



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
DIVISÃO DE ANÁLISE DE ATOS ADMINISTRATIVOS

**PARECER n. 00046/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.179078/2020-33**

**INTERESSADOS: SINDICATO NACIONAL DOS TRABALHADORES APOSENTADOS E PENSIONISTAS E IDOSOS (SINTAPI-CUT)**

**ASSUNTOS: Análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica para desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário.**

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a SINTAPI-CUT, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados. I. Natureza jurídica de Acordo de Cooperação. Ajuste não prevê transferência de recursos financeiros. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. II. Ilegitimidade da entidade interessada. Não preenchimento das condições legalmente previstas para o desconto. III. Parecer pela não aprovação da minuta do ACT, salvo se houver atendimento das ressalvas anotadas.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria Administrativa substituto,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e o Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas e Idosos SINTAPI-CUT, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.

2. No que interessa a esta análise os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

- o Ofício 01-07/2020- sintapinac, por meio do qual a Entidade em referência externa seu interesse em subscrever acordo com o INSS para desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário e encaminha documentação que entendeu pertinente (seq. sapiens 01);
- o Cópia da Ata do 5º Congresso Nacional do SINTAPI-CUT, realizada em fevereiro de 2019, acompanhada de registro cartorial, que procedeu alterações no Estatuto Social assim como eleição e posse do Presidente e demais membros da Diretoria Executiva Nacional para o período de 13/02/2019 a 12/02/2023 (seq. sapiens 02);
- o Cópia do documento de identificação Civil do Representante da Entidade (seq. sapiens 03);
- o Documentos de regularidade fiscal e trabalhista e declarações exigidas por lei (seq. sapiens 04, 05, 09, 10, 11, 12 e 13);
- o Cópia do Estatuto Social Consolidado do SINTAPI-CUT, acompanhada de registro cartorial (seq. sapiens 07);
- o Cópia da Ata da Assembleia Geral Extraordinária do SINTAPI-CUT, realizada em 27/06/2020, para fins de alterações e atualizações estatutárias, acompanhada de registro cartorial (seq. sapiens 08);
- o Despacho SEI/INSS - 1362827, exarado pela Divisão De Acordos Nacionais De Benefícios, acompanhado de tabela de reclamações na ouvidoria e de pesquisa sobre o registro no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais – CESE (seq. sapiens 14, 15 e 16);
- o Minuta de acordo de cooperação técnica, plano de trabalho, e anexos (seq. sapiens 17 e 18);

- o Ofício SEI nº 169/2020/CGPGSP/DIRBEN-INSS - SEI/INSS - 1415733, de 06 de agosto de 2020, acompanhada do comprovante de envio (seq. sapiens 19 e 20);
- o Ofício 02-08/2020- sintapinac, por meio do qual a Entidade em referência responde as exigências formuladas pela Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, acompanhada de documentos que comprovam protocolo de regularização junto ao CESE (seq. sapiens 21, 24, 25 e 26);
- o Minuta de acordo de cooperação técnica, plano de trabalho, e anexos (seq. sapiens 22 e 23);
- o Despacho SEI/INSS - 1495658, exarado pela Divisão De Acordos Nacionais De Benefícios, com ciência e anuência pela Coordenação-Geral De Pagamentos e Gestão De Serviços Previdenciários e pelo Diretor de Benefícios e pelo Diretor de Benefício (seq. sapiens 27).

3. Com efeito, o procedimento veio para análise da Procuradora signatária por força do art. 10 da Lei nº 10.480/2002 c/c o art. 10 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010, do art. 38 da Lei nº 8.666/91.

4. É o relatório, segue o exame.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

5. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de minuta de Termo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a SINTAPI-CUT, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (seq. sapiens 22), o seguinte:

1.1 O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa no benefício previdenciário dos associados do SINTAPI-CUT, no valor correspondente ao percentual de 1% (um por cento) do valor mensal do benefício do associado, em favor do ACORDANTE.

1.2 O desconto em referência apenas será realizado e repassado ao ACORDANTE, se houver expressa autorização do associado.

1.3 O presente Acordo de Cooperação Técnica e as relações previdenciárias dele decorrentes são regidos pela Lei de Benefícios da Previdência Social - Lei n. 8.213/1991, pelo Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/1999, bem como pelas disposições específicas ora ajustadas.

1.4 Entende-se por mensalidade associativa o pagamento devido pelo associado ao ACORDANTE, em função tão só de sua filiação aos quadros associativos, não vinculado, portanto, a qualquer contraprestação ou aproveitamento específico, nem decorrente de qualquer adesão a programas ou planos de vantagens ou benefícios.

1.5. A inclusão de qualquer serviço prestado pelo ACORDANTE ou por TERCEIRO embutido no valor da mensalidade, ou em desacordo com esta Cláusula, caracterizará desvio de finalidade e simulação e ensejará as consequências previstas na Cláusula Décima Segunda, bem como na Cláusula Nona.

1.6. O desconto de mensalidade previsto nesta Cláusula depende de expressa e livre manifestação de vontade, por parte do associado do ACORDANTE, o qual poderá, a qualquer tempo, solicitar a exclusão da autorização.

6. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data (seq. sapiens 27 - PDF 3), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

### 2.2 Das Condições para o Desconto nos Benefícios

7. O artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde**

**que autorizadas por seus filiados.**

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

V - **mensalidades de associações e demais entidades de aposentados** legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

8. Examina-se, dessa forma, que a regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213/91 autoriza que seja descontada mensalidade de associações e demais entidades de aposentados, estabelecendo, como condição, que se trate de **entidade de aposentados legalmente reconhecida, bem como que haja autorização de seus filiados.**

9. O Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, que aprova o regulamento da Previdência social, em seu art. 154, com redação dada pelo novel Decreto nº 10.410, de 2020, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

(...)

V - mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-G; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

(...)

§ 1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do **caput** e **somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário,** conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-B A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, **ser revalidada a cada três anos**, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do **caput** poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-D **Considera-se associação ou entidade de aposentados aquela formada somente por:** (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

I - aposentados do RGPS, com objetivos inerentes a essa categoria; ou (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha objetivos comuns àquela classe e finalidade específica de representação de aposentados, autorizada a realizar descontos de mensalidades associativas por meio de retenção no valor do pagamento do benefício. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-E Considera-se **mensalidade de associações e demais entidades de aposentados** a contribuição associativa, em valor fixo, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, ainda que embutidos no valor da mensalidade. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos, para avaliar a conveniência da manutenção ou da rescisão do acordo de cooperação técnica. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do **caput** deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o

10. Nesse norte, como requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido, examina-se a necessidade de **(i)** o desconto abranger somente a mensalidade associativa, **(ii)** a entidade interessada ter legitimidade para o feito, denominada pela qualidade de representar aposentados e de ser legalmente constituída, e **(iii)** autorização de seus filiados.

11. Conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS (por exemplo, no PARECER Nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213, de 1991, nada mais é do que a **contribuição associativa**, devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, inciso IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). Estando a previsão legal em questão restrita ao desconto de mensalidade ou contribuição associativa, **conclui-se, por outro lado, pela ausência de previsão normativa para descontos de valores de outra natureza** (no mesmo sentido, confira-se o precedente da NOTA Nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU - NUP 35000.000459/2018-25).

12. O novel §1º-E do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020, decidiu mensalidade associativa como sendo "a contribuição associativa, em valor fixo, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, ainda que embutidos no valor da mensalidade".

13. Pois bem. Analisando-se o estatuto social consolidado da SINTAPI-CUT (seq. sapiens 07), em especial no título IV, da Gestão Financeira e Patrimonial e Da Dissolução da Entidade, em seu Capítulo I, Da arrecadação e Gestão Financeira, observa-se que a arrecadação das mensalidades ocorre de forma centralizada pela SINTAPI-CUT NACIONAL. Dessa forma, convém anotar os artigos 79 e seguintes:

**ARTIGO 79** - Cabe ao congresso Nacional do SINTAPI-CUT ou por Assembleia Geral para esta finalidade, sempre que necessário, estabelecer os valores percentuais que seus associados contribuem à entidade e regulamentar a arrecadação centralizada dos repasses às Seccionais Estaduais ou Regionais, Sindicatos de Base Regional e Sub-Sedes da Base Local.

**ARTIGO 80** - Os trabalhadores aposentados, pensionistas e idosos, urbanos e rurais, associados ao SINTAPI-CUT, contribuem com 1% (um por cento) do valor de seus benefícios, conforme deliberação da categoria, nas normas contidas neste Estatuto.

**ARTIGO 81** - Os valores líquidos arrecadados das mensalidades associativas, conforme §2º e §3º do art. 8º deste estatuto, serão recebidos e centralizados pela SINTAPI-CUT. Desses valores líquidos, 10% (dez por cento) serão destinados para contribuição CUT e custos administrativos. posterior a este desconto ocorrerão repasse financeiros às instâncias organizativas do SINTAPI-CUT na seguinte proporção:

I- 65% (sessenta e cinco por cento) aos Sindicatos de Base Regional, referente à arrecadação do seu respectivo território;

II - 5% (cinco por cento) às Seccionais Estaduais ou Regionais, referentes à arrecadação do seu respectivo território;

III - 25% (vinte e cinco por cento) ao SINTAPI-CUT Nacional;

IV - 5% (cinco por cento) ao Fundo de Lutas Nacional, que será gerido e administrado pelo Departamento Financeiro do SINTAPI Nacional. Este Fundo de lutas servirá para desenvolver prestação de serviços em projetos, sefvços contábeis, assessoria jurídica e técnica, arquivamento, eventos, atividades e congressos do SINTAPI-CUT em geral, auxílio às bases, por meio de Convênios e/ou Contratos.

V- Enquanto não houver a Seccional Estadual ou Regional constituída, fica estabelecido o repasse de 70% (setenta por cento) aos Sindicatos de Base Territorial, referente à arrecadação do seu respectivo território;

VI- Para as Seccionais Estaduais ou Regionais que cumprirem o papel de organização de base, o repasse será de 70% (setenta por cento), referente à arrecadação do seu respectivo território;

VII- Para as Sub-sedes de Base Local constituídas serão destinados 50% do valor do repasse, referente à arrecadação do seu respectivo território, deduzidos do repasse da instância do SINTAPI-CUT Correspondente.

VIII - Enquanto não houver constituída alguma instância Organizativa em determinado território, fica estabelecido o repasse de 95% do valor arrecadado ao SINTAPI-CUT Nacional e 5% ao



Fundo de Luta Nacional.

**Artigo 82** - Os repasses às Instâncias Organizativas do SINTAPI-CUT deverão ser feitos na primeira quinzena de cada mês pela Instância Nacional.

**Artigo 83** - As Seccionais Estaduais ou Regionais, os Sindicatos de Base Regional e Sub-sedes de Base Local, figurarão para fins administrativos e legais e adotarão sistema contábil individual e centralizado no SINTAPI-CUT NACIONAL, por constituírem uma única pessoa jurídica.

**Artigo 84** - Os orçamentos anuais para Seccionais Estaduais ou Regionais, Sindicatos de Base Regional e Sub-Sedes de Base Local, quando for o caso, serão elaborados pela Secretaria de Finanças, na forma definida por este Estatuto e serão submetidos aos seus níveis funcionais de Direção, que definirá a aplicação dos recursos visando os interesses dos aposentados, pensionistas e idosos sindicalizados.

**§ único** - Os orçamentos destinados ao SINTAPI-CUT Nacional, às Seccionais Estaduais ou Regionais, Sindicatos de Base Regional e Sub-Sedes de Base Local, serão aprovados pela Direção Executiva da Instância Organizacional correspondente, dando conhecimento a Secretária Geral Nacional que deverá providenciar a publicação do resumo em seu órgão de comunicação ou em boletim específico, no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data da realização da reunião da Direção que os aprovou.

**Artigo 85** - As dotações orçamentárias do SINTAPI-CUT que se apresentarem insuficientes para o atendimento das despesas, ou não incluídas nos orçamentos correntes, poderão ser ajustadas ao fluxo de gastos mediante a abertura de créditos adicionais, solicitados à Secretaria de Finanças com aprovação da Direção Executiva e constado em ata.

**Artigo 86** - Os créditos adicionais classificam-se em:

- a) Suplementares: destinados a dotações alocadas no Orçamento;
- b) Especiais: os destinados a incluir dotações no Orçamento face às despesas que não tenham consignado crédito específico.

**Artigo 87** - Os balanços Financeiros e Patrimoniais do SINTAPI-CUT serão aprovados anualmente em Assembléia Ordinária, na forma deste Estatuto.

14. Pois bem. Analisando-se os dispositivos supra colacionados, a contribuição à entidade associativa parece se enquadrar ao conceito legal de contribuição associativa.

15. Em todo caso, considerando o disposto no art. 5º do Estatuto, que inclui entre as finalidades da entidade a de "produzir, conveniar ou contratar programas de prestação de serviços na área de assistência jurídica aos integrantes da categoria", recomenda-se que a área técnica realize o enquadramento da contribuição associativa, por meio de um exame crítico da mensalidade que se pretende ver descontada, para que se demonstre, com clareza, o tipo de mensalidade que se pretende integrar neste ajuste. No ponto, é preciso, ainda, que a área técnica certifique sua capacidade de fiscalização do ajuste, especialmente no que se refere a natureza dos valores descontados.

16. Além disso, conquanto o artigo 83 do Estatuto destaque que as unidades descentralizadas da SINTAPI-CUT Nacional constituam uma única pessoa jurídica, bem como que o sistema contábil de todas as unidades é centralizado, recomenda-se que a área técnica certifique-se, por escrito nos autos, que tais unidades são fruto da expansão da SINTAPI-CUT. Afastando qualquer possibilidade de se tratar de desconto de mensalidade de entidades coligadas, associadas ou que de algum modo estejam apenas se utilizando da entidade conveniada para fins de arrecadação por meio do desconto de mensalidade de que trata este acordo.

17. Quanto ao requisito da legitimidade da entidade para figurar no polo do ajuste de referência, evidencia-se que o artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas.**

18. Pois bem. No que se refere à natureza jurídica da entidade acordante, a lei define a necessidade de se tratar de uma associação, ou entidade congênere, de aposentados.

19. Associação, na forma descrita pelo art. 53 do Código Civil, Lei nº 10.406, de 2002, revela-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. Trata-se de entidade particularizada por não ter finalidade econômica, podendo ser de diversos fins. Nesses termos, cumpre anotar a definição trazida por Maria Helena Diniz:

Tem-se a associação quando não há fim lucrativo ou intenção de dividir o resultado, embora tenha patrimônio, formado por contribuição de seus membros para a obtenção de fins culturais, educacionais, esportivos, religiosos, recreativos, morais etc. (Curso de Direito Civil Brasileiro — Teoria Geral do Direito Civil, 15. ed., São Paulo: Saraiva, 1999, v. 1, p. 146)

20. Sobre o tema, Fábio Ulhoa Coelho ensina:

A associação é a pessoa jurídica em que se reúnem pessoas com objetivos comuns de natureza não econômica. Sempre que um conjunto de pessoas, físicas ou jurídicas, descobrem-se em torno de um mesmo interesse, podem melhor realizá-lo unindo seus esforços. A constituição de uma associação dá mais força a cada uma delas, porque propicia a estrutura apta a racionalizar os recursos empregados na realização do objetivo comum. A Associação de Amigos de Bairro, por exemplo, destina-se a prover aos seus associados melhoria nas condições de segurança urbana da região, bem como servir de porta-voz dos anseios da comunidade perante os órgãos públicos. O Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (CONAR), outro exemplo, foi constituído por empresas e profissionais ligados à atividade publicitária com o objetivo de julgarem, à luz do código de auto-regulamentação do setor, os anúncios veiculados em TV, rádio, jornal e outros meios, coibindo a publicidade antiética. Em cada shopping center, terceiro exemplo, os locatários das lojas são contratualmente obrigados a se filiar à respectiva Associação de Lojistas, incumbida de realizar campanhas promocionais em certas épocas do ano (Natal, Dia das Mães, Dia das Crianças etc.). Algumas expressões são tradicionalmente empregadas na denominação da associação em função dos seus fins. Assim, é comum chamá-la de instituto, quando tem natureza cultural; de clube, quando seus objetivos são esportivos, sociais ou de lazer; de academia de letras, quando reúne escritores; de centro acadêmico, quando congrega estudantes de determinado curso universitário. (Curso de Direito Civil: parte geral, volume 1. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.567.

21. Tem-se, no que interessa a presente análise, que a associação se define pela reunião de pessoas com objetivos comuns, cuja finalidade não seja econômica. Mas devem ser dotadas de finalidades específicas inerentes às pessoas que congrega.

22. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, definiu a finalidade específica da associação cuja mensalidade se pode descontar dos benefícios previdenciários, qual seja: de aposentados. Infere-se, portanto, que a associação deve ser constituída pela reunião de pessoas que busquem objetivos específicos da categoria de aposentados, sejam objetivos ligados à categoria profissional a qual pertenciam, sejam objetivos ligados a atividades sociais dos aposentados.

23. Em vista disso, o novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020, definiu, de forma devidamente sintetizada, o conceito de associação ou entidade de aposentados como sendo aquela formada somente por aposentados do RGPS, com objetivos inerentes a essa categoria, ou por pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha objetivos comuns àquela classe e finalidade específica de representação de aposentados, autorizada a realizar descontos de mensalidades associativas por meio de retenção no valor do pagamento do benefício.

24. Pois bem. *In casu*, a SINTAPI-CUT, conforme se extrai do art. 1º do Estatuto, é uma organização de representação dos trabalhadores aposentados, pensionistas e idosos. Além disso, conforme se extrai do parágrafo único do art. 2º do Estatuto, "a representação sindical se dará independente da categoria profissional ou do ramo de atividade econômica dos associados, sejam eles aposentados, pensionistas ou idosos.

25. **Da leitura dos dispositivos referenciados, observa-se que a entidade não se enquadra no conceito de entidade de aposentados, posto que nem é composta somente por aposentados do RGPS, nem por associados ativos e inativos decorrentes de uma categoria profissional específica, o que impede de formalizar o pretendido acordo.**

26. No ponto, convém alertar que bem recentemente a área técnica condutora deste processo realizou diversas fiscalizações nos ajustes dessa natureza em execução e identificou inúmeros descontos de mensalidades em benefícios assistenciais de amparo ao idoso ou a pessoa com deficiência. Nessa óptica, é importante destacar que associados detentores de benefícios assistenciais indicam que a associação, na prática, não se enquadra como entidade de aposentados, posto que não deveria ter como associados pessoas inativas diversas de aposentados pelo RGPS.

27. Assim, em razão do conceito estabelecido pelo §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, é forçoso concluir que se a entidade é composta somente por aposentados do RGPS, não deveria ter desconto de mensalidade em benefícios diversos dos benefícios de aposentadoria do RGPS.

28. No mesmo sentido, se a entidade é composta por associados ativos e inativos decorrentes de uma categoria profissional específica, o desconto a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, se destina a alcançar os inativos, por essa razão também só deve alcançar os benefícios de aposentadoria do RGPS.

29. Ainda no que toca a legitimidade da entidade interessada, há que se perquirir se se trata de entidade legalmente constituída. Os requisitos para a constituição das Associações estão definidos no art. 53 e seguintes do Código Civil, de 2002. O normativo prevê, por exemplo, os requisitos mínimos do Estatuto, bem como proíbe a previsão de direitos e obrigações recíprocas.

30. Conquanto a entidade tenha apresentado Comprovante de Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, além de cópias autenticadas do Estatuto Social consolidado e da Ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual diretoria, é preciso alertar os gestores desta Autarquia de que o INSS está sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais decorrentes de descontos de valores de mensalidades de associações alegadamente não autorizados ou mesmo diversos do que efetivamente foi autorizado. Em razão de tal contexto, afigura-se de todo recomendável que a administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins.

31. Desse modo, e com vistas a garantir maior segurança ao INSS, a recomendação é de que neste tipo de avença a área competente solicite à entidade de aposentados interessada que apresente Certidão de Inscrição no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE<sup>[1]</sup>, realizado pelo Ministério da Economia, consoante se extrai do sítio eletrônico daquela pasta (<https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-inscricao-no-cadastro-de-entidades-sindicais-especiais>).

32. **Além disso, recomenda-se que se proceda a uma análise de riscos consistente, considerando a execução do ajuste que a entidade manteve com este INSS em período anterior, bem como a existência de descontos de mensalidade em benefícios assistenciais (vide NUP: 35014.024702/2019-22), como também a capacidade técnica de este INSS fiscalizar a execução do ajuste, inclusive no controle da natureza da mensalidade associativa a ser descontada.**

33. **Destaque-se que a devida fiscalização dos ajustes que celebra é obrigação legal do INSS, de modo que eventuais dificuldades operacionais ou de outra ordem, se houver, diagnosticadas pelo INSS, para implementar a referida fiscalização, e os riscos associados, devem ser objeto de consideração expressa por parte da autoridade competente, no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade para decidir pela celebração do ajuste, pelo que se responsabiliza.**

34. O terceiro requisito necessário para a formalização do ajuste é a **autorização do aposentado filiado** para que possa ser implementado o desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI, art. 5º, da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º. (Omissis)

(...)

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente;

35. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na Cláusula Terceira da minuta do acordo sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Além disso, verifica-se que o §3º da citada Cláusula faz referência à modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício e de requerimento para exclusão de tal desconto como anexos do ACT, cujas minutas foram apensadas no seq. sapiens 23.

36. É importante registrar que o Estatuto atual da Entidade aduz, em seu artigo 8º, §2º, prevê a possibilidade de o associado escolher a forma de pagamento. Memora-se, contudo, que até recentemente a entidade exigia, conforme previsão estatutária, autorização para desconto de mensalidade no ato de inscrição/filiação. Por essa razão, e diante da possibilidade de manutenção dessa prática, recomenda-se a devida certificação pela área técnica, inclusive por meio de adoção de meios eficazes de fiscalização do ajuste.

37. **Em vista disso, recomenda-se que a área técnica certifique-se do cumprimento deste requisito.**

38. A despeito disso, e em razão da possibilidade de a entidade se adequar quanto às inconsistências ora levantadas, assim como em atenção à razoável duração do processo administrativo, dar-se-á seguimento à análise da Minuta de ACT submetida a análise.

### 2.3 Da exigência do Artigo 154, § 1º, do Decreto n.º 3.048/1999

39. O parágrafo primeiro do artigo 154 do Decreto n.º 3.048/1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020, preceitua que o INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de mensalidade,

observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público.

40. No presente caso, verifica-se que a Divisão de Convênios de Benefícios, com aprovação do Diretor de Benefícios, motivou a conveniência e oportunidade da celebração do futuro acordo por meio do Despacho SEI/INSS - 1495658 (seq. sapiens 27).

41. **Nada obstante, caso haja saneamento das inconsistências detalhadas no tópico anterior e a administração opte em dar seguimento à presente proposta de ajuste, recomenda-se seja robustecida a motivação da conveniência administrativa, devendo a área técnica competente fazer constar avaliação da segurança das operações e do custo/benefício desse ajuste para o INSS, considerando, inclusive, as especificidades da entidade interessada, custo de implantação da medida, e riscos associados à prática, a exemplo da responsabilização judicial do INSS em caso de descontos questionados pelos segurados, bem como o aspecto tratado no parágrafo 33 deste Parecer, supra.**

#### **2.4 Definição da natureza jurídica do ajuste proposto e do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:**

42. Como já acentuado, o ajuste proposto tem por objeto o desconto dos benefícios de mensalidades de associações, com fundamento no artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991. O objeto do ajuste proposto, por si mesmo, é lícito e encontra embasamento legal na Lei de Benefícios.

43. Pois bem. Configurada como associação (vide art. 1º Estatuto Social consolidado), o SINTAPI-CUT se declara como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil (vide art. 1º e art. 41 da Lei em questão), sendo de destacar, a respeito, o que dispõe o artigo 2º, inciso I, alínea "a", da mencionada Lei:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

44. Em continuidade, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, que estabelece o seguinte:

I – **O acordo de cooperação** é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 **não** se aplica ao acordo de cooperação, **incidindo:** (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas **com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, caput e §1º, da Lei nº 8.666/1993**, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

45. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019/2014. *verbis*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).....

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

.....

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

46. Assim, quanto à **forma** do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes, com a necessária adequação ao regime jurídico introduzido pela Lei nº 13.019/2014, posto que se trata de ajuste sem envolver transferência de recursos entre as entidades congruentes, proposto para ser firmado entre o INSS, Autarquia Federal, e a SINTAPI-CUT, entidade civil sem fins lucrativos, enquadrada no conceito legal de organização da sociedade civil, definido nas alíneas "a" do inciso I, do art. 2º, da Lei nº 13.019/2014.

## 2.5 Dos Requisitos Legais para a Celebração de Acordo de Cooperação:

47. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14 como o "*instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros*".

48. Portanto, trata-se de ajuste em que se destaca o intuito de cooperação recíproca entre as entidades que os celebram. Assim, ao firmar tal acordo, as partes visam à consecução de objetivos comuns, ou seja, diferentemente do que ocorre nos contratos administrativos, os interesses das partes não se contrapõem, mas se adicionam.

49. Além disso, trata-se de acordo em que não há qualquer repasse financeiro entre os partícipes, ou seja, cada parte cumprirá o acordo utilizando-se de seus próprios recursos. Neste ponto, o Decreto nº 8.726/16, que regulamenta a Lei nº 13.019/14, trata a questão da seguinte forma:

Art. 2º As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

I - termo de fomento ou termo de colaboração, quando envolver transferência de recurso financeiro; ou

II - **acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro.**

50. Sobre o tema, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:

I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estas e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

III – **A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável - , bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.**

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, **sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais,** deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – **É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.**

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja **realizado prévio chamamento público ou credenciamento.**

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o **prazo de vigência** do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as

metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a **prorrogação do prazo de vigência** do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.(g.n.)

51. Para a formalização de tal acordo, deve-se, via de regra, examinar: (i) a competência da autoridade administrativa para firmar o acordo; (ii) justificativa técnica para a celebração do compromisso, interesse dos entes envolvidos na celebração do pacto e adequação do prazo de vigência; (iii) identificação da necessidade de prévio chamamento público ou credenciamento; (iv) os requisitos de habilitação da acordante, inclusive quanto as questões referentes a capacidade técnica do acordante; (v) aprovação do plano de trabalho.

52. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, o inciso I do art. 6º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 414, de 28 de setembro de 2017, prevê como competência do Presidente do INSS exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS, já o art. 9º do mesmo normativo, prevê como competência do Diretor de Benefício "firmar e rescindir contratos, convênios, ajustes, acordos ou instrumentos congêneres, na sua área de atuação". Além disso, o art. 142, inciso I, alínea "c", do Regimento Interno destaca a competência da Diretoria de Benefícios para gerenciar os procedimentos de compensação previdenciária e de consignação em benefícios. Verifica-se, assim, que a minuta está adequada quanto à competência.

53. **Quanto à competência do representante do SINTAPI-CUT para a subscrição do Acordo**, verifica-se, da leitura do art. 31, alínea "d", que compete ao presidente Nacional do **SINTAPI-CUT** representar a entidade "perante órgãos judiciais e administrativos e em todas as situações possíveis".

54. Nesse norte, foi juntada aos autos cópia autenticada de documento de identificação (Carteira de identidade) Sr. Epitácio Luiz Epaminondas (seq. sapiens 3), Presidente Nacional. Além disso, acostou-se cópia Cópia da Ata do 5º Congresso Nacional do SINTAPI-CUT, realizada em fevereiro de 2019, acompanhada de registro cartorial, que procedeu a eleição e posse do Presidente para o período de 13/02/2019 a 12/02/2023 (seq. sapiens 02).

55. **Recomenda-se, em todo caso, que no ato da celebração do ajuste seja devidamente certificado a titularidade do representante indicado no cargo de Presidente.**

56. O art. 30 do Decreto nº 8.726/2016, aplicável ao acordo de cooperação por força do art. 6º, II, do mesmo diploma legal, anota que o processo deve ser instruído com **parecer do órgão técnico** a respeito dos itens enumerados no inciso V do **caput** do art. 35 da Lei nº 13.019/2014, cuja redação é a seguinte:

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

(...)

V - **emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:**

- a) **do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;**
- b) **da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;**
- c) da viabilidade de sua execução;
- d) da verificação do cronograma de desembolso;
- e) **da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria**, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;
- f) (Revogada);
- g) **da designação do gestor da parceria;**
- h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;

57. Quanto ao mérito da proposta, **recomenda-se que a área técnica demandante complemente a análise técnica em face do objeto proposto, especialmente em atenção as recomendações propostas no tópico 2.2 e 2.3 desta manifestação.**

58. **Sugere-se, ainda, que a análise técnica seja complementada para fazer constar apreciação dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a execução do ajuste proposto, deixando claro, de forma expressamente motivada, que as definições propostas são suficientes para garantir a plena execução física do objeto, bem como para minorar eventuais danos ao INSS em decorrência da falha na execução, adotando-se a devida identificação e gestão dos riscos envolvidos.**

59. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse da SINTAPI-CUT (seq. sapiens 01), bem como manifestação de interesse do INSS, nos termos da manifestação acostada no seq. sapiens 27. **Nada obstante, tendo em vista as recomendações propostas no tópico 2.2 e 2.3 deste expediente, sugere-se que a administração reaprecie o interesse no feito, apondo, se for o caso, confirmação do interesse anteriormente anunciado.**

60. A Lei nº 13.019, de 2014, prevê ainda expressamente no seu artigo 29 que, via de regra, **os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público.** Da leitura do dispositivo citado, depreende-se que o chamamento público somente é obrigatório para a celebração de acordo de cooperação técnica quando o seu objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, o que **não** ocorre no caso em tela.

61. Convém salientar, ainda, que o artigo 33 da Lei nº 13.019 dispõe que, para a celebração de acordo de cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente **objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social.** Nesse diapasão, o art. 5º do Estatuto da acordante parece contemplar finalidades nesse sentido, embora seu foco não esteja, exclusivamente, nos aposentados do RGPS. Tal situação remete às recomendações feitas no tópico 2.2 desta manifestação (mormente no tocante à necessidade de a associação ser composta apenas por aposentados do Regime Geral de Previdência Social - RGPS) e conduz, assim, à necessidade de a associação contemplar objetivos específicos e inerentes a essa categoria, que alberguem atividades e finalidades de relevância pública e social, caso pretenda celebrar ACT nos moldes pretendidos - o que, como supraexposto, não está a ocorrer na hipótese.

62. Além do mais, os artigos 34 e 39 elencam alguns requisitos para a celebração de acordo de cooperação técnica. Vejamos:

**Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei**, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado;

VIII - (revogado).

**Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei** a organização da sociedade civil que:

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou



companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992. (g.n.)

63. **Esclarece-se que a regularidade fiscal da Acordante deve ser comprovada na data da celebração do ajuste.** Outrossim, **recomenda-se que a área técnica verifique o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, mediante a juntada da documentação constante dos respectivos dispositivos legais destacados - ou deles decorrentes . Deve-se atentar, ademais, para a necessidade de apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT (inciso VI do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016).**

64. **Recomenda-se,** ainda, em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao artigo 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, e ao contido no PARECER Nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-11), que a área técnica competente, na verificação de ocorrências impeditivas à celebração do ACT, consulte, sem prejuízo de outras consultas ou diligências eventualmente pertinentes, os seguintes sistemas/bancos de dados: **(I) o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM, (II) o SICONV, (III) o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, (IV) o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, (V) o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, (VI) o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, (VII) a Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares, a Lista de licitantes inidôneos e a Lista de inabilitados para função pública, as três do Tribunal de Contas da União - TCU, e (VIII) o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.**

65. De toda sorte, deve-se destacar que tais exigências/consultas constantes ou derivadas do art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, c/c artigos 26 e 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, podem ser afastadas pelo órgão ou entidade pública federal, nos termos do artigo 6º, parágrafo 2º, inciso I, do próprio Decreto nº 8.726, de 2016. Confira-se *in verbis*:

Art. 6º (...)

(...)

**§ 2ª O órgão ou a entidade pública federal, para celebração de acordo de cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, poderá, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público:**

**I - afastar as exigências previstas nos Capítulos II e III, especialmente aquelas dispostas nos art. 8º, art. 23 e art. 26 a art. 29; e**

II - estabelecer procedimento de prestação de contas previsto no art. 63, § 3º, da Lei nº 13.019, de 2014, ou sua dispensa. (Grifos nossos).

66. Não obstante as consultas em questão, **recomenda-se**, nos termos do inciso IX do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016, que seja apresentada declaração do representante legal da entidade interessada com informação de que a organização e seus dirigentes **não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, as quais deverão estar descritas no documento.**

67. **Por fim, recomenda-se seja juntada aos autos a declaração de que trata o art. 27 do Decreto nº 8.726/2016, verbis:**

Art. 27. Além dos documentos relacionados no art. 26, a organização da sociedade civil, por meio de seu representante legal, deverá apresentar, no prazo de que trata o **caput** do art. 25, declaração de que:

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal; e

b) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, das pessoas mencionadas na alínea “a” deste inciso;

II - não contratará, para prestação de serviços, servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

III - não serão remunerados, a qualquer título, com os recursos repassados:

a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal;

b) servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

c) pessoas naturais condenadas pela prática de crimes contra a administração pública ou contra o patrimônio público, de crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade, e de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

§ 1º Para fins deste Decreto, entende-se por membro de Poder o titular de cargo estrutural à organização política do País que exerça atividade típica de governo, de forma remunerada, como Presidente da República, Governadores, Prefeitos, e seus respectivos vices, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Vereadores, membros do Poder Judiciário e membros do Ministério Público.

§ 2º Para fins deste Decreto, não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.

## 2.6 Do Plano de Trabalho

68. Quanto à exigência de plano de trabalho para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019/2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do **art. 22, da Lei 13.019/2014**, bem como do **art. 25, do Decreto 8.726/2016**, adequado, em certa medida, ao acordo de cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros. Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do regulamento:

**Art. 25.** Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, **apresentar o seu plano de trabalho**, que deverá conter, no mínimo, os **seguintes elementos:**

**I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;**

**II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;**

**III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;**

**IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;**

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e

VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do caput deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria.

69. Nesses termos, entende-se que o plano de trabalho, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. No presente caso, verifica-se que do Plano de Trabalho constam os requisitos mínimos exigidos por lei, **devendo ser previamente aprovado, de forma expressa, pelo Diretor de Benefícios**, nos termos do art. 9º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 414, de 2017.

## 2.7 Da Minuta do Ajuste

70. No que toca à **minuta do acordo de cooperação técnica**, importante observar o que dispõe o artigo 42 da Lei nº 13.019. Veja-se:

**Art. 42.** As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de **acordo de cooperação**, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

71. Da análise da minuta encaminhada a esta Procuradoria, no que é aplicável ao acordo de cooperação técnica, verifica-se a presença das cláusulas obrigatórias acima relacionadas, razão pela qual não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS. Sugere-se, todavia, o seguinte:

- o considerando o disposto na **CLÁUSULA SEGUNDA, item 2.2.10**, recomenda-se que seja acrescentado ao Anexo I campo para o preenchimento do valor nominal do desconto, bem como para indicar a data de início da autorização e data de revalidação. Além disso, recomenda-se que o INSS detenha todas essas informações, com a utilização de meios tecnológicos capazes de fiscalizar os prazos de revalidação da autorização;
- o na **CLÁUSULA TERCEIRA**, item 3.2, recomenda-se que seja excluído o termo "em instrumento próprio a cargo do", de modo que a redação fique "que serão definidos pelo INSS". Pois assim evita eventual interpretação de que haverá necessidade de Termo Aditivo.
- o na **CLÁUSULA TERCEIRA**, item 3.5, sugere-se a seguinte redação: "quando da fiscalização do INSS, serão verificados os formulários utilizados para a autorização do desconto do pelo segurado, sendo excluídos do descontos àqueles que desobedecerem os parâmetros fixados neste acordo, sem prejuízo da apuração de responsabilidade pelo descumprimento dos termos deste ajuste, bem como eventuais responsabilidades administrativas, cíveis e penais";

- o na **CLÁUSULA TERCEIRA**, item 3.6, tendo em vista que todas as autorizações devem ser feitas de forma expressa e por escrito, sugere-se ajustar a redação para o seguinte: "...de forma expressa por escrito, em meio físico ou eletrônico...",
- o na **CLÁUSULA TERCEIRA**, item 3.8, contém exigência de anexar ao processo documento de identificação com foto do associado, bem como autorização assinada. Nada obstante, tal exigência se dá apenas para o processo físico de formalização do desconto. Recomenda-se, assim, que seja acrescido cláusula com os requisitos mínimos para a identificação do associado no processo eletrônico.
- o Recomenda-se a inclusão de dispositivo que preveja a forma de desbloqueio do benefícios de que trata o disposto no §1º-A do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, ou faça referência ao eventual normativo interno do INSS que traga essas disposições.

72. De mais a mais, anota-se a importância de a área técnica processante utilizar os modelos elaborados e divulgados no âmbito desta Autarquia, cujo objetivo é a uniformização dos procedimentos com vistas ao aprimoramento, eficiência, e celeridade nos processos realizados pelo INSS. Alerta-se, ainda, que a área demandante, na ocasião de sua adoção, certifique-se quanto à utilização da última versão disponível, tomando as medidas de cautela necessárias para a sua adaptação em conformidade com o objeto concreto do ajuste.

73. Igualmente, impende alertar a área técnica acerca do disposto no artigo 38 da Lei nº 13.019/2014:

Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

74. Por fim, destaque-se que durante a execução do acordo de cooperação técnica em apreço, o acompanhamento pelo INSS deve ocorrer conforme os dispositivos da Lei nº 13.019/2014, já que esta é a norma que regulamenta os acordos de cooperação técnica celebrados entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

### 3. CONCLUSÃO

75. Diante de todo o exposto, opina-se pela **não** aprovação da minuta do Acordo de Cooperação Técnica - ACT em questão, constante no sequencial sapiens 22 e 23, em razão, em suma, da ausência de legitimidade da entidade interessada para firmar o feito, **salvo se forem observadas as recomendações apresentadas no tópico 2.2.**

76. Caso sejam todas as recomendações dispostas no tópico 2.2 e atendidas as condicionantes descritas nos parágrafos 18/19/20, 33 e 37/38, entende-se pela possibilidade de continuidade do feito, de modo que, **sob os aspectos jurídico-formais, a minuta do Acordo de Cooperação Técnica (seq, sapiens 22 e 23) encaminhada para análise estará apta a ser utilizada, desde que atendidas as recomendações expostas ao longo deste Parecer, em especial as expressas nos parágrafos 41, 55, 57, 58, 59, 61, 63/64, 65/66/67, 69 e 70 da presente manifestação.**

77. Ademais, **a área técnica deve se atentar para as recomendações expressas nos parágrafos 72, 73 e 74.**

78. Face o exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Benefícios**, com vistas ao prosseguimento do feito.

79. É o parecer, elaborado através do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – SAPIENS.

Brasília, 9 de setembro de 2020.

(assinado eletronicamente)  
ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM  
PROCURADORA FEDERAL

1. De acordo com a manifestação jurídica *supra*, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

2. Considerando tratar-se de análise de ato a ser subscrito pelo Sr. Presidente do INSS, o que afasta a incidência da delegação prevista na Portaria nº 49/PFE/INSS, **remeta-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação da manifestação jurídica, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013.**

*(assinado eletronicamente)*

**LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO**

PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA

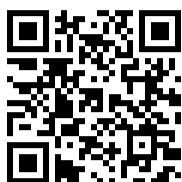
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

---

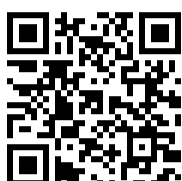
Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014179078202033 e da chave de acesso 3694d80f

#### Notas

1. <sup>^</sup> vide Portaria MTE nº 984, de 26 de novembro de 2008



Documento assinado eletronicamente por LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 481972351 e chave de acesso 3694d80f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 10-09-2020 19:47. Número de Série: 17137116. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 481972351 e chave de acesso 3694d80f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 10-09-2020 17:42. Número de Série: 17350535. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

---

**DESPACHO n. 00276/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.179078/2020-33**

**INTERESSADOS: SINDICATO NACIONAL DOS TRABALHADORES APOSENTADOS E PENSIONISTAS E IDOSOS (SINTAPI-CUT)**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

1. **APROVO o PARECER n. 00046/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.**
2. **Encaminhe-se conforme sugerido.**

Brasília, 17 de setembro de 2020.

VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO  
PROCURADOR-GERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014179078202033 e da chave de acesso 3694d80f



Documento assinado eletronicamente por VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 498866121 e chave de acesso 3694d80f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 17-09-2020 16:29. Número de Série: 66293781227695588210749468274. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
DIVISÃO DE ANÁLISE DE ATOS ADMINISTRATIVOS

---

**PARECER Nº 00073/2019/DAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35000.002370/2019-84.**

**INTERESSADO: Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da União Geral dos Trabalhadores - SINDIAPI-UGT.**

**ASSUNTO: Renovação de Acordo de Cooperação Técnica para desconto de mensalidade associativa diretamente em benefício previdenciário.**

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e o Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da União Geral dos Trabalhadores - SINDIAPI-UGT, para desconto de mensalidade associativa diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados. Artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991. Lei nº 13.019, de 2014. Decreto nº 8.726, de 2016. Não-preenchimento das condições legalmente previstas para a celebração do Acordo. Parecer pela viabilidade jurídico-formal em tese da minuta de Acordo, desde que atendidas as recomendações/sugestões formuladas.

Sr. Coordenador-Geral de Matéria Administrativa,

## **1. RELATÓRIO**

1. Cuida-se de processo que aporta nesta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS para análise jurídico-formal de minuta de Acordo de Cooperação Técnica - ACT a ser celebrado (renovado) entre o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e o **Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da União Geral dos Trabalhadores - SINDIAPI-UGT**, e que tem por objeto, em suma, que as mensalidades dos associados sejam descontadas diretamente dos respectivos benefícios previdenciários.

2. No tocante ao que interessa à presente análise, os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

1) Ofício nº 030/2019, de 11 de julho de 2019, por meio do qual o SINDIAPI-UGT, ante a iminência de expiração do prazo de vigência do ACT anteriormente firmado com o INSS para o mesmo fim/objeto (vide NUP 35000.000596/2010-11) solicita a renovação do ajuste (fl. 01);

2) Cópia do Ofício nº 392/CGGPB/DIREN/INSS, de 29 de julho de 2019, por meio do qual o INSS relaciona à entidade interessada os documentos necessários à instrução do processo de renovação do ajuste (fls. 02-03);

3) Of. 035/2019, de 9 de agosto de 2019, por meio do qual o SINDIAPI/UGT encaminha os documentos necessários ao ajuste (fl. 04);

4) Cópia autenticada da Ata da Assembleia Nacional do SINDIAPI-UGT, realizada em 28 de março de 2019, que definiu o valor da contribuição associativa em 2% (dois por cento) do valor do benefício previdenciário, limitado ao valor teto de R\$ 50,00 (cinquenta reais) (fls. 07-14);



- 5) Declaração, de 2 de agosto de 2019, subscrita pelo Presidente do SINDI-API-UGT, com firma reconhecida, sob as penas do art. 299 do Código Penal, de que a entidade não se encontra em mora e nem em débito junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta ou Indireta (fl. 15);
- 6) Declaração, de 2 de agosto de 2019, subscrita pelo Presidente do SINDI-API-UGT, com firma reconhecida, de que, para os fins do disposto no inciso V do art. 27 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e em cumprimento ao disposto no inciso XXIII do art. 7º da Constituição Federal de 1988, não emprega menores de 18 (dezoito) anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e não emprega menor de 16 (dezesesseis) anos (fl. 16);
- 7) Declaração, de 2 de agosto de 2019, subscrita pelo Presidente do SINDI-API-UGT, com firma reconhecida, quanto ao disposto no art. 27 do Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016 (fl. 17);
- 8) Declaração, de 2 de agosto de 2019, subscrita pelo Presidente do SINDI-API-UGT, com firma reconhecida, acerca da inoccorrência dos impedimentos previstos no art. 39 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (fls. 18-19);
- 9) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (fl. 20);
- 10) Certidão Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (fl. 21);
- 11) Certidão Negativa de Débitos Tributários na Dívida Ativa do Estado de São Paulo (fl. 22);
- 12) Certidão Negativa de débitos tributários e Dívida Ativa do Distrito Federal (fl. 23);
- 13) Certidão de regularidade junto à Fazenda Municipal de São Paulo/SP (fl. 24);
- 14) Certificado de Regularidade do FGTS - CRF (fl. 25);
- 15) Cópia autenticada do documento de identidade (RG) do Sr. Natal Leo (fl. 26);
- 16) Cópia autenticada da Ata da Assembleia Geral Ordinária de Eleição e Posse da Diretoria do SINDI-API-UGT, realizada em 21 de novembro de 2017, seguida de cópia autenticada dos Termos de Posse dos dirigentes, para mandato até 2021 (fls. 27-36);
- 17) Cópia simples do Estatuto Social do SINDI-API-UGT (fls. 37-64);
- 18) Cópia autenticada do Certificado de Inscrição do SINDI-API-UGT no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE (fl. 65);
- 19) Declaração, de 2 de agosto de 2019, subscrita pelo Presidente do SINDI-API-UGT, com firma reconhecida, quanto à capacidade técnica e operacional da entidade para executar o ajuste (fl. 66);
- 20) Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ (fl. 67);
- 21) Certidão Negativa do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ (fl. 68);
- 22) Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos do Tribunal de Contas da União - TCU (fl. 69);
- 23) Registro negativo de sanções vigentes do Cadastro de Empresas Inidôneas - portal da transparência (fl. 70);
- 24) Certificado de Registro Cadastral - CRC/SICAF (fl. 71);
- 25) Pronunciamento conjunto da Divisão de Administração de Acordos Nacionais de Benefícios e da Coordenação-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários sobre o ajuste em referência e quanto à possibilidade de sua celebração (fls. 73-76), seguida de despacho da Diretoria de Benefícios encaminhando o feito para análise jurídica desta PFE-INSS (fl. 77);
- 26) COTA Nº 00022/2019/DAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, em suma, baixando o feito em diligência, para que fossem juntadas as minutas do ACT e do Plano de Trabalho, inexistentes nos autos (fl. 78), seguida do DESPACHO nº 00641/2019/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de ciência quanto à diligência (fl. 79);
- 27) Minuta do ACT (fls. 80-94); do Plano de Trabalho (fls. 95-103); do Anexo I (fls. 104-105); e do Anexo II (fls. 106-107);
- 28) Despacho conjunto da Divisão de Administração de Acordos Nacionais de Benefícios e da Coordenação-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários, informando da juntada das minutas e devolvendo o feito para análise jurídica desta PFE-INSS (fl. 108).

3. É o que importa relatar. Passa-se à análise do caso.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

4. Preliminarmente, cumpre destacar que o presente processo está sendo analisado/finalizado somente agora em virtude do fluxo de demandas neste setor, mormente de processos com pedidos de urgência ou prioridade, que têm sua

análise priorizada em detrimento dos demais - e mesmo de outras urgências/prioridades. Não raro, começa-se a análise de um processo, a qual, contudo, tem de ser interrompida, para atendimento a outras demandas consideradas urgentes ou mais urgentes, o que impacta na concatenação do raciocínio, na identificação rápida de situações que poderiam ensejar diligências e mesmo na análise do(s) processo(s) em si (que muitas vezes demanda(m) análise concatenada ou convergente com outros de teor relacionado, na busca pela integridade e consistência das manifestações do órgão jurídico).

## 2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste a ser firmado

5. Trata-se, portanto, de análise jurídico-formal de minuta de Termo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e o SINDIAPI-UGT, que tem por objeto, de acordo com a CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO da minuta (fl. 81), o seguinte, *verbis*:

### CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

1.1 - O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto a realização do desconto de mensalidades associativas no percentual de 2% (dois por cento), até o limite de R\$50,00 (cinquenta reais) do benefício previdenciário dos aposentados associados.

1.2 - O desconto em referência apenas será realizado e repassado à ACORDANTE, se houver expressa autorização do aposentado.

1.3 - O presente Acordo de Cooperação Técnica e as relações previdenciárias dele decorrentes são regidos pela Lei de Benefícios da Previdência Social - Lei nº 8.213/91 e respectiva regulamentação, bem como as disposições específicas ora ajustadas.

1.4 - Entende-se por mensalidade associativa o pagamento devido pelo associado à ACORDANTE, em função tão-só de sua filiação aos quadros associativos, não vinculado, portanto, a qualquer contraprestação ou aproveitamento específico, nem decorrente de qualquer adesão a programas ou planos de vantagens ou benefícios.

1.5 - A inclusão de qualquer serviço específico prestado pela ACORDANTE ou por TERCEIRO embutido no valor da mensalidade, ou em desacordo com essa cláusula, ensejará as consequências previstas na cláusula décima segunda, bem como na cláusula nove.

6. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 – CF/88, o artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o artigo 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, e o artigo 15, parágrafo 4º, da Resolução nº 708/PRES/INSS, de 6 de novembro de 2019, incumbe a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União manifestação sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise de aspectos de conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar elementos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

## 2.2 Das Condições para o Desconto nos Benefícios

7. O artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados. Confira-se, *in verbis*:

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

**V - mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.**

(...)

§ 6º Na hipótese prevista no inciso V do **caput** deste artigo, a autorização do desconto deverá ser revalidada a cada 3 (três) anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, nos termos do regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019). (Negrito nosso).

8. Na mesma linha, a Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015, assim estabelece, *verbis*:

Art. 618. **A Previdência Social poderá firmar Acordos de Cooperação Técnica – ACT** para processamento de requerimento e/ou pagamento de benefícios previdenciários, acidentários e salário-maternidade em casos de adoção, para processamento de requerimento de CTC, para pagamento de salário-família a trabalhador avulso ativo, para inscrição de beneficiários, para Reabilitação Profissional, **para descontos de mensalidades de entidades de classe** e acesso às informações dos sistemas informatizados, com:

I - empresas;

II - sindicatos e Órgãos de Gestão de Mão de Obra – OGMOS;

**III - entidades de aposentados; e**

IV - órgãos da Administração Pública Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios.

(...)

Art. 619. A Previdência Social poderá firmar acordos para consignação e retenção de empréstimos em benefícios previdenciários, em favor das instituições financeiras e **desconto de mensalidades de entidades de classe nos termos desta IN.**

Parágrafo único. Os Acordos de Cooperação Técnica devem ser firmados entre o MPS/INSS e outros órgãos ou entidades da Administração Pública ou com entidades privadas para realização de atividades de interesse comum dos partícipes, que não envolvam repasses de dinheiro público. (Grifos nossos).

9. Percebe-se, dessa forma, que a regra contida no art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213, de 1991, autoriza que seja **descontada mensalidade** de associações e demais entidades de aposentados, estabelecendo, como condição, que se trate de **entidade de aposentados legalmente reconhecida, bem como que haja autorização de seus filiados.**

10. Nesse norte, como requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido, examina-se a necessidade de **(I)** o desconto abranger somente a mensalidade associativa, **(II)** a entidade interessada ter legitimidade para o feito, assim caracterizada pela qualidade de representar aposentados e de estar legalmente constituída, e **(III)** haver autorização de seus filiados.

11. Conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS (por exemplo, no PARECER Nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213, de 1991, nada mais é do que a contribuição associativa, devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, inciso IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). Estando a previsão legal em questão restrita ao desconto de mensalidade associativa, **conclui-se, por outro lado, pela ausência de amparo legal para descontos de valores de outra natureza** (no mesmo sentido, confira-se o precedente da NOTA Nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU - NUP 35000.000459/2018-25).

12. Pois bem. Analisando-se o Estatuto Social do SINDI-API-UGT (fls. 37-64) percebe-se que ele prevê que seu patrimônio e fontes de renda são constituídos, dentre outras, pelas "mensalidades associativas e demais contribuições dos associados" (artigo 86, "a"). Acerca da mensalidade associativa e de outras contribuições, o Capítulo XX do Estatuto Social em questão estabelece o seguinte, *verbis*:

## CAPÍTULO XX

### DA MENSALIDADE ASSOCIATIVA E OUTRAS CONTRIBUIÇÕES

**ARTIGO 91** - O valor da mensalidade associativa não poderá ultrapassar o percentual de 2% (dois por cento) da renda mensal dos benefícios previdenciários.

**ARTIGO 92** - Incumbe e compete à Diretoria Nacional, após consulta e deliberação da Assembleia Geral, para este fim convocada, e observado o limite estabelecido no artigo anterior, fixar o percentual a ser cobrado dos benefícios previdenciários a título de mensalidade associativa.

**ARTIGO 93** - Incumbe e compete às Diretorias das instâncias organizativas estabelecer o valor das contribuições sociais específicas relativas aos programas de prestação de serviços, tais como, planos de assistência à saúde, planos de seguro de vida, e outros benefícios oferecidos aos associados.

**Parágrafo único** - As Assembleias Gerais poderão fixar contribuições sociais específicas aos integrantes da categoria que se beneficiarem de Convênios, Acordos e Convenções Coletivas celebrados pelo Sindicato, entre outros, com o INSS, órgãos governamentais, empresas, ou entidades sindicais patronais. (Sublinhamentos no texto nossos).

13. Como se percebe, da parte dos associados, o Estatuto do SINDI-API-UGT prevê basicamente duas ordens de contribuição: *a) as mensalidades associativas e b) as contribuições sociais específicas*. Diante dos dispositivos acima transcritos, parte-se do pressuposto de que as mensalidades associativas derivam do fato em si do pagante estar associado à entidade, enquanto as demais contribuições sociais específicas figuram como contraprestações pela adesão/contratação dos associados a serviços/programas específicos (assistência à saúde, seguros de vida etc.) ou por eles se beneficiarem de alguma forma de ajustes celebrados pelo sindicato.

14. Pois bem. Conforme já acima destacado, o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213, de 1991, somente permite o desconto das mensalidades associativas em si, não havendo, portanto, base legal para descontos outros, como as "contribuições sociais específicas", acima identificadas, que guardam natureza contraprestacional, decorrente de serviços, programas, vantagens ou benefícios a que o associado tem acesso. O desconto previsto no inciso V do art. 115 da Lei nº 8.213, de 1991, não admite interpretações extensivas, de forma que só é admissível desconto de efetiva contribuição associativa, desvinculada de qualquer contraprestação ou aproveitamento/benefício específico. Desta forma, relativamente ao ponto, deve-se destacar não ser viável a inclusão no objeto do Acordo de Cooperação Técnica do desconto de quaisquer outras mensalidades ou contribuições, independentemente do nome que a elas se dê (como, por exemplo, "contribuições sociais específicas", "outras contribuições financeiras" - vide, a respeito, artigo 12, "a", do Estatuto Social). **Apenas a mensalidade associativa em si, desvinculada de qualquer contraprestação ou benefício, é que pode ser objeto de desconto.**

15. De acordo com a Ata da Assembleia Nacional do SINDI-API-UGT, realizada em 28 de março de 2019 (fls. 07-14), o valor da mensalidade associativa corresponde a 2% (dois por cento) do benefício previdenciário, limitado ao valor teto de R\$ 50,00 (cinquenta reais). Considerando a distinção entre mensalidade associativa e demais contribuições sociais específicas, considerando que houve indicativo expresso na referida Ata de um percentual para a mensalidade associativa (2%), nos termos do artigo 91 do Estatuto Social, e considerando a redação apresentada para a CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO (fl. 81) do ACT, pressupõe-se que o ajuste proposto volta-se ao desconto de fato de mensalidade associativa (excluídas quaisquer outras), tal como aqui delimitada, de modo que será esse o tipo de desconto que norteará a presente análise jurídica.

16. De outro lado, o artigo 93 (parágrafo único) do Estatuto Social, acima transcrito, estabelece a possibilidade de fixação de *contribuições sociais específicas* aos associados que se beneficiarem de Convênios, Acordos e Convenções Coletivas celebrados pelo Sindicato, entre outros, com o INSS, órgãos governamentais, empresas ou

entidades sindicais patronais. Embora a cobrança de tal contribuição, como visto, não esteja abarcada pelo objeto do presente Acordo (ou seja, não pode tal contribuição ser descontada dos benefícios previdenciários), cumpre apontar que ela prevê, em sua hipótese de incidência, situação em que os associados se beneficiam de ajustes celebrados com várias entidades, inclusive o INSS. **Ocorre que, conforme previsto no artigo 625 da Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015, a Acordante não poderá receber nenhuma remuneração, seja do INSS, seja dos beneficiários, em decorrência do acordo. Confira-se, *in verbis*:**

## CAPÍTULO XII DOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

(...)

Art. 625. A acordante não receberá nenhuma remuneração do INSS nem dos beneficiários pela execução dos serviços objeto do acordo, considerando-se o serviço prestado ser de relevante colaboração com o esforço do INSS para a melhoria do atendimento.

(...)

17. A respeito, aliás, a própria CLÁUSULA QUINTA - DA EXECUÇÃO da minuta do ACT (fl. 88), estabelece, na esteira da normatização aqui referida, que "[a] ACORDANTE não receberá qualquer remuneração do INSS nem dos beneficiários pela execução do objeto do Acordo de Cooperação Técnica, considerando-se a referida execução relevante colaboração com o esforço do INSS para melhoria do atendimento".

18. Com relação ao ponto, a PFE-INSS, analisando ACT de objeto semelhante (processo administrativo NUP 35000.001086/2018-18), de outra entidade interessada, mas com idêntica questão/situação, esclareceu, por meio do DESPACHO Nº 00723/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (Sapiens Seq. 3), aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO Nº 00188/2018/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (Sapiens Seq. 4), o seguinte, *verbis*:

4. Ora, o art. 625 veda a cobrança por serviços objeto do acordo de cooperação técnica celebrado **com o INSS**.

5. Em nome da liberdade associativa e de mercado, nada obsta que, atendidos os demais ditames legais (a exemplo da vedação à distribuição de lucros, como já referido no parecer em comento), possa a associação fixar seus modos de arrecadação por serviços e benefícios logrados em nome de seus associados. **Contudo, não poderá fazê-lo, quando o acordo de cooperação técnica que beneficie seus associados seja celebrado com o INSS, por expressa vedação normativa.**

6. Assim, não é todo o teor do art. 103 do Estatuto que inviabiliza a celebração do acordo pretendido, mas apenas do trecho "com o INSS", o qual não deveria constar do referido estatuto em face da referida incompatibilidade normativa.

7. Entretanto, **a mera previsão estatutária da referida cobrança não poderá ser oposta ao INSS, cujos agentes deverão cuidar para que, neste ou em nenhum outro acordo de cooperação técnica prevista no Capítulo XII da Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015, seja admitida a remuneração, seja do INSS seja dos beneficiários, da associação acordante, por serviços objetos desses acordos, sob pena de responsabilidade.** (Grifos do original)

19. Ainda com relação ao ponto em discussão, e no bojo do mesmo referido processo NUP 35000.001086/2018-18, a PFE-INSS exarou a NOTA Nº 00067/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (Sapiens Seq. 11), aprovada pelo DESPACHO Nº 00483/2018/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (Sapiens Seq. 12), acrescentando que, *verbis*:

6. Ressalte-se que os esclarecimentos prestados são relevantes na medida em que vão ao encontro dos termos do **DESPACHO n. 00723/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, o qual

ressalvou pela desnecessidade de alteração estatutária quanto ao ponto, desde que tal artigo do estatuto não fosse oposto ao INSS. Foram seus termos: (...)

7. Assim, o compromisso firmado pela entidade apenas reforça a recomendação da Procuradoria, no sentido da inoponibilidade da cláusula, no caso, não sendo legítima a remuneração, seja por pagamento pelo INSS ou pelos beneficiários, da associação acordante, por serviços objetos desses acordos, sob pena de responsabilidade - o que deverá ser confirmado pela Administração.

8. Destaque-se que o teor da Cláusula Quinta da minuta submetida á apreciação da Procuradoria (fl. 159) contempla essa vedação. Ao assiná-la, a Associação interessada responsabiliza-se pelo seu cumprimento, o que deverá ser objeto de atenção por parte da Administração por ocasião da fiscalização pertinente. (Grifo do original).

20. **Assim sendo, considerando o entendimento acima firmado, no sentido da inoponibilidade ao INSS da previsão estatutária em comento, ou seja, em virtude da impossibilidade de a entidade vir a receber ou cobrar, seja do INSS, seja dos beneficiários/associados, valores ou contribuições quaisquer em decorrência do(s) ajuste(s) firmado(s) com o INSS, recomenda-se que a Administração: (I) obtenha por escrito compromisso da entidade no sentido de que não irá cobrar ou receber do INSS ou dos beneficiários quaisquer valores decorrentes do ajuste que se pretende firmar, sob pena de responsabilidade; e (II) inclua a verificação do cumprimento de tal obrigação na rotina de fiscalizações do ajuste. De toda forma, ainda que a cláusula estatutária seja inoponível ao INSS, afigure-se de todo oportuno que sejam feitos os ajustes redacionais pertinentes, de forma a excluir o INSS de seu texto, (III) cabendo à área técnica competente adotar as providências necessárias junto à entidade para tanto - inclusive levando em consideração os resultados de tais providências na análise da execução do acordo, caso venha a ser celebrado.**

21. Quanto ao requisito da legitimidade da entidade para figurar num dos polos do ajuste em questão, evidencia-se que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários as mensalidades de **associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas - ou seja, associações ou entidades congêneres de aposentados.**

22. De acordo com o artigo 53 do Código Civil, as associações constituem-se pela união de pessoas que se organizam para fins não-econômicos. Ou seja, nas palavras de Maria Helena Diniz:

Tem-se a associação quando não há fim lucrativo ou intenção de dividir o resultado, embora tenha patrimônio, formado por contribuição de seus membros para a obtenção de fins culturais, educacionais, esportivos, religiosos, recreativos, morais etc. (*In: Curso de Direito Civil Brasileiro: teoria geral do direito civil. v. 1. 15. ed., São Paulo: Saraiva, 1999, p. 146.*)

23. Sobre o tema, Fábio Ulhoa Coelho ensina:

A associação é a pessoa jurídica em que se reúnem pessoas com objetivos comuns de natureza não econômica. Sempre que um conjunto de pessoas, físicas ou jurídicas, descobrem-se em torno de um mesmo interesse, podem melhor realizá-lo unindo seus esforços. A constituição de uma associação dá mais força a cada uma delas, porque propicia a estrutura apta a racionalizar os recursos empregados na realização do objetivo comum. A Associação de Amigos de Bairro, por exemplo, destina-se a prover aos seus associados melhoria nas condições de segurança urbana da região, bem como servir de porta-voz dos anseios da comunidade perante os órgãos públicos. O Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (CONAR), outro exemplo, foi constituído por empresas e profissionais ligados à atividade publicitária com o objetivo de julgarem, à luz do código de auto-regulamentação do setor, os anúncios veiculados em TV, rádio, jornal e outros meios, coibindo a publicidade antiética. Em cada shopping center, terceiro exemplo, os locatários das lojas são contratualmente obrigados a se filiar à respectiva Associação de Lojistas, incumbida de realizar campanhas promocionais em certas épocas do ano (Natal, Dia das Mães, Dia das Crianças etc.). Algumas expressões são tradicionalmente empregadas na denominação da associação em função dos seus fins. Assim, é comum chamá-la de instituto, quando tem natureza cultural; de clube, quando seus objetivos são esportivos, sociais ou de lazer; de academia de letras, quando reúne escritores; de centro acadêmico, quando congrega estudantes

de determinado curso universitário. (*In: Curso de Direito Civil: parte geral. v. 1. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 567*).

24. A respeito, a Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS, de 2015, em seu art. 618, parágrafo 5º, define associação como sendo "uma entidade de direito privado, dotada de personalidade jurídica e caracterizada pela união de pessoas para realização e consecução de objetivos comuns, sem finalidade lucrativa". Tais *objetivos/finalidades*, sendo comuns, devem dizer respeito ou serem inerentes *especificamente às pessoas congregadas*.

25. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, definiu a *finalidade específica* da associação cuja mensalidade se pode descontar dos benefícios previdenciários, qual seja: de aposentados. Infere-se, portanto, que a associação deve ser constituída pela reunião de pessoas que busquem objetivos específicos da categoria de aposentados, sejam objetivos ligados à categoria profissional a qual pertenciam, sejam objetivos ligados a atividades sociais dos aposentados.

26. Pois bem. *In casu*, conforme previsto no artigo 1º do Estatuto Social, o SINDI-API-UGT apresenta-se como associação civil, pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos, de natureza sindical, com atuação em todo o território nacional, "que tem por finalidade precípua a representação, a coordenação, e a defesa dos interesses difusos, individuais e coletivos da categoria especial constituída pelos aposentados, pensionistas e idosos, urbanos e rurais, oriundos das Entidades Privadas e da Administração Pública, perante os Poderes Públicos, a sociedade, o Instituto Nacional do Seguro Social e quaisquer outras entidades de previdência social, de naturezas gerais, fundacional e/ou complementar" (fls. 37-38).

27. A respeito da caracterização do SINDI-API-UGT cumpre destacar ainda os seguintes dispositivos de seu Estatuto Social, *verbis*:

**ARTIGO 2º** - O SINDI-API-UGT, além dos objetivos acima enunciados, tem as seguintes outras finalidades:

a) Criar e/ou propiciar programas de prestação de serviços na área de assistência jurídica aos integrantes da categoria, por meio de advogados e/ou escritórios de advocacia regularmente habilitados perante a Ordem dos Advogados do Brasil;

b) Criar e/ou propiciar programas de prestação de serviços nas áreas de assistência administrativa, de promoção da saúde, de educação, de cultura, de esporte, de lazer, de turismo, de crédito bancário, de financiamento e cartões de compra, assim como em quaisquer outras que visem beneficiar, proteger e assegurar melhores condições gerais de vida aos integrantes da categoria.

(...)

d) Entabular negociações e celebrar Convenções ou Acordos Coletivos com Institutos de Previdência, Empresas, e com Instituições de Previdência Complementar ou Fundacionais;

(...)

f) Promover e participar de movimentos reivindicatórios de interesse da categoria, inclusive de conselhos, comissões, dentre outros, de caráter internacional, nacional, estadual ou municipal;

g) Impetrar Mandado de Segurança Coletivo e ajuizar ações, coletivas ou individuais, inclusive Ação Civil Pública e Ação Civil Coletiva, em todas as áreas de interesse dos integrantes da categoria, especialmente quanto à garantia dos direitos previstos no Estatuto do Idoso e na Lei de Defesa do Consumidor;

(...)

**i)** Instituir e/ou estimular a formação de cooperativas, ONGs, OSCIPs, instituições de crédito e financiamento, instituições distribuidoras de medicamentos populares, além de quaisquer outras entidades destinadas a beneficiar os integrantes da categoria;

(...)

**m)** Emitir parecer, sugerir e propugnar pela elaboração, aprovação ou rejeição de leis, atos e medidas que envolvam os interesses da categoria;

**n)** Representar contra medidas prejudiciais aos interesses da categoria;

(...)

**p)** Promover e participar de Congressos, Conferências e Eventos de interesse da categoria, nos âmbitos nacional e internacional;

**q)** Celebrar convênios e outros instrumentos e montar parcerias com os Poderes Públicos e Privados nas esferas Municipais, Estaduais e Nacional, destinadas a atender aos integrantes da categoria;

**r)** Celebrar convênios e outros instrumentos com o INSS e outros Institutos de Previdência Social Municipais e Estaduais, de modo a poder propiciar, diretamente pelo Sindicato, a preparação, instrução e requerimentos de concessão e manutenção de benefícios previdenciários, assim como encaminhar pedidos de solução atinentes a quaisquer problemas previdenciários que afetem os associados e os segurados;

(...)

**t)** Propugnar pela criação, em todos os Municípios, de Centros de Referência do Idoso, adequadamente preparados e equipados para assegurar atendimento prioritário e especializado aos integrantes da categoria;

**u)** Lutar pela garantia de acesso ao mercado de trabalho aos Aposentados, Pensionistas e Idosos que pretendam voltar a trabalhar;

**v)** promover conferências, seminários, simpósios, cursos, e outros eventos para tratar de temas de interesse da categoria.

(...)

**ARTIGO 7º** - O Sindicato baseará sua ação nos seguintes princípios:

(...)

**d)** Lutar para resgatar e valorizar a dignidade do aposentado, do pensionista e do idoso;

**e)** Defender a efetiva concretização e a ampliação dos direitos assegurados no Estatuto do Idoso e na Lei;

**f)** Lutar, por todos os meios legais e em todos os planos, pela melhoria das condições gerais de vida e pelos interesses individuais e coletivos dos aposentados, pensionistas e idosos;

(...)



**h)** Defender o Sistema Público de Seguridade Social, buscando sua ampliação para todos os segmentos da sociedade, o aperfeiçoamento da sua gestão, a adoção de elevados padrões de atendimento ao público, e a efetiva participação dos segurados nos seus órgãos de administração, controle e fiscalização;

**i)** Lutar pela adoção de Políticas Públicas, nas instâncias Federal, Estaduais e Municipais, que assegurem formas de atendimento especial aos aposentados, pensionistas e idosos, entre outras, nas áreas de saúde, habitação, medicamentos, transporte público, assistência social, cultura, educação, esporte, turismo, lazer e nutrição;

(...)

**k)** Lutar para recuperar e ampliar o poder aquisitivo dos benefícios previdenciários;

(...)

**ARTIGO 8º** - Pode associar-se ao SINDIAPI-UGT:

**a)** O aposentado e o pensionista beneficiário do Instituto Nacional do Seguro Social ou a qualquer outro Instituto de Previdência Social, Federal, Estadual ou Municipal, ou privada, fundacional ou complementar e ainda os anistiados;

**b)** O Idoso, assim definido pelo Estatuto do Idoso, ainda que não receba benefício pelo regime de previdência social.

(...)

28. Da leitura dos dispositivos acima, percebe-se que a entidade afigura-se, *prima facie*, como uma pessoa jurídica criada com objetivos voltados à classe de aposentados/pensionistas. O fato de nem todos os aposentados/pensionistas serem beneficiários do INSS, eis que, segundo o artigo 8º, "a", c/c art. 1º, do Estatuto Social, podem associar-se também aposentados/pensionistas de "outro Instituto de Previdência Social, Federal, Estadual ou Municipal, ou privada, fundacional ou complementar (...)", ou seja, os associados podem ser oriundos de entidades privadas e da Administração Pública, não afasta a condição de aposentados/pensionistas dos associados, os quais, justamente por estarem sob tal categorização, passam a deter, *em princípio*, interesses comuns, passíveis, portanto, de reunião numa mesma associação.

29. Doutro lado, o fato de a associação/sindicato em questão permitir em seu quadro social o idoso, assim definido pelo Estatuto do Idoso, ainda que não receba benefício pelo regime de previdência social, não desnatura, *a priori*, a qualidade de entidade de aposentados. É que os idosos e os aposentados encontram-se em situações jurídicas em muito assemelhadas, segundo vários critérios possíveis. É de se esperar, aliás, que, salvo possíveis variações nos marcos iniciais para uma coisa ou outra, todos sejam idosos e aposentados em algum momento. O próprio Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003) - que, aliás, veicula capítulo específico sobre a Previdência Social - define o idoso segundo critério etário, que é justamente um dos critérios contemplados, com suas especificidades, para fins de cobertura previdenciária (idade avançada - art. 1º da Lei nº 8.213, de 1991).

30. Ocorre que a entidade prevê também **os anistiados** como possíveis associados (artigo 8º, "a", do Estatuto Social). É de se perceber que a condição de anistiado atrai toda uma gama de interesses e uma legislação de regência específicas<sup>[1]</sup> que não se confundem com os interesses diretos dos aposentados. Assim sendo, embora constem finalidades que digam respeito aos aposentados/pensionistas, certo é que a admissão de anistiados termina por albergar dentro das atividades da entidade interesses outros que não dizem respeito especificamente aos aposentados/pensionistas - **situação que termina por impedir a subsunção da entidade no conceito de associação de aposentados de que trata a legislação de regência**<sup>[2]</sup>.

31. **Deve-se acrescentar que a desnaturação da entidade para os fins aqui almejados ocorre também** em função da previsão de que ela admite em seu quadro associativo o chamado "**associado parceiro**" (artigo 9º, "c", do Estatuto Social - fl. 41), definido como "a entidade representativa de aposentados, pensionistas e idosos, ou sindicato representativo de categoria profissional, que mediante convênio, possa filiar seus representados ao Sindicato". A desnaturação para fins de legitimidade, aqui, ocorre em duas frentes: primeiro, porque se a entidade associada (associado parceiro) representa aposentados, pensionistas e idosos e pretende ter suas mensalidades descontadas diretamente em benefícios deveria postular em nome próprio tal medida perante o INSS, para fins de formalização de ajuste específico para tanto, com as devidas qualificações, regularizações e instruções documentais próprias; segundo, porque o associado parceiro poderá ser até um sindicato representativo de categoria profissional, ou seja, que congloba pessoal da ativa (e não aposentados/pensionistas e respectivos interesses específicos)<sup>[3]</sup>.

32. **Logo, desnaturada a condição de entidade propriamente de aposentados, tem-se que a entidade não goza de legitimidade para figurar como parte acordante na hipótese.**

33. Ainda no que toca à legitimidade da entidade interessada, há que se perquirir se se trata de entidade legalmente constituída, sobretudo no tocante aos requisitos definidos no artigo 53 e seguintes do Código Civil, os quais preveem uma série de normas de ordem pública de observância obrigatória na constituição de associações.

34. Conquanto a entidade tenha apresentado Comprovante de Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ (fl. 67), além de cópia do Estatuto Social (fls. 37-64) e da Ata da Assembleia Geral Ordinária de Eleição e Posse da Diretoria, seguida de cópia dos Termos de Posse dos dirigentes, para mandato até 2021 (fls. 27-36), deve-se ter em mente que o INSS está sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais decorrentes de descontos de valores de mensalidades de associações alegadamente não autorizados e que, em razão de tal contexto, afigura-se de todo recomendável que a administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins. Verifica-se, a propósito, que, à fl. 65, consta cópia autenticada de Certificado de Inscrição da entidade no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE do (extinto) Ministério do Trabalho e Emprego. Considerando que o Certificado data de 30 de abril de 2010, **recomenda-se que a área técnica verifique a sua atualidade e regularidade.**

35. O terceiro requisito necessário para a formalização do ajuste é a **autorização do aposentado filiado** para que possa ser implementado o desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI do art. 5º da Constituição Federal de 1988 - CF/88:

Art. 5º. (...)

(...)

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizada, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

(...)

36. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na CLÁUSULA TERCEIRA - DAS AUTORIZAÇÕES (fls. 84-87) da minuta do Acordo de Cooperação Técnica - ACT sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização por parte do titular do benefício. Além disso, verifica-se que a citada cláusula faz referência a formulários próprios para autorização e exclusão de autorização de desconto da mensalidade no benefício, que se encontram como Anexos (I e II) da minuta de ACT (fls. 104-107).

37. Com relação ao ponto, chama a atenção o que dispõe o Estatuto Social do SINDI-API-UGT (fls. 37-64), cujo artigo 10, Parágrafo único, dispõe o seguinte, *verbis*:

### **CAPÍTULO III DOS ASSOCIADOS, SEUS DIREITOS E DEVERES**

(...)

**ARTIGO 10** - O pedido de admissão ao Quadro Associativo da Entidade será feito por meio de formulário-proposta fornecido pela entidade, do qual constem os dados de qualificação do proponente, devidamente preenchido e assinado.

**Parágrafo único** - O formulário-proposta conterá declaração de adesão do proponente às normas estatutárias e da Entidade, assim como expressa autorização para desconto da mensalidade associativa diretamente dos proventos que perceber da entidade previdenciária a que estiver filiado, ou de anistia, e na hipótese de não auferir proventos previdenciários ou o Sindicato não possuir convênio com a entidade previdenciária, por meio de boletos, carnês ou descontos bancários.

(...)

38. Analisando-se outro caso, de outra entidade interessada, que continha regra semelhante à regra estatutária acima transcrita (vide NUP 35000.001086/2018-18), exarou-se, no PARECER N° 00034/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (Sapiens Seq. 2), entendimento no seguinte sentido, *verbis*:

34. Como se percebe, ao já prever e estabelecer previamente, no ato associativo, mediante adesão, que o pagamento da mensalidade associativa ocorrerá por meio de desconto direto nos proventos, sem qualquer liberdade para escolha de outros meios, suprime-se justamente do filiado a possibilidade de exprimir a sua vontade ou não quanto à autorização em questão, circunstância que destoa e não se coaduna com o preceito legal de regência (inciso V do art. 115 da Lei nº 8.213, de 1991). **Bem se percebe, portanto, que não existe possibilidade de escolha individual e específica do beneficiário associado pela modalidade de desconto em folha de suas contribuições associativas, de forma que, salvo mudanças estatutárias a respeito, aqui também não se vislumbra preenchimento de requisito legalmente exigido.** (Grifo do original)

39. Em face de provocação da então entidade interessada do processo referido (NUP 35000.001086/2018-18), a PFE-INSS foi instada a se manifestar novamente com relação ao assunto, o que ocorreu por meio da NOTA N° 00067/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (Sapiens Seq. 11) - aprovada pelo DESPACHO N° 00483/2018/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (Sapiens Seq. 12) -, a qual, evoluindo o entendimento inicialmente apresentado, concluiu o seguinte, *verbis*:

11. A preocupação, quanto ao ponto, deve ser a de assegurar a livre e consciente manifestação do aposentado, para fins de obter seu consentimento para o lançamento da contribuição associativa como desconto em seu benefício. De fato, nos termos do art. 5º, XX, constitui-se em direito fundamental a liberdade de associação, de modo que "ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado".

12. Os esclarecimentos trazidos pela Associação interessada merecem ser ponderados, sobretudo considerando o aspecto econômico, no sentido de que, em tese, o alto custo cobrado pelos bancos para emissão de boleto poderia inviabilizar a associação, ou determinar a elevação do valor da contribuição (como exposto na reunião referida no parágrafo 1 desta Nota) - o que poderia, aí sim, restringir a liberdade associativa. Tal argumento, contudo, deverá ser avaliado pela Administração, para fundamentar sua decisão.

13. Do exposto, **recomenda-se** que o consentimento para os descontos no benefício do associado se dê de forma destacada, a fim de se evitarem futuras alegações de consignações indevidas, e a fiscalização da execução do acordo de cooperação técnica, por parte da Administração, ocupe-se em certificar que a liberdade dos beneficiários, quanto à autorização para os descontos, esteja, de fato, sendo acatada.

14. Destarte, sendo assegurado aos beneficiários todos os meios para facilitar sua manifestação de vontade, seja no sentido da autorização ou suspensão dos referidos descontos, revê-se o entendimento anterior, entendendo pela desnecessidade de alteração, nesse momento, do estatuto

quanto ao ponto, considerando-se que, com os esclarecimentos trazidos pela Associação e com as cautelas ora recomendadas, encontra-se devidamente atendida a previsão do citado art. 115, V, da lei 8.213/1991, no sentido da necessidade de autorização dos beneficiários do INSS associados à entidade interessada, para fins de consignação do valor da mensalidade em seus benefícios.

15. Para maior segurança e efetivação das cautelas aqui tratadas, **recomenda-se** a introdução do seguinte parágrafo na Cláusula Primeira da minuta de fls. 156/162:

**Parágrafo Terceiro.** O desconto da mensalidade prevista nesta Cláusula depende de expressa e livre manifestação de vontade, por parte do associado da ACORDANTE, o qual poderá, a qualquer tempo, solicitar a exclusão da autorização. (Grifos nossos e do original)

40. Diante do entendimento prevalecente na PFE-INSS, acima transcrito, **recomenda-se** que a Administração instrua os autos com sua avaliação ou análise técnica quanto ao ponto (com as informações que eventualmente entender pertinentes, obtidas, inclusive, a partir da entidade interessada), mormente no tocante ao aspecto econômico de emissão de boletos *vis-a-vis* a realidade da entidade, **adotando-se, de toda forma**, para o presente processo, caso prossiga o interesse na celebração do ajuste, **as recomendações de que tratam os parágrafos 13 e 15 da NOTA N° 00067/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, acima transcritos**<sup>[4]</sup>.

41. **Nessa linha de ideias, pelo exposto até o momento, conclui-se que o SINDI-API-UGT não preenche todos os requisitos necessários à formalização do feito.** Considerando a eventual possibilidade de a entidade interessada vir a preencher todos os requisitos legalmente exigidos (o que não significaria direito à celebração do acordo, dada a discricionariedade administrativa, bem como vários outros requisitos envolvidos), assim como em atenção à razoável duração do processo administrativo, dar-se-á seguimento à apreciação da minuta de ACT submetida a análise.

### 2.3 Da exigência do Parágrafo 1º do artigo 154 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999

42. O Parágrafo 1º do artigo 154 do Decreto nº 3.048, de 1999, preceitua que o desconto de mensalidades de associações e demais entidades de aposentados da renda mensal do benefício ficará na dependência da conveniência administrativa do setor de benefícios do INSS.

43. No presente caso, verifica-se que, em despacho conjunto (fls. 73-75), avalizado pela Diretoria de Benefícios (fl. 77), a Divisão de Administração de Acordos Nacionais de Benefícios e a Coordenação-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários entenderam que não há critérios que justifiquem a impossibilidade de celebração do ajuste em questão, não havendo, ademais, reclamações em face do SINDI-API-UGT registrados nas agências do INSS por ocasião da execução do ajuste anteriormente firmado com a entidade.

44. Nada obstante, e em que pese haja autorização legislativa para o desconto em questão, caso haja saneamento das inconsistências detalhadas no tópico anterior e a administração opte por dar seguimento à presente proposta de ajuste, **recomenda-se seja robustecida a motivação da conveniência administrativa**, devendo a área técnica competente fazer constar *avaliação concreta do custo/benefício* desse ajuste para o INSS - mormente quando se trata de uma renovação de ajuste já anteriormente firmado (e que demanda *avaliação detalhada de sua execução* para fins de definição de sua renovação ou não) -, considerando, inclusive, *custos de implantação da medida e riscos associados à prática*, a exemplo das reclamações de segurados nos diversos canais de atendimento e da responsabilização judicial do INSS em caso de descontos questionados pelos segurados. A devida fundamentação e motivação para o ato e para justificar sua conveniência e oportunidade deve lastrear-se nos ditames e requisitos dos artigos 20 e ss da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, assim como deve se dar nos termos do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. A propósito, confira-se o seguinte, *in verbis*:

#### **LIDNB**

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

### **DECRETO Nº 9.830, DE 2019**

#### **Motivação e decisão**

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

#### **Motivação e decisão baseadas em valores jurídicos abstratos**

Art. 3º A decisão que se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos observará o disposto no art. 2º e as consequências práticas da decisão.

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.

§ 2º Na indicação das consequências práticas da decisão, o decisor apresentará apenas aquelas consequências práticas que, no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 3º A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade.

(...)

#### **Interpretação de normas sobre gestão pública**

Art. 8º Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos, as dificuldades reais do agente público e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Na decisão sobre a regularidade de conduta ou a validade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos, serão consideradas as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público.

§ 2º A decisão a que se refere o § 1º observará o disposto nos art. 2º, art. 3º ou art. 4º.

## **2.4 Definição da natureza jurídica do ajuste proposto e do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:**

45. Como já acima antevisto, analisando-se de forma geral o objeto do ajuste em análise - desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário -, percebe-se que ele apresenta-se lícito, encontrando fundamento legal no inciso V do artigo 115 da Lei nº 8.213, de 1991.

46. Pois bem. Configurado como associação civil (vide art. 1º do Estatuto Social - fl. 37), o SINDIAPI-UGT apresenta-se como entidade privada sem fins econômicos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil (vide art. 1º e art. 41 da Lei em questão). Deve-se destacar que a própria Lei nº 13.019, de 2014, estabelece que, para os fins ali previstos, entidade sem fins lucrativos é aquela que não distribui lucros e afins. Confira-se o que dispõe o artigo 2º, inciso I, alínea "a", da mencionada Lei, *in verbis*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

47. Em apreciação de ponto semelhante de outro caso, com outra entidade interessada (processo administrativo NUP 35000.001086/2018-18), a PFE-INSS, por meio do PARECER Nº 00034/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (Sapiens Seq. 2), então exarado, expressou o seguinte entendimento - que, dada a identidade de situações, seria aplicável ao caso que ora se analisa:

**42. A respeito, deve-se pontuar a ausência de previsão estatutária expressa albergando o conteúdo do Art. 2º, inciso I, alínea "a", da Lei nº 13.019, de 2014, ou seja, que indique a não-distribuição de eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, auferidos mediante o exercício de suas atividades, para as pessoas indicadas (sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros) e que tais valores são aplicados integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva. Assim sendo, tal circunstância inviabiliza a demonstração do enquadramento do interessado na prescrição legal e prejudica o prosseguimento do feito, salvo se realizadas as pertinentes alterações estatutárias. (Grifo do original)**

48. Certo é que, em face de provocação da então entidade interessada do processo referido (NUP 35000.001086/2018-18), a PFE-INSS foi instada a se manifestar mais uma vez com relação ao ponto. Evoluindo em relação ao entendimento anteriormente exarado, a NOTA Nº 00067/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (Sapiens Seq. 11) - aprovada pelo DESPACHO Nº 00483/2018/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (Sapiens Seq. 12) -, concluiu no sentido de que, *verbis*:

18. Sendo associação civil, nos termos do art. 53 do Código Civil, pressupõe-se que suas finalidades não são econômicas. E o art. 54 do mesmo Código estabelece os requisitos essenciais para seu estatuto, sob pena de nulidade, dentre os quais não está a vedação para distribuição de lucros, nos termos citados.

19. Tampouco a Lei 13.019/2014 estabelece a necessidade de haver vedação expressa à distribuição de lucros no estatuto. Entretanto, não se pode olvidar que assim dispõe:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

20. Assim, a vedação à distribuição de lucros, nos termos transcritos, é obrigação a ser observada para a validade do termo de cooperação, mas não é obrigatório que conste do estatuto da entidade - o que se recomendou para maior segurança.

**21. Assim, diante da declaração expressa da entidade, no sentido de sua aderência à lei, no sentido da não distribuir lucros, tem-se por satisfeito o requisito, devendo a Administração, no exercício regular de seu poder de fiscalização, observar a manutenção dos requisitos para a validade do ajuste.**

**22. Para maior clareza, sugere-se alterar a Cláusula Segunda, II, "i", para o seguinte:**

**i) Manter, durante a vigência do Acordo de Cooperação Técnica, a mesma qualificação exigida na celebração, inclusive quanto à manutenção dos requisitos inerentes à sua natureza jurídica e principalmente quanto à regularidade fiscal perante a Fazenda Federal, Estadual, Municipal, Dívida Ativa da União, INSS e FGTS. (Grifo nosso)**

49. Diante, pois, do entendimento prevalecente acima transcrito, **recomenda-se** que a Administração, com relação ao ponto: **(I)** instrua o feito com Declaração da entidade interessada no sentido de que ela se amolda aos termos do artigo 2º, inciso I, alínea "a", da Lei nº 13.019, de 2014, ou seja, de que ela afigura-se como uma entidade privada sem fins lucrativos que não distribui entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; **(II)** incorpore à rotina de fiscalizações a verificação da observância/manutenção de tal requisito, que diz respeito à natureza/qualificação jurídica da entidade; **(III)** e incorpore à minuta do ACT a redação sugerida no parágrafo 22 da NOTA Nº 00067/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, acima transcrito<sup>[5]</sup>.

50. De toda forma, é de se pontuar que, em que pese o Estatuto do SINDI-API-UGT prever, em seu artigo 81, parágrafo 2º (fls. 59-60), o pagamento de remuneração aos membros dos órgãos colegiados que indica, observa-se que tal condição, por si só, não afasta a qualidade da pessoa privada de ser sem fins lucrativos, nos termos admitidos pelo arcabouço legislativo que aborda o tema referente à caracterização de entidade sem finalidade lucrativa, tal como se observa na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, e na Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, que dispõe sobre a certificação de entidades beneficentes de assistência social às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos.

51. **No ponto, recomenda-se, contudo, que, havendo remuneração dos diretores/dirigentes e demais membros de colegiados da entidade, a área técnica do INSS se certifique de que o valor da remuneração está**

**adequado aos valores praticados no mercado, bem como confirme o alinhamento da remuneração às exigências aduzidas pelo art. 29 da Lei nº 12.101, de 2009.**

52. Em continuidade, cumpre destacar o seguinte trecho da CONCLUSÃO DEPCONS/PGF/AGU Nº 54/2013 (decorrente do PARECER Nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONS/PGF/AGU e atualizada pelo PARECER Nº 00004/2016/DEPCONS/CPCV/PGF/AGU), que estabelece o seguinte, *verbis*:

I – O **acordo de cooperação** é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 **não** se aplica ao acordo de cooperação, **incidindo**: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas **com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, caput e §1º, da Lei nº 8.666/1993**, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.** (Grifos nossos).

53. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a Administração Pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco, que não envolve a transferência de recursos financeiros, conforme estabelecido no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019, de 2014, *verbis*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - administração pública: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, alcançadas pelo disposto no § 9º do art. 37 da Constituição Federal; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em



regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

(...)

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

(...)

54. Assim, quanto à forma do ato sob análise - Acordo de Cooperação Técnica -, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes (com a necessária adequação ao regime jurídico introduzido pela Lei nº 13.019, de 2014), uma vez que se trata de ajuste sem envolver transferência de recursos entre as entidades congruentes, proposto para ser firmado entre o INSS, autarquia federal, e o SINDI-API-UGT, entidade associativa civil, sem fins econômicos (fl. 37). **A adequação, aqui colocada, depende, obviamente, da efetiva demonstração da caracterização da entidade, tal como apontado no Parágrafo 49, supra.**

## 2.5 Dos Requisitos Legais para a Celebração de Acordo de Cooperação:

55. O Acordo de Cooperação é definido pelo inciso VIII-A do art. 2º da Lei nº 13.019, de 2014, como o "*instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros*" (itálico nosso).

56. Portanto, trata-se de ajuste em que se destaca o intuito de cooperação recíproca entre as entidades que o celebram. Assim, ao firmar tal acordo, as partes visam à consecução de objetivos comuns - ou seja, diferentemente do que ocorre nos contratos administrativos, os interesses das partes não se contrapõem, mas se adicionam.

57. Além disso, trata-se de acordo em que não há qualquer repasse financeiro entre os partícipes, ou seja, cada parte cumprirá o acordo utilizando-se de seus próprios recursos. Neste ponto, o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, que regulamenta a Lei nº 13.019, de 2014, trata a questão da seguinte forma, *verbis*:

Art. 2º As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

I - termo de fomento ou termo de colaboração, quando envolver transferência de recurso financeiro; ou

II - **acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro.** (Grifo nosso).

58. Sobre o ponto, cumpre apontar o que dispõe a CONCLUSÃO DEP/CONS/PGF/AGU Nº 54/2013 (decorrente do PARECER Nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP/CONS/PGF/AGU e atualizada pelo PARECER Nº 00004/2016/DEP/CONS/CPCV/PGF/AGU), *in verbis*:

I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estas e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

**III – A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.**

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, **sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais**, deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja **realizado prévio chamamento público ou credenciamento**.

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o **prazo de vigência** do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a **prorrogação do prazo de vigência** do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser

celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos. (Grifos nossos).

59. Para a formalização de tal acordo, deve-se, via de regra, examinar: **(I)** a competência da autoridade administrativa para firmar o acordo; **(II)** justificativa técnica para a celebração do compromisso, interesse dos entes envolvidos na celebração do pacto e adequação do prazo de vigência; **(III)** identificação da necessidade de prévio chamamento público ou credenciamento; **(IV)** os requisitos de habilitação da acordante, inclusive quanto às questões referentes à sua capacidade técnica; **(V)** aprovação do plano de trabalho.

60. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, o art. 20 do Anexo I do Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019, prevê que "[a]os Diretores, ao Procurador-Geral, ao Auditor-Geral, aos Superintendentes Regionais, aos Procuradores Regionais e aos Gerentes-Executivos incumbe firmar e rescindir contratos, convênios, ajustes, acordos ou instrumentos congêneres do INSS e do Fundo do Regime Geral da Previdência Social, em suas áreas de atuação". Verifica-se, assim, que a minuta, ao prever como subscritora, pelo INSS, a Diretora de Benefícios, está adequada quanto à competência.

61. O *caput* do art. 30 do Decreto nº 8.726, de 2016, aplicável ao acordo de cooperação por força do art. 6º, inciso II, do mesmo diploma regulamentar, prescreve que o processo deve ser instruído com **parecer do órgão técnico** a respeito dos itens enumerados no inciso V do *caput* do art. 35 da Lei nº 13.019, de 2014, cuja redação é a seguinte, *verbis*:

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

(...)

**V - emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:**

**a) do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;**

**b) da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;**

c) da viabilidade de sua execução; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

d) da verificação do cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

**e) da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria**, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;

f) (Revogada); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

**g) da designação do gestor da parceria;**

h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;

i) (Revogada); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) (Grifos nossos).

62. Quanto ao mérito da proposta, **recomenda-se que a área técnica demandante complemente a análise técnica em face do objeto proposto, especialmente em atenção às observações/recomendações elencadas nos tópicos 2.2 e 2.3 desta manifestação.**

63. Um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse do SINDI-API-UGT (fl. 01; fls. 4 e ss), bem como manifestação de interesse do INSS, nos termos das manifestações de fls. 73-75 e fl. 77). **Nada obstante, tendo em vista as observações/recomendações propostas nos tópicos 2.2 e 2.3 desta manifestação, sugere-se que a administração reaprecie o interesse no feito, aponto, se for o caso, confirmação do interesse anteriormente anunciado.**

64. Sugere-se, ademais, que a análise técnica seja complementada para fazer constar apreciação dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a execução do ajuste proposto, deixando claro, de forma expressamente motivada, que as definições propostas são suficientes para garantir a plena execução física do objeto, bem como para minorar eventuais danos ao INSS em decorrência da falha na execução, adotando-se a devida identificação e gestão dos riscos envolvidos.

65. O artigo 29 da Lei nº 13.019, de 2014, estabelece que, via de regra, **os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público**. Da leitura do dispositivo citado, depreende-se que o chamamento público somente é obrigatório para a celebração de acordo de cooperação quando o seu objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, o que **não** ocorre no caso em tela.

66. Convém salientar, ainda, que, nos termos do artigo 33, inciso I e Parágrafo 1º, da Lei nº 13.019, de 2014, tem-se que para a celebração de acordo de cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente **objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social**. Da leitura do artigo 2º e do artigo 7º do Estatuto do SINDI-API-UGT (fls. 37-64) observa-se o atendimento de tal exigência legal.

67. Além do mais, o *caput* do artigo 34 e o art. 39 elencam alguns requisitos para a celebração de acordo de cooperação técnica. Confira-se, *in verbis*:

**Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:**

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

(...)

**Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:**

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

§ 1º Nas hipóteses deste artigo, é igualmente vedada a transferência de novos recursos no âmbito de parcerias em execução, excetuando-se os casos de serviços essenciais que não podem ser adiados sob pena de prejuízo ao erário ou à população, desde que precedida de expressa e

fundamentada autorização do dirigente máximo do órgão ou entidade da administração pública, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Em qualquer das hipóteses previstas no **caput**, persiste o impedimento para celebrar parceria enquanto não houver o ressarcimento do dano ao erário, pelo qual seja responsável a organização da sociedade civil ou seu dirigente.

§ 3º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

§ 4º Para os fins do disposto na alínea *a* do inciso IV e no § 2º, não serão considerados débitos que decorram de atrasos na liberação de repasses pela administração pública ou que tenham sido objeto de parcelamento, se a organização da sociedade civil estiver em situação regular no parcelamento. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

§ 5º A vedação prevista no inciso III não se aplica à celebração de parcerias com entidades que, pela sua própria natureza, sejam constituídas pelas autoridades referidas naquele inciso, sendo vedado que a mesma pessoa figure no termo de colaboração, no termo de fomento ou no acordo de cooperação simultaneamente como dirigente e administrador público. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

§ 6º Não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) (Grifos nossos).

68. **Esclarece-se que a regularidade fiscal da Acordante deve ser comprovada na data da celebração do ajuste. Outrossim, recomenda-se que a área técnica verifique o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, mediante a juntada da documentação constante dos respectivos dispositivos legais destacados - ou deles decorrentes. Deve-se atentar, ademais, para a necessidade de apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT (inciso VI do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016).**

69. **Recomenda-se, ainda, em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao artigo 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, e ao contido no PARECER Nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-11), que a área técnica competente, na verificação de ocorrências impeditivas à celebração do ACT, consulte, sem prejuízo de outras consultas ou diligências eventualmente pertinentes, os seguintes sistemas/bancos de dados: (I) o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM, (II) o SICONV, (III) o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, (IV) o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, (V) o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, (VI) o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, (VII) a Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares, a Lista de licitantes inidôneos e a Lista de inabilitados para função pública, as três do Tribunal de Contas da União - TCU, e (VIII) o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ. Não obstante as consultas em questão, recomenda-se, nos termos do inciso IX do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016, que seja apresentada declaração do representante legal do SINDIAPI-UGT com informação de que a organização e seus dirigentes **não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, as quais deverão estar descritas no documento.****

70. Registra-se que foi colacionado aos autos documento de identificação (RG) do responsável legal (Sr. Natal Leo) da organização da sociedade civil (fl. 26) e cópia da Ata da Assembleia Geral Ordinária de Eleição e Posse da Diretoria do SINDIAPI-UGT, realizada em 21 de novembro de 2017, bem como cópia dos Termos de Posse dos dirigentes, para mandato até 2021 (fls. 27-36), com o fim de garantir que a pessoa física signatária do acordo de cooperação (Sr. Natal Leo) seja efetivamente aquela que representa a instituição. No caso, quanto à legitimidade do Sr. Natal Leo, membro da Diretoria Nacional na condição de Diretor Presidente Nacional da entidade, para assinar o acordo, tem-se que o Estatuto Social preconiza que compete ao Presidente Nacional “[r]epresentar o SINDIAPI-UGT perante as autoridades administrativas, legislativas e judiciárias, podendo para esse fim constituir procuradores, mandatários ou prepostos” e, ainda, “[a]ssinar, desde que aprovados pela Diretoria Nacional, convênios, contratos, termos de parcerias e outros instrumentos de interesse do SINDIAPI-UGT com entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais” (art. 61, “a” e “m” - fls. 52-53). O artigo 60 do Estatuto Social (fls. 51-52), por sua vez, estabelece competir à Diretoria

Nacional "[c]elebrar convênios, contratos, termos de parcerias e outros instrumentos de interesse do SINDI-API-UGT com entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais" (art. 60, "o"). **Assim, percebe-se que o referido presidente é a autoridade competente para representar o SINDI-API-UGT no ajuste em referência, desde que haja a comprovação, nos presentes autos, da respectiva autorização/aprovação da Diretoria Nacional para tanto, o que deve ser providenciado pela área técnica do INSS.**

71. **Por fim, recomenda-se que seja juntada aos autos a declaração de que trata o art. 27 do Decreto nº 8.726, de 2016, *verbis*:**

Art. 27. Além dos documentos relacionados no art. 26, a organização da sociedade civil, por meio de seu representante legal, deverá apresentar, no prazo de que trata o **caput** do art. 25, declaração de que:

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal; e

b) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, das pessoas mencionadas na alínea "a" deste inciso;

II - não contratará, para prestação de serviços, servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

III - não serão remunerados, a qualquer título, com os recursos repassados:

a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal;

b) servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

c) pessoas naturais condenadas pela prática de crimes contra a administração pública ou contra o patrimônio público, de crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade, e de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

§ 1º Para fins deste Decreto, entende-se por membro de Poder o titular de cargo estrutural à organização política do País que exerça atividade típica de governo, de forma remunerada, como Presidente da República, Governadores, Prefeitos, e seus respectivos vices, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Vereadores, membros do Poder Judiciário e membros do Ministério Público.

§ 2º Para fins deste Decreto, não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.

## 2.6 Do Plano de Trabalho

72. Quanto à exigência de plano de trabalho para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do art. 42 da Lei nº 13.019, de 2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do **art. 22 da Lei 13.019, de 2014**, bem como do **art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016**, adequado, em certa

medida, ao acordo de cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros. Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do Decreto regulamentar em questão:

**Art. 25.** Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, **apresentar o seu plano de trabalho**, que deverá conter, no mínimo, **os seguintes elementos**:

**I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;**

**II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;**

**III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;**

**IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;**

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e

VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do **caput** deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria. (Grifos nossos).

73. Nesses termos, entende-se que o plano de trabalho, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. No presente caso, verifica-se que do Plano de Trabalho (minuta às fls. 95-103) constam os requisitos mínimos exigidos por lei. **No entanto, não consta qualquer manifestação/aquiescência a seu respeito por parte da entidade interessada, o que deve ser providenciado. Também não consta aprovação do Plano de Trabalho por parte da Diretora de Benefícios, nos termos do art. 19 do Anexo I do Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019, o que também deve ser providenciado.**

## 2.7 Da Minuta do Ajuste

74. No que toca à **minuta do acordo de cooperação técnica**, importante observar o que dispõe o artigo 42 da Lei nº 13.019, de 2014. Veja-se:



**Art. 42.** As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de **acordo de cooperação**, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) (Grifo nosso).

75. Da análise da minuta encaminhada a esta Procuradoria (fls. 80-107), no que é aplicável ao acordo de cooperação técnica, verifica-se a presença das cláusulas obrigatórias acima relacionadas, razão pela qual não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS. **Sugere-se/recomenda-se, todavia, o seguinte:**

#### **75.1 Na minuta do Acordo de Cooperação Técnica:**

**75.1.1 na EMENTA, sugere-se** que sua parte final tenha a seguinte redação, *verbis*: "(...) visando ao desconto de mensalidade associativa no benefício previdenciário de seus associados";

**75.1.2 No PREÂMBULO, recomenda-se** substituir a referência ao Decreto nº 9.679, de 02 de janeiro de 2019, pela referência ao Decreto nº 9.660, de 1º de janeiro de 2019;

**75.1.3 No PREÂMBULO, sugere-se** a retirada do trecho "(...) para desconto das mensalidades dos associados das entidades filiadas, diretamente em seus benefícios previdenciários (...)", seja porque se trata de antecipação da descrição do objeto (que possui cláusula descritiva própria), seja em razão de o acordo não contemplar "entidades filiadas";

**75.1.4** Considerando que o Acordo/Acordante não contempla entidades filiadas, **sugere-se** a exclusão de tal expressão "entidades filiadas" e variações **do texto em geral da minuta**, com os ajustes redacionais decorrentes;

**75.1.5 No PREÂMBULO, sugere-se** que a parte final (substituindo-se a partir de "em conformidade com...", inclusive) possua a seguinte redação: "(...), nos termos da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, do Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, dos demais preceitos de direito público e do contido no processo administrativo NUP 35000.002370/2019-84, mediante as cláusulas e condições seguintes:";

**75.1.6 Para a CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO, sugere-se** a seguinte redação, *verbis*:

## CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

1.1 - O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto o desconto de mensalidade associativa diretamente no benefício previdenciário dos associados da ACORDANTE, nos termos admitidos pelo artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991.

1.2. - Entende-se por mensalidade associativa o pagamento devido pelo associado à ACORDANTE, em função tão-só de sua filiação aos quadros associativos, não vinculado, portanto, a qualquer contraprestação ou aproveitamento específico, nem decorrente de qualquer adesão a programas ou planos de vantagens ou benefícios.

1.3 - O desconto de mensalidade associativa diretamente no benefício previdenciário do associado, com o conseqüente repasse à ACORDANTE, só ocorrerá se houver prévia e expressa autorização do respectivo associado, nos termos estabelecidos neste Acordo de Cooperação Técnica.

1.4 - O desconto de mensalidade associativa diretamente no benefício previdenciário depende de livre e expressa manifestação de vontade por parte do associado da ACORDANTE, o qual poderá, a qualquer tempo, solicitar a exclusão da autorização<sup>[6]</sup>.

1.5 - O valor a ser descontado a título de mensalidade associativa corresponde ao valor de 2% (dois por cento) do respectivo benefício previdenciário, observado o teto de R\$50,00 (cinquenta reais) como limite máximo para o desconto.

1.6 - A inclusão, para fins de desconto, seja de forma autônoma, seja embutida como se mensalidade associativa fosse, de qualquer valor correspondente a serviços ou benefícios específicos prestados pela ACORDANTE ou por TERCEIRO, ou de quaisquer outros valores não condizentes com o estabelecido nesta Cláusula e nos demais dispositivos deste Acordo de Cooperação Técnica, ensejará as conseqüências previstas na CLÁUSULA NONA - DA FISCALIZAÇÃO e na CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DA RESILIÇÃO E RESCISÃO, sem prejuízo da adoção de outras medidas previstas na legislação e normatização pertinentes.

**75.1.7 Na CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES**, considerando que não se trata de Acordo de Cooperação Técnica que envolve entidades filiadas, **sugere-se** a seguinte redação para o **item 2.2.1**: "Divulgar entre seus associados o inteiro teor deste Acordo de Cooperação Técnica e comunicar a data de início do desconto para aqueles que optarem por tal forma de pagamento da mensalidade associativa";

**75.1.8 Na CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES**, item 2.2.2, é mencionada a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV. Mais à frente, a minuta menciona a "empresa de tecnologia definida pelo INSS" (por exemplo, Cláusula Terceira - Das autorizações, item 3.12). E, em outras passagens, volta a mencionar a DATAPREV (por exemplo, Cláusula Quarta, Cláusula Sétima, Cláusula Oitava). **Recomenda-se** que o INSS esclareça a razão da diferenciação, se são entes distintos ou a mesma pessoa jurídica, com os **eventuais ajustes redacionais pertinentes (de uniformização redacional, por exemplo, se for o caso) ao longo de todo o texto da minuta**, conforme os esclarecimentos feitos;

**75.1.9 Na CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES, com relação aos itens 2.2.4/2.2.5, sugere-se** que o INSS deixe claro, elencando ou especificando (se for o caso, mediante um novo dispositivo) qual a documentação que deve ser mantida/arquivada pela associação e de que forma (fisicamente/eletronicamente/digitalizada). Veja-se, a propósito, que, para além das autorizações e exclusões, o dispositivo menciona a "documentação que lhe é correlata", sem especificá-la, o que pode gerar discussões a respeito - como, por exemplo, já ocorreu no processo administrativo NUP 35000.002600/2019-13. Ademais, percebe-se que outros dispositivos da minuta mencionam outros documentos (*por exemplo*: na Cláusula Terceira - Das autorizações, item 3.7 - documento de identidade/CNH e CPF; Cláusula Terceira - Das autorizações, item 3.8 - documentos de identificação como foto e informações necessárias (quais?)). Por outro lado, fala-se em digitalização das autorizações e dos pedidos de exclusão no item 2.2.5 da Cláusula Segunda, acrescentando-se, no item 3.8 da Cláusula Terceira - Das autorizações, a digitalização e disponibilização ao INSS, além do Termo de autorização assinado, do documento de identificação com foto, e das informações necessárias

à identificação dos termos do desconto (quais seriam essas informações necessárias?). Diante de tal contexto, **sugere-se** que haja, na minuta, com os ajustes redacionais pertinentes, a devida especificação e compilação dos documentos que devem ser mantidos/arquivados e digitalizados para envio ou acesso pelo INSS, de forma que não haja dúvidas a respeito. **Recomenda-se**, ainda, que a área técnica deixe demonstrada nos autos a(s) respectiva(s) justificativa(s) para a documentação arrolada;

**75.1.10 Na CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES, item 2.2.7, sugere-se** substituir a referência a "contrato social" por "estatuto social";

**75.1.11 Na CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES, item 2.2.9, considerando** o disposto nos parágrafos 48 /49, *supra*, deste parecer, sugere-se que ela tenha a seguinte redação: "2.2.9 Manter, durante a vigência do Acordo de Cooperação Técnica, a mesma qualificação exigida na celebração, inclusive quanto à manutenção dos requisitos inerentes à sua natureza jurídica e principalmente quanto à regularidade fiscal perante a Fazenda Federal, Estadual, Municipal, Dívida Ativa da União, INSS e FGTS";

**75.1.12 Na CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES, item 2.2.10, alínea "a", sugere-se** a seguinte redação: "a) percentual do desconto e valor-limite máximo do desconto";

**75.1.13 Na CLÁUSULA TERCEIRA - DAS AUTORIZAÇÕES, item 3.2, sugere-se** trocar a referência ao prazo de 36 (trinta e seis) meses pela referência a 3 (três) anos, espelhando o que preconiza o novel § 6º do art. 115 da Lei nº 8.213, de 1991;

**75.1.14 Na CLÁUSULA TERCEIRA - DAS AUTORIZAÇÕES, verifica-se** que há dois itens 3.3. **Sugere-se** a devida retificação e renumeração;

**75.1.15 Sugere-se** conferir/retificar a numeração/ordenação dos dispositivos (cláusulas, itens, incisos, alíneas, parágrafos etc.) e as remissões a dispositivos **ao longo de todo o texto** da minuta;

**75.1.16 Na CLÁUSULA TERCEIRA - DAS AUTORIZAÇÕES, (primeiro) item 3.3, sugere-se** excluir a referência a entidades filiadas, com os ajustes redacionais pertinentes;

**75.1.17 Na CLÁUSULA TERCEIRA - DAS AUTORIZAÇÕES, (segundo) item 3.3, sugere-se** substituir a expressão "associado à Entidade filiada" por "associado à ACORDANTE";

**75.1.18 Na CLÁUSULA TERCEIRA - DAS AUTORIZAÇÕES, item 3.7, sugere-se** acrescer no texto que o documento de identidade deve ser oficial, com foto;

**75.1.19 Na CLÁUSULA TERCEIRA - DAS AUTORIZAÇÕES, item 3.8, verifica-se** que ele se relaciona com o item anterior (3.7), mas não espelha/repete com exatidão os documentos previstos no referido item 3.7. **Sugere-se** que o texto remeta aos "documentos de que trata o item 3.7" ou repita novamente tais documentos expressamente, para que não haja dúvidas;

**75.1.20 Com relação aos itens 3.7 e 3.8 da CLÁUSULA TERCEIRA - DAS AUTORIZAÇÕES, atentar,** dada a relação, para as sugestões já expostas no item 75.1.9, *supra*;

**75.1.21 Na CLÁUSULA TERCEIRA - DAS AUTORIZAÇÕES, item 3.12, recomenda-se** que a área técnica justifique a adequação/razoabilidade do prazo de 10 (dez) dias úteis;

**75.1.22 Na CLÁUSULA TERCEIRA - DAS AUTORIZAÇÕES, considerando** que a autorização dada pelo associado/segurado é específica, dizendo respeito a um valor (percentual) e a limite máximo pré-definidos, **recomenda-se** que a área técnica inclua item na Cláusula Terceira - Das autorizações deixando expresso que nova autorização prévia terá de ser coletada do beneficiário/associado sempre que houver aumento do percentual e/ou do limite máximo de desconto de mensalidade (sem prejuízo, por óbvio, dos trâmites de termo aditivo para tanto relativamente ao ACT). É, aliás, o caso dos presentes autos, em que houve aumento do valor a ser descontado do benefício, conforme documentação/ata às fls. 07-14. **Sugere-se a seguinte redação:**

3.X A autorização de desconto dada pelo associado valerá especificamente para o percentual e o limite definidos, devendo ser providenciada nova autorização pessoal sempre que houver alteração do percentual e/ou limite definido, previamente à sua implantação;

3.Y. O disposto no item 3.X não dispensa a necessidade de prévio termo aditivo ao Acordo de Cooperação Técnica, relativamente ao novo percentual e/ou limite estabelecido;

**75.1.23 Na CLÁUSULA SÉTIMA - DOS CUSTOS sugere-se** que a área técnica deixe claro quem é o titular (INSS? DATAPREV?) dos valores a serem ressarcidos/descontados a título de custos operacionais, qual o valor ou como serão calculados os custos e como tais custos serão cobrados (o dispositivo parece estar misturando situações distintas envolvendo DATAPREV e INSS);

**75.1.24 Na CLÁUSULA OITAVA - DA RESPONSABILIDADE, item 8.2, parte final, sugere-se** a exclusão/retificação da referência a operações "contratadas", com os ajustes redacionais decorrentes, eis que o caso não envolve contratos ou contratações;

**75.1.25 Na CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA VIGÊNCIA,** verifica-se que o prazo de vigência proposto é de 60 (sessenta) meses, não havendo previsão de prorrogação. De acordo com o art. 21 do Decreto nº 8.726, de 2016, "[a] cláusula de vigência de que trata o inciso VI do caput do art. 42 da Lei nº 13.019, de 2014, deverá estabelecer prazo correspondente ao tempo necessário para a execução integral do objeto da parceria, passível de prorrogação, desde que o período total de vigência não exceda cinco anos". Já o inciso VIII da CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 54/2013 estabelece que "[o]bservada a legislação específica, o prazo de vigência do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis". Assim sendo, e considerando que a minuta já prevê como prazo normal de vigência o limite máximo do que seria o prazo que contemplaria vigência + prorrogação (portanto, a minuta não contempla prorrogação), **recomenda-se** que a Administração: **a)** justifique o tempo/prazo de 60 (sessenta) meses de vigência, para a execução integral do objeto, considerando a natureza e a complexidade do objeto, bem como as metas estabelecidas e a razoabilidade/proporcionalidade da relação entre o prazo estipulado e os critérios analisados; e **b)** ateste que o acordo não contempla a possibilidade de prorrogação;

**75.1.26 Na CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DA RESILIÇÃO E RESCISÃO, item 12.1,** considerando que a hipótese prevista abarca várias situações possíveis de descumprimento, total ou parcial, dos termos e normas do ACT e da normatização incidente, **sugere-se** que a Administração avalie estipular que o prazo de suspensão poderá ser de até 60 (sessenta) dias;

**75.1.27 Na CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DA RESILIÇÃO E RESCISÃO, item 12.3, sugere-se** substituir a referência a "inciso 12.1" por "item 12.1";

**75.1.28 Na CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DA RESILIÇÃO E RESCISÃO, item 12.6, sugere-se** substituir o prazo de 15 (quinze) dias pelo prazo de 10 (dez) dias, de forma a espelhar o disposto no art. 44 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999;

## **75.2) Na minuta do Plano de Trabalho:**

**75.2.1 Na EMENTA, sugere-se** que sua parte final tenha a seguinte redação, *verbis*: "(...) visando ao desconto de mensalidade associativa no benefício previdenciário de seus associados";

**75.2.2 No PREÂMBULO,** na parte destinada à identificação/qualificação do processo e dos dados dos participantes, **recomenda-se** completar com todos os dados pertinentes, com a prévia checagem de sua correção/exatidão/atualização;

**75.2.3 No item 2 - DAS METAS, I - DO INSS,** considerando que não há entidades filiadas, **sugere-se,** no ponto, ajuste na redação para exclusão da respectiva referência - por exemplo: "(...) que fazem parte do seu quadro de associados, através da facilitação do recebimento dos valores referentes às mensalidades associativas";

**75.2.4 No item 3 - ETAPAS DE EXECUÇÃO, e em várias outras passagens do PLANO DE TRABALHO,** constata-se a menção à DATAPREV (inclusive, mas não somente, num item próprio, qual seja, o item 4 - DOS PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS, inciso III). **Sugere-se,** à semelhança do que já sugerido no item 75.1.8, *supra*, que a área técnica certifique e uniformize, sendo o caso, a referência/terminologia;

**75.2.5 No item 4 - DOS PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS, inciso I, alínea "e", sugere-se** retificar a referência ao "Parágrafo Primeiro da Cláusula Oitava" pela referência ao "item 8.3 da Cláusula Oitava";

**75.2.6 Ao longo de toda a minuta, recomenda-se** que o INSS revise (com as devidas retificações que se fizerem pertinentes), as indicações, remissões e numerações de itens, cláusulas, e demais dispositivos do texto. Veja-se, a propósito, por exemplo, que os itens que tratam "Dos Descontos" e "Dos Custos" encontram-se indicados com numerais romanos, diferentemente dos demais, havendo, ainda, indicativo de repetição na listagem dos itens em geral;

**75.2.7 No item IV - DOS DESCONTOS, alínea "b",** considerando o que consta da Ata da Assembleia Nacional do SINDIAPI-UGT, realizada em 28 de março de 2019, que definiu o valor da contribuição associativa em 2% (dois por cento) do valor do benefício previdenciário, limitado ao valor teto de R\$ 50,00 (cinquenta reais) (fls. 07-14), **sugere-se** retificar trecho do texto, para dele constar o seguinte: (...), "que corresponderá ao percentual de 2% (dois por cento) do valor mensal do benefício previdenciário, limitado ao valor máximo de R\$ 50,00 (cinquenta reais), (...)";

**75.2.8 No item IV - DOS DESCONTOS, alínea "c",** verifica-se a menção a um Fluxograma constante de um Anexo VI do Acordo. Tal Fluxograma e tal Anexo não constam da minuta. Tratando-se de um anexo de cunho operacional, **sugere-se** que a área técnica avalie a pertinência da referência, com os ajustes/retificações (redacionais) pertinentes daí decorrentes (incluindo a minuta do Fluxograma, *por exemplo, se for o caso*);

**75.2.9 No item IV - DOS DESCONTOS, alínea "d",** considerando que não há sindicatos afiliados na hipótese, **sugere-se** a retificação do texto para constar "(...) assinadas pelos beneficiários associados e pelos representantes da ACORDANTE";

**75.2.10.** Considerando que o Acordo/Acordante não contempla entidades afiliadas, **sugere-se** a exclusão de tal expressão e variações **do texto em geral da minuta**, com os ajustes redacionais decorrentes;

**75.2.11 Com relação ao ITEM V - DOS CUSTOS, recomenda-se** observar o quanto já exposto no item 75.1.23;

**75.2.12 No item 7 - DAS AUTORIZAÇÕES, sugere-se** acréscimo, no seguinte sentido: "(...) sob pena de aplicação do disposto no item 8.3 da Cláusula Oitava do Acordo de Cooperação Técnica";

**75.2.13 Com relação ao item 11 - DO INÍCIO E FIM DA EXECUÇÃO DO OBJETO,** verifica-se que ele menciona a prorrogação. **Sugere-se** que tal menção seja eventualmente objeto de reavaliação, após as considerações pertinentes decorrentes do quanto já sugerido no item 75.1.25, *supra*;

**75.2.14. No item - DECLARAÇÃO DA ACORDANTE, recomenda-se** retificar a referência à Confederação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares - CONTAG pela referência ao nome correto da Acordante - Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da União Geral dos Trabalhadores - SINDIAPI-UGT;

### **75.3 Nas minutas de Anexos:**

**75.3.1 Nos Anexos I e II, sugere-se** incluir, na área das informações de qualificação da entidade, campo de identificação do "Nome de Fantasia" da respectiva entidade associativa, de forma a espelhar o disposto na Cláusula Segunda - Das Obrigações, item 2.2.10, alínea "d";

**75.3.2 No Anexo I**, considerando o que consta da Ata da Assembleia Nacional do SINDIAPI-UGT, realizada em 28 de março de 2019, que definiu o valor da contribuição associativa em 2% (dois por cento) do valor do benefício previdenciário, limitado ao valor teto de R\$ 50,00 (cinquenta reais) (fls. 07-14), **sugere-se** incluir, após a expressão "correspondente a 2% (dois por cento) do valor de meu benefício previdenciário", a expressão "limitado ao valor máximo de R\$ 50,00 (cinquenta reais)", entre vírgulas;

**75.3.3 Ao final dos Anexos I e II, sugere-se** retificar a sigla da Acordante.

76. De mais a mais, anota-se a importância de a área técnica processante utilizar os modelos elaborados e divulgados no âmbito desta Autarquia, cujo objetivo é a uniformização dos procedimentos com vistas ao aprimoramento, eficiência e celeridade nos processos realizados pelo INSS. Alerta-se, ainda, que a área demandante, na ocasião de sua adoção, certifique-se quanto à utilização da última versão disponível, tomando as medidas de cautela necessárias para a sua adaptação em conformidade com o objeto concreto do ajuste.

77. Igualmente, impende alertar a área técnica acerca do disposto no artigo 38 da Lei nº 13.019, de 2014:

Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

78. Destaque-se, ademais, que, durante a execução do acordo de cooperação técnica em apreço, o acompanhamento pelo INSS deve ocorrer conforme os dispositivos da Lei nº 13.019, de 2014, já que esta é a norma que regulamenta os acordos de cooperação técnica celebrados entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

79. Por fim, cumpre assinalar a necessidade de observação do padrão culto da língua portuguesa na redação de atos oficiais. Desta forma, **sugere-se** revisão textual apropriada no tocante às formalidades ortográficas e gramaticais pertinentes.

### **3. CONCLUSÃO**

80. Diante de todo o exposto, e sem descurar do quanto exposto no item 2.2 deste parecer - que conclui pela não qualificação da entidade interessada para celebração do ACT - **conclui-se** (em tese, portanto - dadas as considerações de que trata o item 2.2 referido) que **a minuta do Acordo de Cooperação Técnica (fls. 80-107), sob os aspectos jurídico-formais, estará apta para ser utilizada desde que atendidas as recomendações/sugestões expressas nos parágrafos 20, 34, 39/40, 44, 49, 51, 62, 63, 64, 68, 69, 70, 71, 73 e 75.**

81. Ademais, **a área técnica deverá se atentar para as recomendações expressas nos parágrafos 76, 77, 78 e 79.**

82. Por fim, sugere-se o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Benefícios**, para providências de sua alçada.

83. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – SAPIENS.

À consideração superior.

Brasília/DF, 04 de dezembro de 2019.

**IGOR CHAGAS DE CARVALHO**  
PROCURADOR FEDERAL

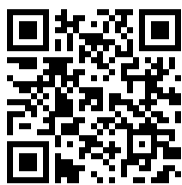
Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000002370201984 e da chave de acesso 373a1499

### Notas

1. <sup>^</sup> Vide, a propósito, a Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002.
2. <sup>^</sup> Veja-se, por exemplo, que a questão dos anistiados surge novamente no parágrafo único do Artigo 10 do Estatuto Social.
3. <sup>^</sup> Recomenda-se, a propósito, que o INSS verifique, com relação ao ponto, outros ajustes de outras entidades congêneres que eventualmente possuam em seus estatutos dispositivo semelhante.
4. <sup>^</sup> Com relação ao item 15, que trata de sugestão de redação de cláusula do ACT, destaca-se que ela constará mais abaixo, na forma sugerida quando da análise da minuta em si do ACT.
5. <sup>^</sup> Tal sugestão constará mais abaixo também, quando das sugestões relativas à minuta do ACT em si.
6. <sup>^</sup> Tal item incorpora a sugestão prevista nos parágrafos 39/40, supra, deste parecer.



Documento assinado eletronicamente por ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 318183931 e chave de acesso 373a1499 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 17-12-2019 18:57. Número de Série: 13920089. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



Documento assinado eletronicamente por IGOR CHAGAS DE CARVALHO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 318183931 e chave de acesso 373a1499 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IGOR CHAGAS DE CARVALHO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 11-12-2019 15:34. Número de Série: 13937216. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

**DESPACHO n. 00871/2019/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35000.002370/2019-84**

**INTERESSADOS: SINDICATO DOS APOSENTADOS, PENSIONISTAS E IDOSOS DA UNIÃO GERAL DOS TRABALHADORES - SINDIAPI-UGT**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

1. Ciente.
2. De acordo com a manifestação contida no **PARECER N° 00073/2019/DAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, da lavra do Dr. IGOR CHAGAS DE CARVALHO, por seus próprios e jurídicos fundamentos.
3. Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009 combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013, com sugestão de posterior encaminhamento à **Diretoria de Benefícios**, para providências de sua alçada.

Brasília, 11 de dezembro de 2019.

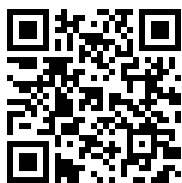
**LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO**  
PROCURADOR FEDERAL  
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

Aprovo, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009 combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013, o **PARECER N° 00073/2019/DAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, da lavra do Dr. IGOR CHAGAS DE CARVALHO, manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Encaminhe-se conforme sugerido.

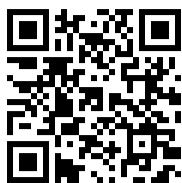
*(assinado eletronicamente)*  
**ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES**  
**Procurador-Geral do INSS**

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000002370201984 e da chave de acesso 373a1499



Documento assinado eletronicamente por ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 356279281 e chave de acesso 373a1499 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 17-12-2019 18:57. Número de Série: 13920089. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



Documento assinado eletronicamente por LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 356279281 e chave de acesso 373a1499 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 11-12-2019 20:31. Número de Série: 17137116. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
DIVISÃO DE ANÁLISE DE ATOS ADMINISTRATIVOS

**PARECER n. 00004/2021/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.346647/2020-62**

**INTERESSADOS: União Brasileira de Aposentados da Previdência - UNIBAP**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a UNIBAP, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados. I. Natureza jurídica de Acordo de Cooperação. Ajuste não prevê transferência de recursos financeiros. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. II. Ilegitimidade da entidade interessada. Não preenchimento das condições legalmente previstas para o desconto. III. Parecer pela não aprovação da minuta do ACT, salvo se houver atendimento das ressalvas anotadas.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria Administrativa,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e o União Brasileira de Aposentados da Previdência - UNIBAP, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.

2. Nos termos da Minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 2685019 (seq. sapiens 28), constitui objeto do Acordo de Cooperação Técnica "o desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de aposentadoria, apenas, dos associados do União Brasileira de Aposentados da Previdência - UNIBAP, no valor correspondente ao percentual de 2,5% (dois virgula cinco por cento) do valor mensal do benefício do associado, em favor da ACORDANTE".

3. No que interessa a esta análise os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

- o Ofício nº 12/2020, de 10/12/2020, por meio do qual a Entidade em referência externa seu interesse em subscrever acordo com o INSS para desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário e encaminha documentação que entendeu pertinente (seq. sapiens 01);
- o Comprovante de inscrição e de situação cadastral nno Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (seq. sapiens 4);
- o Certidão Negativa de Débitos relativos aos tributos Federais e à Dívida Ativa da União (seq. sapiens 5, PDF 1, e 27 - PDF 1) e Certidão Positiva com efeitos de Negativa de Débitos relativos aos tributos Federais e à Dívida Ativa da União(seq. sapiens 39);
- o Certidão Negativa de débitos tributários da dívida ativa do Distrito Federal (seq. sapiens 5, PDF 2, e 33, PDF 2);
- o Certificado de Registro Cadastral - CRC (seq. sapiens 6, 8 e 27 - PDF 2 e 7);
- o Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (seq. sapiens 7 e 33, PDF 3);
- o Declaração simples de adimplência para com a administração Pública Federal Direta e Indireta, nos termos do art. 299 do Código Penal (seq. sapiens 9- PDF 1);
- o Declaração simples, firmada pelo representante da entidade, à luz do inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal de 1988 e do inciso V do art. 27 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, de que

- não possui em seu quadro de pessoal empregados menores de 18 (dezoito) anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre, e em qualquer trabalho menores de 16 (dezesseis) anos (seq. sapiens 9, PDF 2);
- o Declaração simples e autenticada do representante da UNIBAP acerca da inoccorrência dos impedimentos previstos no art. 39 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (seq. sapiens 9, PDF 3, e 22, PDF 1);
  - o Declaração simples do representante da UNIBAP quanto ao disposto no art. 27 do Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016 (seq. sapiens 9, PDF 4, e 22, PDF 2);
  - o Cópia autenticada da Ata da Assembleia Geral Extraordinária, realizada em 26/10/2020, que (i) destituiu a diretoria da época, (ii) elegeu e conferiu pose a nova diretoria, (iii) alteração da denominação social da entidade (antiga União Nacional dos Aposentados Pensionistas e beneficiários do Brasil - UNIBRASIL PREV) E (IV) promoveu reforma estatutária com aprovação do estatuto consolidado (seq. sapiens 10);
  - o Cópia autenticada do documento de identificação do Presidente (carteira de identidade), do Vice-presidente, do diretor financeiro e dos conselheiros fiscais da Entidade interessada (seq. sapiens 11, PDF 1 a 6);
  - o Despacho SEI/INSS - 2616053, exarado pela Divisão de Gestão de Acordos de Cooperação (seq. sapiens 13);
  - o Correspondências eletrônicas e ofícios (seq. sapiens 14, 15 e 16);
  - o Cópia do Estatuto Consolidado da Entidade anterior a última alteração estatutária (seq. sapiens 17) e estatutos sociais anteriores (seq. sapiens 18);
  - o Cópia das Atas de Assembleias Gerais que promoveram reforma estatutária (seq. sapiens 19 e 21);
  - o Cópia do atual Estatuto Consolidado da Entidade Interessada (seq. sapiens 20);
  - o Declaração autenticada firmada pelo representante da entidade sobre a capacidade técnica e operacional da UNIBAP (seq. sapiens 22, PDF 3);
  - o Declaração autenticada firmada pelo representante da entidade sobre a forma de pagamento das mensalidades associativas, sobre a quantidade de associados e sobre o não enquadramento de entidade sindical especial (seq. sapiens 23, PDF 1 e 2, e 25);
  - o Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica junto ao Tribunal de Contas da União (seq. sapiens 27 - PDF 6);
  - o Minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 2685019, Minuta Plano de Trabalho de ACT SEI/INSS - 2685787 e demais anexos (seq. sapiens 28- PDF 1 e 2, e 29 - PDF 1, 2 e 3);
  - o Nota Técnica Nº 1/2021/DGACO/COGEC/DIRAT - SEI/INSS - 2686864 - firmada pela Coordenação de Gestão de Canais (seq. sapiens 31);
  - o Despacho SEI/INSS - 2738632, de Lavra do Diretor de Atendimento, com anuência da minuta proposta e encaminhamento a esta PFE (seq. sapiens 38).

4. Com efeito, o procedimento veio para análise da Procuradora signatária por força do art. 10 da Lei nº 10.480/2002 c/c o art. 10 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010, do art. 38 da Lei nº 8.666/91.

5. É o relatório, segue o exame.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado**

6. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de Minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 2685019, a ser firmado entre o INSS e a UNIBAP, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (seq. sapiens 28), o seguinte:

“O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto o desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de aposentadoria, apenas, dos associados do União Brasileira de Aposentados da Previdência - UNIBAP, no valor correspondente ao percentual de 2,5% (dois virgula cinco por cento) do valor mensal do benefício do associado, em favor da ACORDANTE”.

7. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes do sistema sapiens até a presente data (seq. sapiens 42 - PDF 1), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise

da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

## 2.2 Das Condições para o Desconto nos Benefícios

8. O artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.**

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

V - **mensalidades de associações e demais entidades de aposentados** legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

9. Examina-se, dessa forma, que a regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213/91 autoriza que seja descontada mensalidade de associações e demais entidades de aposentados, estabelecendo, como condição, que se trate de **entidade de aposentados legalmente reconhecida, bem como que haja autorização de seus filiados.**

10. O Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, que aprova o regulamento da Previdência social, em seu art. 154, com redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020 e Decreto nº 10.537, de 2020, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

(...)

§ 1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do **caput** e **somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário**, conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-B **A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS.** (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do **caput** poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por: (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-E Considera-se **mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas** a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto,

sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do **caput**, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do **caput** deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º-F pela instituição que o celebrar. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

11. Nesse norte, como requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido, examina-se a necessidade de **(i)** o desconto abranger somente a mensalidade associativa, **(ii)** a entidade interessada ter legitimidade para o feito, denominada pela qualidade de representar aposentados e de ser legalmente constituída, e **(iii)** autorização de seus filiados.

12. Conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS (por exemplo, no PARECER Nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213, de 1991, nada mais é do que a **contribuição associativa**, devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, inciso IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). Estando a previsão legal em questão restrita ao desconto de mensalidade ou contribuição associativa, **conclui-se, por outro lado, pela ausência de previsão normativa para descontos de valores de outra natureza** (no mesmo sentido, confira-se o precedente da NOTA Nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU - NUP 35000.000459/2018-25).

13. O novel §1º-E do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020, definiu mensalidade associativa como sendo "contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS".

14. Pois bem. Analisando-se o estatuto social consolidado da UNIBAP (seq. sapiens 20) percebe-se que ele prevê dentre os recursos para manutenção da associação, dentre outras, a "contribuição mensal dos associados no percentual de 2,5% do benefício de aposentadoria". Acerca da mensalidade associativa e de outras contribuições, o artigo 3º e 22 do Estatuto Social em questão estabelece o seguinte, *verbis*:

**ARTIGO 3** - Os recursos para manutenção desta Associação advirão da:

- a) contribuição mensal dos associados no percentual de 2,5% do benefício de aposentadoria;
- b) doações;
- c) promoção de eventos com fins de levantamento de recursos específicos.

**Parágrafo único:** A alteração no valor da contribuição mensal será estabelecida pela Assembléia Geral, a partir de proposta da Diretoria e votação por maioria simples.

(...)

Art. 22 - O patrimônio da UNIBAP é constituído pelo conjunto de seus bens imóveis, móveis, títulos e valores que lhe caibam e pertença, ou venham a pertencer, bem como pela receita derivada desses bens e eventuais serviços, e pelas contribuições e doações de seus associados ou terceiros.

15. Pois bem. Analisando-se os dispositivos supra colacionados, a contribuição à entidade associativa parece se enquadrar ao conceito legal de contribuição associativa. Pressupõe-se, dessa forma, que o ajuste proposto tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa, de modo que será esse o tipo de contribuição que norteará a presente análise jurídica.

16. **Contudo, atenta-se que, consoante se extrai do NUP: 35000.000459/2018-25, a entidade já celebrou ajuste com este INSS com o mesmo objeto ora almejado. Por ocasião daqueles autos, bem como em atenção as alterações estatutárias acostadas nestes autos, repisa-se o disposto no parágrafo 20, iii, da NOTA n. 00029/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, verbis:**

Sabe-se que o ajuste tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa, não podendo se destinar ao pagamento de valores de outra natureza. No presente caso, consoante se extrai da NOTA n. 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, o Estatuto da entidade - inicialmente apresentado - deixava transparecer que havia pretensão de "descontar dos benefícios previdenciários o preço cobrado por serviços e/ou benefícios ofertados em pacotes distintos". Situação não passível de ser abrigada por este ajuste, consoante entendimento firme desta PFE e que fora recentemente consignado no §1º-E, do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999. Assim, mesmo após alteração estatutária, destinada a adequação formal aos ditames legais, observa-se que o Estatuto social da entidade, em seu art. 2º, §1º, prevê a possibilidade de atuação da entidade como representante bancário. Por essa razão a análise técnica deve ser crítica no sentido de ponderar a mera alteração estatutária (inicialmente realizada para desconfigurar o desconto em mensalidade de serviços prestados pela entidade), com as práticas levadas a efeito pela entidade, mormente diante da possibilidade de serem embutidos serviços específicos na mensalidade da associação (como no caso o de serviços bancários). Em vista disso, é importante realizar uma avaliação crítica da mensalidade associativa, afim de que o valor configurado como "mensalidade associativa", não constitua mera formalidade para vender seus produtos ou serviços sob a forma de pacotes inclusos dentro da mensalidade associativa. Havendo dúvidas quanto ao preenchimento de tal requisito, a administração deve se abster de realizar o ajuste, até que a entidade comprove efetivamente a adequação aos aspectos legais.

17. Assim, em atenção ao histórico das práticas da entidade, reforça-se a necessidade de a área técnica consulente robustecer a manifestação técnica formulada com o fim de realizar o enquadramento da contribuição associativa, por meio de um exame crítico da mensalidade que se pretende ver descontada, para que se demonstre, com clareza, o tipo de mensalidade que se pretende integrar neste ajuste. Bem como certificar a atuação da entidade para fins de avaliar se a finalidade da associação é precipuamente destinada a vender serviços ou produtos (o que indicaria desvio de finalidade). No ponto, é preciso, ainda, que a área técnica certifique sua capacidade de fiscalização do ajuste, especialmente no que se refere a natureza dos valores descontados.

18. Quanto ao requisito da legitimidade da entidade para figurar no polo do ajuste de referência, evidencia-se que o artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas.**

19. Pois bem. No que se refere à natureza jurídica da entidade acordante, a lei define a necessidade de se tratar de uma associação, ou entidade congênere, de aposentados.

20. Associação, na forma descrita pelo art. 53 do Código Civil, Lei nº 10.406, de 2002, revela-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. Trata-se de entidade particularizada por não ter finalidade econômica, podendo ser de diversos fins. Nesses termos, cumpre anotar a definição trazida por Maria Helena Diniz:

Tem-se a associação quando não há fim lucrativo ou intenção de dividir o resultado, embora tenha patrimônio, formado por contribuição de seus membros para a obtenção de fins culturais, educacionais, esportivos, religiosos, recreativos, morais etc. (Curso de Direito Civil Brasileiro — Teoria Geral do Direito Civil, 15. ed., São Paulo: Saraiva, 1999, v. 1, p. 146)

21. Sobre o tema, Fábio Ulhoa Coelho ensina:

A associação é a pessoa jurídica em que se reúnem pessoas com objetivos comuns de natureza não econômica. Sempre que um conjunto de pessoas, físicas ou jurídicas, descobrem-se em torno de um mesmo interesse, podem melhor realizá-lo unindo seus esforços. A constituição de uma associação dá mais força a cada uma delas, porque propicia a estrutura apta a racionalizar os

recursos empregados na realização do objetivo comum. A Associação de Amigos de Bairro, por exemplo, destina-se a prover aos seus associados melhoria nas condições de segurança urbana da região, bem como servir de porta-voz dos anseios da comunidade perante os órgãos públicos. O Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (CONAR), outro exemplo, foi constituído por empresas e profissionais ligados à atividade publicitária com o objetivo de julgarem, à luz do código de auto-regulamentação do setor, os anúncios veiculados em TV, rádio, jornal e outros meios, coibindo a publicidade antiética. Em cada shopping center, terceiro exemplo, os locatários das lojas são contratualmente obrigados a se filiar à respectiva Associação de Lojistas, incumbida de realizar campanhas promocionais em certas épocas do ano (Natal, Dia das Mães, Dia das Crianças etc.). Algumas expressões são tradicionalmente empregadas na denominação da associação em função dos seus fins. Assim, é comum chamá-la de instituto, quando tem natureza cultural; de clube, quando seus objetivos são esportivos, sociais ou de lazer; de academia de letras, quando reúne escritores; de centro acadêmico, quando congrega estudantes de determinado curso universitário. (Curso de Direito Civil: parte geral, volume 1. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.567.

22. Tem-se, no que interessa a presente análise, que a associação se define pela reunião de pessoas com objetivos comuns, cuja finalidade não seja econômica. Mas devem ser dotadas de finalidades específicas inerentes às pessoas que congrega.

23. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, definiu a finalidade específica da associação cuja mensalidade se pode descontar dos benefícios previdenciários, qual seja: de aposentados. Infere-se, portanto, que a associação deve ser constituída pela reunião de pessoas que busquem objetivos específicos da categoria de aposentados, sejam objetivos ligados à categoria profissional a qual pertenciam, sejam objetivos ligados a atividades sociais dos aposentados.

24. Em vista disso, o novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, definiu, de forma devidamente sintetizada, o conceito de associação ou entidade de aposentados como sendo aquela formada somente por aposentados, pensionistas e/ou idosos, com objetivos inerentes a essa categoria, ou por pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha objetivos comuns àquela classe e finalidade específica de representação de aposentados, autorizada a realizar descontos de mensalidades associativas por meio de retenção no valor do pagamento do benefício.

25. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, fundada em diversas manifestações veiculadas pela CGMAD, em especial pela NOTA n. 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, veiculada no NUP: 35014.274130/2020-64, e pelo PARECER n. 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, veiculado no NUP: 35014.179078/2020-33, deu-se no sentido de que mesmo na vigência do Decreto n.º 10.537/2020, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, se enquadram no conceito legal.

26. Nada obstante, o Entendimento desta PFE/INSS, adotado pelo Procurador-Geral, por meio do DESPACHO n. 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33), foi o de que o novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, conceitua como associação ou entidade de aposentados aquela que reúna como associados aposentados, pensionistas e idosos, em atenção a uma interpretação sistemática do art. 115, V, da Lei nº 8.213/1991, fundamentada na liberdade de associação, cuja limitação deve ser excepcional.

27. Pois bem. *In casu*, a UNIBAP, conforme art. 2º do Estatuto:

(...) é uma associação de aposentados - regidos pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS sem distinção de raça, gênero, credo ou filiação político-partidária, cuja finalidade é promover o bem-estar de seus associados (...)."

28. A UNIBAP é formada pelos denominados associados-fundadores, que participaram no ano de 2010 da fundação da associação, como também de associados aposentados regidos pelo RGPS, conforme prevê o Título III do estatuto. Destaca-se, ainda que somente a categoria associados fundadores detém a prerrogativa especial de serem votados para integrar a diretoria.

29. Da leitura dos dispositivos do estatuto consolidado é possível enquadrar a entidade interessada no conceito de associação de aposentados.

30. **Contudo, em atenção as alterações estatutárias promovidas pela entidade, repisa-se o disposto no parágrafo 20, i e ii, da NOTA n. 00029/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, registrando, dessa forma, que**



inicialmente a entidade era formada por servidores públicos, regidos por um regime próprio de previdência bem como de pessoas diversas das classificadas como aposentados.

31. **Assim, embora a entidade tenha promovido as alterações estatutárias afim de se enquadrar no conceito legal, bem como em razão da posição firmada por esta PFE por meio do DESPACHO n. 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33), recomenda-se que a área técnica consulente, à luz conveniência administrativa e da segurança das operações, realize uma análise crítica quanto a legitimidade da entidade para firmar o ajuste, em especial pela possibilidade de na prática ainda se tratar de entidade que congrega pessoas ou físicas de categorias diversas (sócios - fundadores), a fim de certificar também a capacidade operacional deste INSS de fiscalizar a boa execução deste ajuste, em especial para afastar o desconto de mensalidade em benefícios assistenciais.**

32. Ainda no que toca a legitimidade da entidade interessada, há que se perquirir se se trata de entidade legalmente constituída. Os requisitos para a constituição das Associações estão definidos no art. 53 e seguintes do Código Civil, de 2002. O normativo prevê, por exemplo, os requisitos mínimos do Estatuto, bem como proíbe a previsão de direitos e obrigações recíprocas.

33. Conquanto a entidade tenha apresentado Comprovante de Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, além de cópias autenticadas do Estatuto Social consolidado e da Ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual diretoria, é preciso alertar os gestores desta Autarquia de que o INSS está sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais decorrentes de descontos de valores de mensalidades de associações alegadamente não autorizados ou mesmo diversos do que efetivamente foi autorizado. Em razão de tal contexto, afigura-se de todo recomendável que a administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins.

34. **Desse modo, e com vistas a garantir maior segurança ao INSS, recomenda-se que neste tipo de avença a área competente solicite à entidade de aposentados interessada que apresente Certidão de Inscrição no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE, realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, posto que aquela pasta, nos termos da Portaria MTE nº 984, de 26 de novembro de 2008, tem competência para verificar a regularidade da entidade.**

35. Além disso, recomenda-se que se proceda a uma análise de riscos consistente, considerando a execução do ajuste que a entidade manteve com este INSS em período anterior, bem como a existência de descontos de mensalidade em benefícios assistenciais (vide NUP: 35000.000459/2018-25), como também a capacidade técnica de este INSS fiscalizar a execução do ajuste, inclusive no controle da natureza da mensalidade associativa a ser descontada.

36. **Destaque-se que a devida fiscalização dos ajustes que celebra é obrigação legal do INSS, de modo que eventuais dificuldades operacionais ou de outra ordem, se houver, diagnosticadas pelo INSS, para implementar a referida fiscalização, e os riscos associados, devem ser objeto de consideração expressa por parte da autoridade competente, no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade para decidir pela celebração do ajuste, pelo que se responsabiliza.**

37. O terceiro requisito necessário para a formalização do ajuste é a **autorização do aposentado filiado** para que possa ser implementado o desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI, art. 5º, da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º. (Omissis)

(...)

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente;

38. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na Cláusula Terceira da minuta do acordo sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Além disso, verifica-se que o item 3.4 da citada Cláusula (vide fl. 40) faz referência à modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício e de requerimento para exclusão de tal desconto como anexos do ACT, cujas minutas foram apensadas no sequencial sapiens 29.

### **2.3 Da Anulação do Acordo de Cooperação Técnica n.35000.000459/2018-25.**

39. Consoante se depreende do NUP: 35000.000459/2018-25, a entidade interessada, então denominada União Nacional dos Aposentados Pensionistas e Beneficiários do Brasil – UNIBRASIL PREV, inscrita sob o CNPJ 13.416.634/0001-71, já celebrou ajuste com este INSS com o mesmo objeto ora almejado, tendo o ajuste sido

encerrado por ocasião da publicação em Diário Oficial da União nº 191, do dia 05/10/2020, do Termo de Anulação do Acordo de Cooperação Técnica n.35000.000459/2018-25 (sequencial sapiens 66 e 67 do NUP: 35000.000459/2018-25).

40. Em vista disso, e considerando as razões para a anulação levada a efeito, observa-se a necessidade de a área técnica demandante avaliar o ajuste anterior, em cotejo com a novel proposta, **a fim de que reste consignado nos autos, previamente a assinatura do pretendido ACT, que as inconsistências e ilegalidades verificadas no trato anterior foram devidamente superadas, de modo que não invalida a presente proposta.**

41. Para tanto, assenta-se que o disposto no Despacho SEI/INSS - 1823839 (seq. sapiens 62 e 63 do NUP: 35000.000459/2018-25), verbis:

Esta área técnica, após detida análise aos fatos e fundamentos expostos na defesa administrava apresentada pela entidade, emitiu o Despacho DANB 1532670, concluindo pela necessidade de anulação do ajuste, levando em consideração a previsão conda no argo 19 do Estatuto Social da UNIBRASIL PREV, que exige a participação conjunta do Presidente e Vice-Presidente em atos que impliquem em obrigações sociais, bem como a inconsistência existente no instrumento de procuração firmado pela Vice-Presidente da entidade associava, datado de 07/11/2018, outorgando poderes para a Dra. Leticia Andrade de Oliveira, advogada aprovada no XXVII Exame da Ordem Unificado, com resultado publicado no dia 26/02/2019.

Além de sugerir a anulação do ajuste, esta Divisão também destacou que “no caso de decisão pela possibilidade de convalidação do ato de formalização do ajuste, faz-se necessário avaliar também se as inconsistências descritas no relatório de fiscalização, em especial as reconhecidas pela UNIBRASIL PREV em sua defesa administrava (autorizações com campos incompletos ou errados – espécie de benefício e nome do beneficiário, arquivamento de documentos que não guardam relação com o objeto do ACT em conjunto com as autorizações e atuação de terceiro como diretor da UNIBRASIL PREV sem pertencer a quadro de direção da entidade), geram riscos ao INSS que justifiquem eventual rescisão unilateral do ACT.”

42. No ponto, destaca-se também que a celebração do presente acordo deverá ser precedida de motivação específica quanto o saneamento das inconsistências veiculadas no âmbito do NUP: 35000.000459/2018-25, com atenção especial aquelas ligadas a comprovação da autorização de desconto pelo beneficiário do INSS, nos termos do art. 50, VII, e § 1º, da Lei nº9.784, de 1999, *in verbis*:

Art. 50. **Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:**

[...]

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou **discrepem de pareceres**, laudos, propostas e relatórios oficiais;

[...]

§ 1º **A motivação deve ser explícita, clara e congruente**, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

## **2.4 Definição da natureza jurídica do ajuste proposto e do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:**

43. Como já acentuado, o ajuste proposto tem por objeto o desconto dos benefícios de mensalidades de associações, com fundamento no artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991. **O objeto do ajuste proposto, por si mesmo, é lícito e encontra embasamento legal na Lei de Benefícios.**

44. Pois bem. Configurada como associação (vide art. 1º Estatuto Social consolidado, seq. sapiens 20), a UNIBAP se revela como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil (vide art. 1º e art. 41 da Lei em questão), sendo de destacar, a respeito, o que dispõe o artigo 2º, inciso I, alínea "a", da mencionada Lei:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

45. Sobre o ponto, parece que a UNIBAP enquadra-se na definição legal, uma vez que, analisando-se Estatuto Social consolidado, percebe-se que "toda a arrecadação da Associação será aplicada em favor da própria entidade no alcance de seus objetivos, sendo vedada a distribuição de receitas ou bonificações a dirigentes ou associados" (art. 26).

46. Em continuidade, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSUS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU, que estabelece o seguinte:

I – O **acordo de cooperação** é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes**.

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 **não** se aplica ao acordo de cooperação, **incidindo**: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas **com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, caput e §1º, da Lei nº 8.666/1993**, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016**.

47. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019/2014. *verbis*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).....

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

.....

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

48. Assim, quanto à **forma** do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes, com a necessária adequação ao regime jurídico introduzido pela Lei nº 13.019/2014, posto que se trata de ajuste sem envolver transferência de recursos entre as entidades congruentes, proposto para ser firmado entre o INSS, Autarquia Federal, e a UNIBAP, entidade civil sem fins lucrativos (fl. fl. 06/16), enquadrada no conceito legal de organização da sociedade civil, definido nas alíneas "a" do inciso I, do art. 2º, da Lei nº 13.019/2014.

## 2.5 Dos Requisitos Legais para a Celebração de Acordo de Cooperação:

49. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14 como o "*instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros*".

50. Portanto, trata-se de ajuste em que se destaca o intuito de cooperação recíproca entre as entidades que os celebram. Assim, ao firmar tal acordo, as partes visam à consecução de objetivos comuns, ou seja, diferentemente do que ocorre nos contratos administrativos, os interesses das partes não se contrapõem, mas se adicionam.

51. Além disso, trata-se de acordo em que não há qualquer repasse financeiro entre os partícipes, ou seja, cada parte cumprirá o acordo utilizando-se de seus próprios recursos. Neste ponto, o Decreto nº 8.726/16, que regulamenta a Lei nº 13.019/14, trata a questão da seguinte forma:

Art. 2º As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

I - termo de fomento ou termo de colaboração, quando envolver transferência de recurso financeiro; ou

II - **acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro.**

52. Sobre o tema, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSUS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:

I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estas e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

III – **A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou**

**privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.**

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, **sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais**, deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja **realizado prévio chamamento público ou credenciamento**.

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o **prazo de vigência** do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a **prorrogação do prazo de vigência** do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.(g.n.)

53. Para a formalização de tal acordo, deve-se, via de regra, examinar: (i) a competência da autoridade administrativa para firmar o acordo; (ii) justificativa técnica para a celebração do compromisso, interesse dos entes envolvidos na celebração do pacto e adequação do prazo de vigência; (iii) identificação da necessidade de prévio chamamento público ou credenciamento; (iv) os requisitos de habilitação da acordante, inclusive quanto as questões referentes a capacidade técnica do acordante; (v) aprovação do plano de trabalho.

54. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, o inciso I do art. 6º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 414, de 28 de setembro de 2017, prevê como competência do Presidente do INSS exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS, já o art. 9º do mesmo normativo, prevê como competência dos Diretores "firmar e rescindir contratos, convênios, ajustes, acordos ou instrumentos congêneres, na sua área de atuação". O art. 142, inciso I, alínea "c", do Regimento Interno destaca a competência da Diretoria de Benefícios para gerenciar os procedimentos de compensação previdenciária e de consignação em benefícios. A Portaria nº 1.048/PRES/INSS, de 8 de outubro de 2020, publicada no Diário Oficial da União do dia 13/10/2020, por sua vez, delegou a "competência para coordenar a formalização e a gestão de Acordos de Cooperação Técnica – ACTs que tratam

de desconto de mensalidade associava, da Diretoria de Benefícios – DIRBEN para a Diretoria de Atendimento, vedada a subdelegação”. Verifica-se, assim, que a minuta está adequada quanto à competência.

55. **Quanto à competência do representante do UNIBAP para a subscrição do Acordo**, verifica-se, da cópia autenticada do Estatuto Social acostada aos autos (seq. 20), que compete ao Presidente "representar o **"UNIBAP"** "ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente"(art. 17, inciso I).

56. Nesse norte, foi juntada aos autos cópia autenticada de documento de identificação (Carteira de identidade) do Sr. Francisco Ricardo de Freitas (deq. sapiens 11, PDF 1). Além disso, acostou-se cópia Cópia autenticada da Ata da Assembleia Geral Extraordinária, realizada em 26/10/2020, que (i) destituiu a diretoria da época e (ii) elegeu e conferiu posse a nova diretoria, para o mandato de 26/10/2020 a 25/10/2030.

57. **Recomenda-se, em todo caso, que no ato da celebração do ajuste seja devidamente certificado a titularidade do representante indicado no cargo de Presidente.**

58. O art. 30 do Decreto nº 8.726/2016, aplicável ao acordo de cooperação por força do art. 6º, II, do mesmo diploma legal, anota que o processo deve ser instruído com **parecer do órgão técnico** a respeito dos itens enumerados no inciso V do **caput** do art. 35 da Lei nº 13.019/2014, cuja redação é a seguinte:

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

(...)

V - **emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:**

- a) **do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;**
- b) **da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;**
- c) da viabilidade de sua execução;
- d) da verificação do cronograma de desembolso;
- e) **da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria**, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;
- f) (Revogada);
- g) **da designação do gestor da parceria;**
- h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;

59. Quanto ao mérito da proposta, **recomenda-se que a área técnica demandante complemente a análise técnica em face do objeto proposto, especialmente em atenção as recomendações propostas no tópico 2.2 e 2.3 desta manifestação.**

60. **Sugere-se, ainda, que a análise técnica seja complementada para fazer constar apreciação dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a execução do ajuste proposto, deixando claro, de forma expressamente motivada, que as definições propostas são suficientes para garantir a plena execução física do objeto, bem como para minorar eventuais danos ao INSS em decorrência da falha na execução, adotando-se a devida identificação e gestão dos riscos envolvidos.**

61. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse da UNIBAP (seq. sapiens 01), bem como manifestação de interesse do INSS, nos termos da Nota Técnica Nº 1/2021/DGACO/COGEC/DIRAT - SEI/INSS - 2686864 - firmada pela Coordenação de Gestão de Canais (seq. sapiens 31). **Nada obstante, tendo em vista as recomendações propostas no tópico 2.2 e 2.3 deste expediente, sugere-se que a administração reaprecie o interesse no feito, apondo, se for o caso, confirmação do interesse anteriormente anunciado.**

62. A Lei nº 13.019, de 2014, prevê ainda expressamente no seu artigo 29 que, via de regra, **os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público**. Da leitura do dispositivo citado, depreende-se que o chamamento público somente é obrigatório para a celebração de acordo de cooperação técnica quando o seu objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, o que **não** ocorre no caso em tela.

63. Convém salientar, ainda, que o artigo 33 da Lei nº 13.019 dispõe que, para a celebração de acordo de cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente **objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades**

**de relevância pública e social. Nesse diapasão, o art. 3º do Estatuto da acordante parece contemplar finalidades nesse sentido.**

64. Além do mais, os artigos 34 e 39 elencam alguns requisitos para a celebração de acordo de cooperação técnica. Vejamos:

**Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei**, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado;

VIII - (revogado).

**Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei** a organização da sociedade civil que:

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992. (g.n.)

65. **Esclarece-se que a regularidade fiscal da Acordante deve ser comprovada na data da celebração do ajuste.** Outrossim, **recomenda-se que a área técnica verifique o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, mediante a juntada da documentação constante dos respectivos dispositivos legais destacados - ou deles decorrentes . Deve-se atentar, ademais, para a necessidade de apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT (inciso VI do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016).**

66. **Recomenda-se, ainda, em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao artigo 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, e ao contido no PARECER Nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-11), que a área técnica competente, na verificação de ocorrências impeditivas à celebração do ACT, consulte, sem prejuízo de outras consultas ou diligências eventualmente pertinentes, os seguintes sistemas/bancos de dados: (I) o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM, (II) o SICONV, (III) o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, (IV) o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, (V) o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, (VI) o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, (VII) a Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares, a Lista de licitantes inidôneos e a Lista de inabilitados para função pública, as três do Tribunal de Contas da União - TCU, e (VIII) o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.**

67. De toda sorte, deve-se destacar que tais exigências/consultas constantes ou derivadas do art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, c/c artigos 26 e 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, podem ser afastadas pelo órgão ou entidade pública federal, nos termos do artigo 6º, parágrafo 2º, inciso I, do próprio Decreto nº 8.726, de 2016. Confira-se *in verbis*:

Art. 6º (...)

(...)

**§ 2º O órgão ou a entidade pública federal, para celebração de acordo de cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, poderá, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público:**

**I - afastar as exigências previstas nos Capítulos II e III, especialmente aquelas dispostas nos art. 8º, art. 23 e art. 26 a art. 29; e**

II - estabelecer procedimento de prestação de contas previsto no art. 63, § 3º, da Lei nº 13.019, de 2014, ou sua dispensa. (Grifos nossos).

68. Não obstante as consultas em questão, **recomenda-se, nos termos do inciso IX do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016, que seja apresentada declaração do representante legal da entidade interessada com informação de que a organização e seus dirigentes **não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, as quais deverão estar descritas no documento.****

69. **Por fim, recomenda-se seja juntada aos autos a declaração de que trata o art. 27 do Decreto nº 8.726/2016, verbis:**

Art. 27. Além dos documentos relacionados no art. 26, a organização da sociedade civil, por meio de seu representante legal, deverá apresentar, no prazo de que trata o **caput** do art. 25, declaração de que:

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

- a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal; e
- b) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, das pessoas mencionadas na alínea “a” deste inciso;

II - não contratará, para prestação de serviços, servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

III - não serão remunerados, a qualquer título, com os recursos repassados:



- a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal;
- b) servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e
- c) pessoas naturais condenadas pela prática de crimes contra a administração pública ou contra o patrimônio público, de crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade, e de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

§ 1º Para fins deste Decreto, entende-se por membro de Poder o titular de cargo estrutural à organização política do País que exerça atividade típica de governo, de forma remunerada, como Presidente da República, Governadores, Prefeitos, e seus respectivos vices, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Vereadores, membros do Poder Judiciário e membros do Ministério Público.

§ 2º Para fins deste Decreto, não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.

## 2.6 Do Plano de Trabalho

70. Quanto à exigência de plano de trabalho para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019/2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do **art. 22, da Lei 13.019/2014**, bem como do **art. 25, do Decreto 8.726/2016**, adequado, em certa medida, ao acordo de cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros. Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do regulamento:

**Art. 25.** Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, **apresentar o seu plano de trabalho**, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

**I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;**

**II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;**

**III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;**

**IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;**

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e

VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do caput deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria.

71. Nesses termos, entende-se que o plano de trabalho, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. No presente caso, verifica-se que do Plano

de Trabalho constam os requisitos mínimos exigidos por lei, tendo sido aprovado pelo Diretor de Atendimento, por meio do Despacho SEI/INSS - 2738632 (seq. sapiens 38 - PDF 2), nos termos do art. 9º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 414, de 2017.

## 2.7 Da Minuta do Ajuste

72. No que toca à **minuta do acordo de cooperação técnica**, importante observar o que dispõe o artigo 42 da Lei nº 13.019. Veja-se:

**Art. 42.** As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de **acordo de cooperação**, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

73. Da análise da minuta encaminhada a esta Procuradoria, no que é aplicável ao acordo de cooperação técnica, verifica-se a presença das cláusulas obrigatórias acima relacionadas, razão pela qual não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS. Sugere-se, todavia, o seguinte:

- Na **cláusula segunda - Do objetivo**, sugere-se que seja renomeada para " Das Obrigações dos Partícipes.
- Na **cláusula segunda - Do objetivo**, no item 2.2.5, sugere-se seja incluído o seguinte: "digitalizar em cópia digital legível e encaminhar ao INSS".
- Na **cláusula segunda - Do objetivo**, no item 2.2.11, recomenda-se que acrescente à redação o termo "quando comprovada a omissão". E ao final seja acrescentado ",sem prejuízo da apuração de responsabilidade pelo descumprimento dos termos deste ajuste."
- Na **cláusula terceira - Das Autorizações**, no item 3.2, sugere-se estabelecer um prazo, bem como deixar claro que a revalidação deve ocorrer antes da finalização do prazo de 3 anos, de modo que não ultrapasse o prazo máximo de 3 anos. Para tanto, recomenda-se acrescentar ao final do texto a expressão ", nos termos do art. 618-C da Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015".
- Na **cláusula terceira - Das Autorizações**, no item 3.16, sugere-se que sejam enviados conjuntamente os arquivos para averbação do desconto de mensalidade os arquivos digitalizados na forma dos itens 2.2.5 e 2.2.10;
- Na **cláusula oitava - Da Responsabilidade**, no item 8.3, sugere-se que conste na redação final o seguinte ",sem prejuízo da apuração de responsabilidade pelo descumprimento dos termos deste ajuste, bem como das providências para responsabilização civil e criminal de quem lhe houver dado causa";
- Na **cláusula nona - Das Autorizações**, no item 9.3, sugere-se a seguinte redação: "O INSS realizará fiscalizações ordinárias semestralmente e fiscalizações extraordinárias a qualquer tempo, sempre que necessário para assegurar a boa execução dos termos deste ACORDO".
- Na **cláusula nona - Das Autorizações**, no item 9.5, sugere-se, ao final da redação, incluir o seguinte: "bem como na hipótese do item 2.2.11".

74. De mais a mais, anota-se a importância de a área técnica processante elaborar e divulgar modelos de ajustes que se apliquem a esses casos no âmbito desta Autarquia, cujo objetivo é a uniformização dos procedimentos com vistas ao aprimoramento, eficiência, e celeridade nos processos realizados pelo INSS. Alerta-se, ainda, que a área demandante, na ocasião de sua adoção, certifique-se quanto à utilização da última versão disponível, tomando as medidas de cautela necessárias para a sua adaptação em conformidade com o objeto concreto do ajuste.

75. Igualmente, impende alertar a área técnica acerca do disposto no artigo 38 da Lei nº 13.019/2014:

Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

76. Por fim, destaque-se que durante a execução do acordo de cooperação técnica em apreço, o acompanhamento pelo INSS deve ocorrer conforme os dispositivos da Lei nº 13.019/2014, já que esta é a norma que regulamenta os acordos de cooperação técnica celebrados entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

### 3. CONCLUSÃO

77. Caso sejam todas as recomendações dispostas no tópico 2.2 e 2.3 e parágrafo 61 atendidas, entende-se pela possibilidade de continuidade do feito, de modo que, **sob os aspectos jurídico-formais, a Minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 2685019 (seq. sapiens 28) encaminhada para análise estará apta a ser utilizada, desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 17, 30-31, 34-36, 57, 60, 65-69 e 73 da presente manifestação.**

78. Ademais, **a área técnica deve se atentar para as recomendações expressas nos parágrafos 74, 75 e 76.**

79. Face o exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Benefícios**, com vistas ao prosseguimento do feito.

80. É o parecer, elaborado através do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – SAPIENS.

À consideração superior.

Brasília, 08 de fevereiro de 2021.

(assinado eletronicamente)  
ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM  
PROCURADORA FEDERAL

De acordo com a manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009 combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013.

(assinado eletronicamente)  
**ANDRÉ CAMARGO HORTA DE MACEDO**  
PROCURADOR FEDERAL  
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA SUBSTITUTO  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

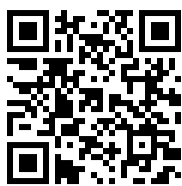
---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014346647202062 e da chave de acesso 18e984e5



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 571509041 e chave de acesso 18e984e5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 08-02-2021 17:17. Número de Série: 17350535. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



Documento assinado eletronicamente por ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 571509041 e chave de acesso 18e984e5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 08-02-2021 17:34. Número de Série: 78811573400497968544202415400. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

**DESPACHO n. 00096/2021/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.346647/2020-62**

**INTERESSADOS: UNIÃO BRASILEIRA DE APOSENTADOS DA PREVIDENCIA - UNIBAP**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

1. **APROVO o PARECER n. 00004/2021/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU que conclui pela viabilidade jurídica do Acordo** "*Caso sejam todas as recomendações dispostas no tópico 2.2 e 2.3 e parágrafo 61 atendidas, entende-se pela possibilidade de continuidade do feito, de modo que, sob os aspectos jurídico-formais, a Minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 2685019 (seq. sapiens 28) encaminhada para análise estará apta a ser utilizada, desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 17, 30-31, 34-36, 57, 60, 65-69 e 73 da presente manifestação.*"
2. **Encaminhe-se conforme sugerido.**

Brasília, 08 de março de 2021.

VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO  
PROCURADOR-GERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014346647202062 e da chave de acesso 18e984e5



Documento assinado eletronicamente por VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 591169068 e chave de acesso 18e984e5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 09-03-2021 08:42. Número de Série: 66293781227695588210749468274. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
DIVISÃO DE ANÁLISE DE ATOS ADMINISTRATIVOS

**PARECER n. 00011/2021/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.271179/2020-65**

**INTERESSADOS: AAPB ASSOCIAÇÃO DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO BRASIL**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a AAPB, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados. I. Natureza jurídica de Acordo de Cooperação. Ajuste não prevê transferência de recursos financeiros. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. II. Parecer pela aprovação da minuta do ACT, desde que atenda as ressalvas anotadas.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria Administrativa,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e a Associação dos Aposentados e Pensionistas do Brasil - AAPB, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.

2. Nos termos da Minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 27486588 (seq. sapiens 24), constitui objeto do Acordo de Cooperação Técnica "o desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da AAPB Associação dos Aposentados e Pensionistas do Brasil, no valor correspondente ao percentual de 2,0% (quarenta e cinco) do benefício do associado, em favor da ACORDANTE".

3. No que interessa a esta análise os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

- o Ofício nº 07/2020, de 06 de outubro de 2020, por meio do qual a Entidade em referência externa seu interesse em subscrever acordo com o INSS para desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário e encaminha documentação que entendeu pertinente (seq. sapiens 01);
- o Despachos e correspondências informando a delegação de competência do feito para a DIRAT, bem como solicitando complementação de documentos à entidade interessada (seq. sapiens 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 14);
- o Ofício nº 10/2020, por meio do qual a Entidade apresenta a documentação com vistas a atender o pedido da área consultante (seq. sapiens 12);
- o Declaração de documentação registrada no Sistema de cadastramento unificado de fornecedores - SICAF (seq. sapiens 12 - pag. 3)
- o Cópia simples e pouco legível do documento de identificação da Presidente (carteira de identidade e CPF) e cópia da carteira de identificação de Advogado, do mandatário da entidade, e respectiva procuração particular (seq. sapiens 12 - pag. 5 e 7 -, 15, 16 - PDF 1, 2, 4);
- o Comprovante de inscrição e de situação cadastral no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (seq. sapiens 16, PDF 3; 23, PDF 17; 33, PDF 9);
- o Declaração do representante da AAPB quanto ao disposto no art. 27 do Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016 (seq. sapiens 16, PDF 5);
- o Declaração firmada por representante da AAPB acerca da inoccorrência dos impedimentos previstos no art. 39 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (seq. sapiens 16, PDF 6);

- o Declaração firmada por pessoa não identificada da AAPB da capacidade técnica e operacional da entidade (seq. sapiens 16, PDF 7);
- o Declaração firmada pela representante da entidade, à luz do inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal de 1988 e do inciso V do art. 27 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, de que não possui em seu quadro de pessoal empregados menores de 18 (dezoito) anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre, e em qualquer trabalho menores de 16 (dezesesseis) anos (seq. sapiens 16, PDF 8);
- o Certificado de Regularidade do FGTS - CRF (seq. sapiens 16, PDF 10);
- o Certidão Negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da união (seq. sapiens 16, PDF 11, e 23, PDF 9 );
- o Certidão Negativa de débitos de tributos municipais emitida pela Secretaria Municipal de Finanças - SEFIN (seq. sapiens 16, PDF12);
- o Certidão Negativa de Débitos Estaduais emitida pela Procuradoria Geral do Estado do Ceará (sqe. sapiens 16, PDF 13);
- o Estatuto Social - segunda reforma estatutária e consolidação de 15/07/2020 (seq. sapiens 16, PDF 14);
- o Cópia autenticada da Ata de Assembleia Geral Extraordinária realizada em 15 de julho de 2020, que promoveu alterações estatutárias, eleição e posse da nova diretoria, alteração da razão social, mudança de endereço e fixou o percentual da mensalidade associativa (seq. sapiens 16, PDF 15);
- o ANÁLISE Nº 1/2021/DGACO/COGEC/CGEUC/DIRAT - SEI/INSS - 2671639, com Check list de verificação inicial da documentação apresentada, e Despacho SEI/INSS - 2673309, com avaliação da documentação pendente, e correspondências de solicitação e resposta referente a documentação (seq. sapiens 17, 18, 19, 20, 21 e 22);
- o Declaração simples do representante da AAPB quanto as formas de pagamento da mensalidade associativa (seq. sapiens 23, PDF 1 e 2);
- o Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (seq. sapiens 23, PDF 3);
- o Estatuto Consolidado de 02 de setembro de 2015 (Seq. Sapiens 23, PDF 4), Cópia da Ata da Assembleia Geral Extraordinária de eleição e posse da Diretoria e Conselho Fiscal, da aprovação do Estatuto consolidado e mensalidade associativa, realizada em 02/09/2015 (seq. sapiens 33, PDF 3) e Cópia autenticada da Ata de Assembleia Geral Extraordinária realizada em 09 de setembro de 2015, que assentou a renuncia da presidente e promoveu a eleição da nova presidente (Seq. Sapiens 23, PDF 5);
- o Estatuto consolidado de 19 de abril de 2016 (Seq. Sapiens 23, PDF 6, e seq. sapiens 33, PDF 4 e 7), Cópia autenticada da Ata de Assembleia Geral Extraordinária realizada em 19/04/2016, para terceira reforma estatutária, eleição de alguns cargos em razão de abandono e mudança da razão social (seq. sapiens 33, PDF 5), Cópia autenticada da Ata de Assembleia Geral Extraordinária realizada em 03/02/2017, que assentou a renuncia de alguns cargos da diretoria e promoveu a eleição e posse dos substitutos (Seq. Sapiens 23, PDF 7), Cópia autenticada da Ata de Assembleia Geral Extraordinária realizada em 06/05/2016, para aprovação do valor da mensalidade associativa de contribuição de 3% (seq. sapiens 33, PDF 6);
- o Consulta restrição contratar com a Administração Pública (seq. sapiens 23, PDF 10 e 11);
- o Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica junto ao Tribunal de Contas da União (seq. sapiens 23 - PDF 12);
- o Certidão Negativa no cadastro nacional de condenações cíveis por ato de improbidade administrativa e inelegibilidade registros de condenação com trânsito em julgado ou sanção ativa (seq. sapiens 23, PDF 13);
- o Minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 27486588, Minuta Plano de Trabalho de ACT SEI/INSS - 2748678 e demais anexos (seq. sapiens 24, 25 e 26);
- o Nota Técnica Nº 5/2021/DGACO/COGEC/DIRAT - SEI/INSS - 2781701 - firmada pela Coordenação de Gestão de Canais (seq. sapiens 28 e 40);
- o Ofício nº 10/2021, de 11 de fevereiro de 2021, pelo qual a entidade declara o aceite formal das minutas veiculadas nos autos, e declara isenção de apresentar comprovação de Cadastro de Entidade Sindical Especial - CESE (seq. sapiens 32);
- o Ata de fundação da ASBAMPA - Associação Civil Beneficente de Assistência mútua aos Servidores Públicos e Autárquicos e Estatuto Social de 01 de dezembro de 2003 (seq. sapiens 33, PDF 1 e 2);
- o Relação de sócios da AAPB (seq. sapiens 33, PDF 8);
- o Cópia autenticada da Ata de Assembleia Geral Extraordinária realizada em 27/02/2021, para tratar da aprovação das formas de pagamento da contribuição associativa AAPB (seq. sapiens 39);
- o Despacho SEI/INSS - 3078756, exarado pelo Diretor de Atendimento, com manifestação de ciência e aprovação formal das minutas propostas. (seq. sapiens 31, PDF 2 e 3);



4. Com efeito, o procedimento veio para análise da Procuradora signatária por força do art. 10 da Lei nº 10.480/2002 c/c o art. 10 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010, do art. 38 da Lei nº 8.666/91.

5. É o relatório, segue o exame.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

6. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de Minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 27486588, a ser firmado entre o INSS e a AAPB, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (seq. sapiens 24), o seguinte:

“O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto o desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da AAPB Associação dos Aposentados e Pensionistas do Brasil, no valor correspondente ao percentual de 2,0% (quarenta e cinco) do benefício do associado, em favor da ACORDANTE”.

7. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes do sistema sapiens até a presente data (seq. sapiens 41 - PDF 1), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

### 2.2 Das Condições para o Desconto nos Benefícios

8. O artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.**

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

V - **mensalidades de associações e demais entidades de aposentados** legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

(...)

§ 6º Na hipótese prevista no inciso V do **caput** deste artigo, a autorização do desconto deverá ser revalidada a cada 3 (três) anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, nos termos do regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

9. Examina-se, dessa forma, que a regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213/91 autoriza que seja descontada mensalidade de associações e demais entidades de aposentados, estabelecendo, como condição, que se trate de **entidade de aposentados legalmente reconhecida, bem como que haja autorização de seus filiados.**

10. O Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, que aprova o regulamento da Previdência social, em seu art. 154, com redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020 e pelo Decreto nº 10.537, de 2020, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

(...)

§ 1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do **caput** e **somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário**, conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

**§ 1º-B A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS.** (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do **caput** poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por: (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

§ 1º-E Considera-se **mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas** a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do **caput**, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do **caput** deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

§ 1º-I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º-F pela instituição que o celebrar. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

11. Nesse norte, como requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido, examina-se a necessidade de **(i)** o desconto abranger somente a mensalidade associativa, **(ii)** a entidade interessada ter legitimidade para

o feito, denominada pela qualidade de representar aposentados e de ser legalmente constituída, e **(iii)** autorização de seus filiados.

12. Conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS (por exemplo, no PARECER Nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213, de 1991, nada mais é do que a **contribuição associativa**, devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, inciso IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). Estando a previsão legal em questão restrita ao desconto de mensalidade ou contribuição associativa, **conclui-se, por outro lado, pela ausência de previsão normativa para descontos de valores de outra natureza** (no mesmo sentido, confira-se o precedente da NOTA Nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU - NUP 35000.000459/2018-25).

13. O novel §1º-E do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020, definiu mensalidade associativa como sendo "contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS".

14. Pois bem. Analisando-se o estatuto social consolidado da AAPB (seq. sapiens 16, PDF 14) percebe-se que ele prevê, em seu art. 6º que a mensalidade associativa será fixada em percentual de 2% (dois por cento) do benefício do associado, enquanto em seu art. 29 que o patrimônio da associação será constituído de bens e valores adquiridos.

15. Consoante se examina da Cópia autenticada da Ata de Assembleia Geral Extraordinária realizada em 15 de julho de 2020, que, dentre outras deliberações, fixou o percentual da mensalidade associativa (seq. sapiens 16, PDF 15), nos seguintes termos:

5- Após apreciação e análise, foi posto em votação e aprovado de forma unânime o valor da mensalidade associativa fixada em 2% do benefício do associado, descontados diretamente na folha de pagamento do associado.

16. Pois bem. Analisando-se os dispositivos supra colacionados, a contribuição à entidade associativa parece se enquadrar ao conceito legal de contribuição associativa. Pressupõe-se, dessa forma, que o ajuste proposto tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa, de modo que será esse o tipo de contribuição que norteará a presente análise jurídica.

17. **Contudo, sugere-se um acompanhamento atento da execução do ajuste, mormente pela possibilidade de se incluir no chamado "desconto de mensalidade" o valor da remuneração pelos serviços específicos prestados pela entidade.**

18. Quanto ao requisito da legitimidade da entidade para figurar no polo do ajuste de referência, evidencia-se que o artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas.**

19. Pois bem. No que se refere à natureza jurídica da entidade acordante, a lei define a necessidade de se tratar de uma associação, ou entidade congênera, de aposentados.

20. Associação, na forma descrita pelo art. 53 do Código Civil, Lei nº 10.406, de 2002, revela-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. Trata-se de entidade particularizada por não ter finalidade econômica, podendo ser de diversos fins. Nesses termos, cumpre anotar a definição trazida por Maria Helena Diniz:

Tem-se a associação quando não há fim lucrativo ou intenção de dividir o resultado, embora tenha patrimônio, formado por contribuição de seus membros para a obtenção de fins culturais, educacionais, esportivos, religiosos, recreativos, morais etc. (Curso de Direito Civil Brasileiro — Teoria Geral do Direito Civil, 15. ed., São Paulo: Saraiva, 1999, v. 1, p. 146)

21. Sobre o tema, Fábio Ulhoa Coelho ensina:

A associação é a pessoa jurídica em que se reúnem pessoas com objetivos comuns de natureza não econômica. Sempre que um conjunto de pessoas, físicas ou jurídicas, descobrem-se em torno de um mesmo interesse, podem melhor realizá-lo unindo seus esforços. A constituição de uma associação dá mais força a cada uma delas, porque propicia a estrutura apta a racionalizar os recursos empregados na realização do objetivo comum. A Associação de Amigos de Bairro, por

exemplo, destina-se a prover aos seus associados melhoria nas condições de segurança urbana da região, bem como servir de porta-voz dos anseios da comunidade perante os órgãos públicos. O Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (CONAR), outro exemplo, foi constituído por empresas e profissionais ligados à atividade publicitária com o objetivo de julgarem, à luz do código de auto-regulamentação do setor, os anúncios veiculados em TV, rádio, jornal e outros meios, coibindo a publicidade antiética. Em cada shopping center, terceiro exemplo, os locatários das lojas são contratualmente obrigados a se filiar à respectiva Associação de Lojistas, incumbida de realizar campanhas promocionais em certas épocas do ano (Natal, Dia das Mães, Dia das Crianças etc.). Algumas expressões são tradicionalmente empregadas na denominação da associação em função dos seus fins. Assim, é comum chamá-la de instituto, quando tem natureza cultural; de clube, quando seus objetivos são esportivos, sociais ou de lazer; de academia de letras, quando reúne escritores; de centro acadêmico, quando congrega estudantes de determinado curso universitário. (Curso de Direito Civil: parte geral, volume 1. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.567.

22. Tem-se, no que interessa a presente análise, que a associação se define pela reunião de pessoas com objetivos comuns, cuja finalidade não seja econômica. Mas devem ser dotadas de finalidades específicas inerentes às pessoas que congrega.

23. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, definiu a finalidade específica da associação cuja mensalidade se pode descontar dos benefícios previdenciários, qual seja: de aposentados. Infere-se, portanto, que a associação deve ser constituída pela reunião de pessoas que busquem objetivos específicos da categoria de aposentados, sejam objetivos ligados à categoria profissional a qual pertenciam, sejam objetivos ligados a atividades sociais dos aposentados.

24. Em vista disso, o novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, definiu, de forma devidamente sintetizada, o conceito de associação ou entidade de aposentados como sendo aquela formada somente por aposentados, pensionistas e/ou idosos, com objetivos inerentes a essa categoria, ou por pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha objetivos comuns àquela classe e finalidade específica de representação de aposentados, autorizada a realizar descontos de mensalidades associativas por meio de retenção no valor do pagamento do benefício.

25. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, fundada em diversas manifestações veiculadas pela CGMAD, em especial pela NOTA n. 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, veiculada no NUP: 35014.274130/2020-64, e pelo PARECER n. 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, veiculado no NUP: 35014.179078/2020-33, deu-se no sentido de que mesmo na vigência do Decreto n.º 10.537/2020, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, se enquadram no conceito legal.

26. Nada obstante, o Entendimento desta PFE/INSS, adotado pelo Procurador-Geral, por meio do DESPACHO n. 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33), foi o de que o novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, conceitua como associação ou entidade de aposentados aquela que reúna como associados aposentados, pensionistas e idosos, em atenção a uma interpretação sistemática do art. 115, V, da Lei nº 8.213/1991, fundamentada na liberdade de associação, cuja limitação deve ser excepcional.

27. Pois bem. *In casu*, a AAPB, conforme art. 1º do Estatuto, é uma entidade "formada por beneficiários da Previdência Social", e nos termos do art. 4º, " a associação é constituída por aposentados e pensionistas o Regime geral de Previdência social".

28. Da leitura dos dispositivos do estatuto consolidado é possível enquadrar a entidade interessada no conceito de associação de aposentados.

29. Ainda no que toca a legitimidade da entidade interessada, há que se perquirir se se trata de entidade legalmente constituída. Os requisitos para a constituição das Associações estão definidos no art. 53 e seguintes do Código Civil, de 2002. O normativo prevê, por exemplo, os requisitos mínimos do Estatuto, bem como proíbe a previsão de direitos e obrigações recíprocas.

30. Conquanto a entidade tenha apresentado Comprovante de Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, além de cópias autenticadas do Estatuto Social consolidado e da Ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeram a atual diretoria, é preciso alertar os gestores desta Autarquia de que o INSS está sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais decorrentes de descontos de valores de mensalidades de associações alegadamente não autorizados ou mesmo diversos do que efetivamente foi autorizado. Em razão de tal

contexto, afigura-se de todo recomendável que a administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins.

31. Desse modo, e com vistas a garantir maior segurança ao INSS, recomenda-se que neste tipo de avença a área competente solicite à entidade de aposentados interessada que apresente Certidão de Inscrição no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE, realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, posto que aquela pasta, nos termos da Portaria MTE nº 984, de 26 de novembro de 2008, tem competência para verificar a regularidade da entidade.

32. **Ou caso não seja possível, recomenda-se que a área técnica avalie outro meio para verificar a regularidade de atuação da entidade. Além disso, recomenda-se que se proceda a uma análise de riscos consistente, como também a capacidade técnica de este INSS fiscalizar a execução do ajuste, inclusive no controle da natureza da mensalidade associativa a ser descontada.**

33. **Destaque-se que a devida fiscalização dos ajustes que celebra é obrigação legal do INSS, de modo que eventuais dificuldades operacionais ou de outra ordem, se houver, diagnosticadas pelo INSS, para implementar a referida fiscalização, e os riscos associados, devem ser objeto de consideração expressa por parte da autoridade competente, no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade para decidir pela celebração do ajuste, pelo que se responsabiliza.**

34. O terceiro requisito necessário para a formalização do ajuste é a **autorização do aposentado filiado** para que possa ser implementado o desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI, art. 5º, da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º. (Omissis)

(...)

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente;

35. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na Cláusula Terceira da minuta do acordo sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Além disso, verifica-se que o item 3.4 da citada Cláusula (seq. sapiens 24, fl. 3) faz referência à modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício e de requerimento para exclusão de tal desconto como anexos do ACT, cujas minutas foram pensadas no sequencial sapiens 24.

### **2.3 Definição da natureza jurídica do ajuste proposto e do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:**

36. Como já acentuado, o ajuste proposto tem por objeto o desconto dos benefícios de mensalidades de associações, com fundamento no artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991. O objeto do ajuste proposto, por si mesmo, é lícito e encontra embasamento legal na Lei de Benefícios.

37. Pois bem. Configurada como associação, a condução do processo levam a crer que a entidade interessada se revela como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil (vide art. 1º e art. 41 da Lei em questão), sendo de destacar, a respeito, o que dispõe o artigo 2º, inciso I, alínea "a", da mencionada Lei:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

38. Sobre o ponto, destaca-se que a AAPB parece se enquadrar no conceito de entidade privada sem fins lucrativos, posto que, da leitura do Estatuto Social consolidado, consta declaração dessa condição pela própria entidade.

Ou seja, no art. 1º do Estatuto, afirma-se que se trata de entidade sem fins lucrativos. Além disso, os artigos 25 e 26 abrigam dispositivos que se coadunam com essa natureza.

39. Em continuidade, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, que estabelece o seguinte:

I – O **acordo de cooperação** é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 **não** se aplica ao acordo de cooperação, **incidindo:** (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas **com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, caput e §1º, da Lei nº 8.666/1993**, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

40. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019/2014. *verbis*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)....

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

.....

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

41. Assim, quanto à **forma** do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entre os participantes. **Devendo a área técnica certificar-se da natureza jurídica da entidade pactuante, bem como de seu enquadramento no conceito legal**

**de organização da sociedade civil, definido nas alíneas "a" do inciso I, do art. 2º, da Lei nº 13.019/2014, a fim de certificar-se da adequação ao regime jurídico introduzido pela Lei nº 13.019/2014.**

## **2.4 Dos Requisitos Legais para a Celebração de Acordo de Cooperação:**

42. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14 como o "*instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros*".

43. Portanto, trata-se de ajuste em que se destaca o intuito de cooperação recíproca entre as entidades que os celebram. Assim, ao firmar tal acordo, as partes visam à consecução de objetivos comuns, ou seja, diferentemente do que ocorre nos contratos administrativos, os interesses das partes não se contrapõem, mas se adicionam.

44. Além disso, trata-se de acordo em que não há qualquer repasse financeiro entre os partícipes, ou seja, cada parte cumprirá o acordo utilizando-se de seus próprios recursos. Neste ponto, o Decreto nº 8.726/16, que regulamenta a Lei nº 13.019/14, trata a questão da seguinte forma:

Art. 2º As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

I - termo de fomento ou termo de colaboração, quando envolver transferência de recurso financeiro; ou

II - **acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro.**

45. Sobre o tema, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSUS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:

I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estas e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

III – **A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.**

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, **sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais,** deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria

**e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.**

**V – É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.**

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja **realizado prévio chamamento público ou credenciamento**.

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o **prazo de vigência** do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a **prorrogação do prazo de vigência** do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.(g.n.)

46. Para a formalização de tal acordo, deve-se, via de regra, examinar: (i) a competência da autoridade administrativa para firmar o acordo; (ii) justificativa técnica para a celebração do compromisso, interesse dos entes envolvidos na celebração do pacto e adequação do prazo de vigência; (iii) identificação da necessidade de prévio chamamento público ou credenciamento; (iv) os requisitos de habilitação da acordante, inclusive quanto as questões referentes a capacidade técnica do acordante; (v) aprovação do plano de trabalho.

47. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, o inciso I do art. 6º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 414, de 28 de setembro de 2017, prevê como competência do Presidente do INSS exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS, já o art. 9º do mesmo normativo, prevê como competência dos Diretores "firmar e rescindir contratos, convênios, ajustes, acordos ou instrumentos congêneres, na sua área de atuação". O art. 142, inciso I, alínea "c", do Regimento Interno destaca a competência da Diretoria de Benefícios para gerenciar os procedimentos de compensação previdenciária e de consignação em benefícios. A Portaria nº 1.048/PRES/INSS, de 8 de outubro de 2020, publicada no Diário Oficial da União do dia 13/10/2020, por sua vez, delegou a "competência para coordenar a formalização e a gestão de Acordos de Cooperação Técnica – ACTs que tratam de desconto de mensalidade associava, da Diretoria de Benefícios – DIRBEN para a Diretoria de Atendimento, vedada a subdelegação". Verifica-se, assim, que a minuta está adequada quanto à competência.

48. **Quanto à competência do representante do AAPB para a subscrição do Acordo**, verifica-se, da cópia autenticada do Estatuto Social intitulado 2 reforma estatutária e consolidação, de 15 de julho de 2020 - que aparenta ser o Estatuto vigente (seq. sapiens 16, PDF 14), que compete ao Presidente "assinar convênios com órgãos públicos e empresas particulares"(art. 19, inciso XI).

49. Nesse norte, foi juntada aos autos cópia simples e **pouco legível** do documento de identificação da Presidente (carteira de identidade e CPF), Sra. Raimunda Cunha (seq. sapiens 12 e 16 - PDF 1). Além disso, acostou-se cópia Cópia autenticada da Ata da Assembleia Geral Extraordinária, realizada em 15/07/2020, que (i) certificou a renúncia da diretoria da época e (ii) elegeu a nova diretoria, para o mandato de até 02/09/2023. **Recomendando-se providências para se acostar aos autos cópias legíveis do documento de identificação.**



50. **Recomenda-se, em todo caso, que no ato da celebração do ajuste seja devidamente certificado a titularidade do representante indicado no cargo de Presidente.**

51. O art. 30 do Decreto nº 8.726/2016, aplicável ao acordo de cooperação por força do art. 6º, II, do mesmo diploma legal, anota que o processo deve ser instruído com **parecer do órgão técnico** a respeito dos itens enumerados no inciso V do **caput** do art. 35 da Lei nº 13.019/2014, cuja redação é a seguinte:

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

(...)

V - **emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:**

a) **do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;**

b) **da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;**

c) da viabilidade de sua execução;

d) da verificação do cronograma de desembolso;

e) **da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria**, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;

f) (Revogada);

g) **da designação do gestor da parceria;**

h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;

52. Em vista disso, a Coordenação de Gestão de Canais emitiu a Nota Técnica Nº 5/2021/DGACO/COGEC/DIRAT - SEI/INSS - 2781701 (seq. sapiens 28 e 40) que, dentre outros pontos, consignou:

44. O Acordo prevê mecanismos de fiscalização, especialmente baseado nas autorizações dos associados aposentados e pensionistas para desconto das mensalidades nos benefícios.

(...)

46. O próprio objeto já delimita o escopo sobre os tipos de benefícios a sofrerem descontos: benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão (vide subitem 1.1).

47. Ademais, os próprios mecanismos de controle a posteriori são destinados à conferência da regularidade dos descontos e já são de uso cotidiano do INSS. Desta forma, simples extrações podem confirmar os valores que serão objeto de descontos, amostragens podem ser verificadas e o acompanhamento de reclamações são facilmente catalogadas nos sistemas da Ouvidoria, tornando mais efetiva a fiscalização do cumprimento do Acordo.

(...)

50. Destaca-se que a celebração do presente Acordo visa a concessão de uma comodidade para realizar o pagamento da mensalidade associativa.

51. Assim, encontram-se presentes os propósitos para celebração do Acordo em voga, desde que a proponente concorde com as minutas do Acordo.

52. Feitas as considerações, esta Divisão de Gestão de Acordos de Cooperação manifesta-se pelo atendimento aos requisitos legais para celebração do Acordo, bem como opina pela viabilidade técnica na celebração do Acordo entre o INSS e a AAPB ASSOCIAÇÃO DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO BRASIL.

53. **Sugere-se, ainda, que a análise técnica seja complementada para fazer constar apreciação de que as definições propostas são suficientes para garantir a plena execução física do objeto, bem como para minorar eventuais danos ao INSS em decorrência da falha na execução, adotando-se a devida identificação e gestão dos riscos envolvidos.**

54. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse da AAPB (seq. sapiens 01 e 32), bem como manifestação de interesse do INSS, nos termos da Nota Técnica Nº

5/2021/DGACO/COGEC/DIRAT - SEI/INSS - 2781701 - firmada pela Coordenação de Gestão de Canais (seq. sapiens 28 e 40).

55. A Lei nº 13.019, de 2014, prevê ainda expressamente no seu artigo 29 que, via de regra, **os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público**. Da leitura do dispositivo citado, depreende-se que o chamamento público somente é obrigatório para a celebração de acordo de cooperação técnica quando o seu objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, o que **não** ocorre no caso em tela.

56. Convém salientar, ainda, que o artigo 33 da Lei nº 13.019 dispõe que, para a celebração de acordo de cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente **objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social**. Nesse diapasão, o art. 4º do Estatuto da acordante parece contemplar finalidades nesse sentido.

57. Além do mais, os artigos 34 e 39 elencam alguns requisitos para a celebração de acordo de cooperação técnica. Vejamos:

**Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei**, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado;

VIII - (revogado).

**Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei** a organização da sociedade civil que:

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992. (g.n.)

58. **Esclarece-se que a regularidade fiscal da Acordante deve ser comprovada na data da celebração do ajuste.** Outrossim, **recomenda-se que a área técnica verifique o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, mediante a juntada da documentação constante dos respectivos dispositivos legais destacados - ou deles decorrentes . Deve-se atentar, ademais, para a necessidade de apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT (inciso VI do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016).**

59. **Recomenda-se,** ainda, em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao artigo 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, e ao contido no PARECER Nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-11), que a área técnica competente, na verificação de ocorrências impeditivas à celebração do ACT, consulte, sem prejuízo de outras consultas ou diligências eventualmente pertinentes, os seguintes sistemas/bancos de dados: **(I) o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM, (II) o SICONV, (III) o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, (IV) o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, (V) o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, (VI) o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, (VII) a Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares, a Lista de licitantes inidôneos e a Lista de inabilitados para função pública, as três do Tribunal de Contas da União - TCU, e (VIII) o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.**

60. De toda sorte, deve-se destacar que tais exigências/consultas constantes ou derivadas do art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, c/c artigos 26 e 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, **podem ser afastadas** pelo órgão ou entidade pública federal, nos termos do artigo 6º, parágrafo 2º, inciso I, do próprio Decreto nº 8.726, de 2016. Confira-se *in verbis*:

Art. 6º (...)

(...)

**§ 2º O órgão ou a entidade pública federal, para celebração de acordo de cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, poderá, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público:**

**I - afastar as exigências previstas nos Capítulos II e III, especialmente aquelas dispostas nos art. 8º, art. 23 e art. 26 a art. 29;** e

**II - estabelecer procedimento de prestação de contas previsto no art. 63, § 3º, da Lei nº 13.019, de 2014, ou sua dispensa. (Grifos nossos).**

61. Não obstante as consultas em questão, **recomenda-se,** nos termos do inciso IX do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016, que seja apresentada declaração do representante legal da entidade interessada com informação de que a organização e seus dirigentes **não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, as quais deverão estar descritas no documento.**

62. **Por fim, recomenda-se seja juntada aos autos a declaração de que trata o art. 27 do Decreto nº 8.726/2016, verbis:**

Art. 27. Além dos documentos relacionados no art. 26, a organização da sociedade civil, por meio de seu representante legal, deverá apresentar, no prazo de que trata o **caput** do art. 25, declaração

de que:

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

- a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal; e
- b) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, das pessoas mencionadas na alínea “a” deste inciso;

II - não contratará, para prestação de serviços, servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

III - não serão remunerados, a qualquer título, com os recursos repassados:

- a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal;
- b) servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e
- c) pessoas naturais condenadas pela prática de crimes contra a administração pública ou contra o patrimônio público, de crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade, e de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

§ 1<sup>º</sup> Para fins deste Decreto, entende-se por membro de Poder o titular de cargo estrutural à organização política do País que exerça atividade típica de governo, de forma remunerada, como Presidente da República, Governadores, Prefeitos, e seus respectivos vices, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Vereadores, membros do Poder Judiciário e membros do Ministério Público.

§ 2<sup>º</sup> Para fins deste Decreto, não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.

## 2.5 Do Plano de Trabalho

63. Quanto à exigência de plano de trabalho para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1<sup>º</sup> e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019/2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do **art. 22, da Lei 13.019/2014**, bem como do **art. 25, do Decreto 8.726/2016**, adequado, em certa medida, ao acordo de cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros. Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do regulamento:

**Art. 25.** Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, **apresentar o seu plano de trabalho**, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

**I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexos com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;**

**II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;**

**III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;**

**IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;**

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e

VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1<sup>º</sup> A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do caput deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de

associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2ª Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3ª Para fins do disposto no § 2ª, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4ª O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3ª.

§ 5ª A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria.

64. Nesses termos, entende-se que o plano de trabalho, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. No presente caso, verifica-se que do Plano de Trabalho constam os requisitos mínimos exigidos por lei, tendo sido aprovado pelo Diretor de Atendimento, por meio do Despacho SEI/INSS - 2971956 e SEI/INSS - 2973573 (sapiens 31, PDF 2 e 3), nos termos do art. 9º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 414, de 2017.

65. **Nada obstante, e no intuito de aprimorar o documento apresentado, sugere-se que a área técnica defina previamente a periodicidade mínima de fiscalização do ajuste, a fim de que os servidores possam ter mais clareza quanto a necessidade ordinária desse tipo de fiscalização, sem olvidar as verificações extraordinárias que o caso eventualmente possa demandar.**

66. **Registra-se, além disso, que nesse tipo de ajuste, há um repasse do desconto efetuado na renda do beneficiário em favor do acordante e, para tanto, o art. 154, §1º-G, do Decreto nº 3.048, de 1999, prevê que seja realizada, antes de cada repasse do valor mensalmente descontado, a verificação da regularidade da entidade favorecida perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin.**

67. **Trata-se, portanto, de um requisito para o repasse do desconto realizado na renda mensal do beneficiário. Em vista disso, recomenda-se tal requisito legal seja refletido nas etapas de execução e/ou nos procedimentos operacionais e/ou no detalhamento dos descontos descritos no plano de trabalho.**

68. **Registra-se, ainda, que no item 5.2 o valor percentual de desconto não está em consonância com o percentual descrito na cláusula primeira - do objeto do Acordo de cooperação. Recomendando-se providências para o paralelismo.**

## 2.6 Da Minuta do Ajuste

69. No que toca à **minuta do acordo de cooperação técnica**, importante observar o que dispõe o artigo 42 da Lei nº 13.019. Veja-se:

**Art. 42.** As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de **acordo de cooperação**, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

70. Da análise da minuta encaminhada a esta Procuradoria, no que é aplicável ao acordo de cooperação técnica, verifica-se a presença das cláusulas obrigatórias acima relacionadas, razão pela qual não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS. Sugere-se, todavia, o seguinte:

- o Na **cláusula segunda - Do objetivo**, sugere-se que seja renomeada para " Das Obrigações dos Partícipes.
- o Na **cláusula segunda - Do objetivo**, no item 2.2.5, sugere-se seja incluído o seguinte: "digitalizar em cópia digital legível e encaminhar ao INSS".
- o Na **cláusula segunda - Do objetivo**, no item 2.2.11, recomenda-se que acrescente à redação o termo "quando comprovada a omissão". E ao final seja acrescentado", sem prejuízo da apuração de responsabilidade pelo descumprimento dos termos deste ajuste."
- o Na **cláusula terceira - Das Autorizações**, no item 3.2, sugere-se estabelecer um prazo, bem como deixar claro que a revalidação deve ocorrer antes da finalização do prazo de 3 anos, de modo que não ultrapasse o prazo máximo de 3 anos. Para tanto, recomenda-se acrescentar ao final do texto a expressão ", nos termos do art. 618-C da Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015".

- o Na **cláusula oitava - Da Responsabilidade**, no item 8.3, sugere-se que conste na redação final o seguinte: "sem prejuízo da apuração de responsabilidade pelo descumprimento dos termos deste ajuste, bem como das providências para responsabilização civil e criminal de quem lhe houver dado causa";
- o Na **cláusula nona - Das Autorizações**, no item 9.3, sugere-se a seguinte redação: "O INSS realizará fiscalizações ordinárias semestralmente e fiscalizações extraordinárias a qualquer tempo, sempre que necessário para assegurar a boa execução dos termos deste ACORDO".
- o Na **cláusula nona - Das Autorizações**, no item 9.5, sugere-se, ao final da redação, incluir o seguinte: "bem como na hipótese do item 2.2.11".

71. De mais a mais, anota-se a importância de a área técnica processante elaborar e divulgar modelos de ajustes que se apliquem a esses casos no âmbito desta Autarquia, cujo objetivo é a uniformização dos procedimentos com vistas ao aprimoramento, eficiência, e celeridade nos processos realizados pelo INSS. Alerta-se, ainda, que a área demandante, na ocasião de sua adoção, certifique-se quanto à utilização da última versão disponível, tomando as medidas de cautela necessárias para a sua adaptação em conformidade com o objeto concreto do ajuste.

72. Igualmente, impende alertar a área técnica acerca do disposto no artigo 38 da Lei nº 13.019/2014:

Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

73. Por fim, destaque-se que durante a execução do acordo de cooperação técnica em apreço, o acompanhamento pelo INSS deve ocorrer conforme os dispositivos da Lei nº 13.019/2014, já que esta é a norma que regulamenta os acordos de cooperação técnica celebrados entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

### 3. CONCLUSÃO

74. Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica encaminhada para análise**, sem qualquer incursão na seara técnica ou exame da conveniência e oportunidade na celebração do referido ajuste, **opina-se pela aprovação da minuta do acordo de cooperação técnica SEI/INSS - 27486588 (seq. sapiens 24), desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 17, 32/33, 41, 49, 50, 53, 58/59, 61/62, 65 a 68, e 70 da presente manifestação.**

75. Ademais, **a área técnica deve se atentar para as recomendações expressas nos parágrafos 71, 72 e 73.**

76. Face o exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Atendimento**, com vistas ao prosseguimento do feito.

77. É o parecer, elaborado através do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – SAPIENS.

À consideração superior.

Brasília, 22 de março de 2021.

(assinado eletronicamente)  
ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM  
PROCURADORA FEDERAL

De acordo com a manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009 combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013.

*(assinado eletronicamente)*

**ANDRÉ CAMARGO HORTA DE MACEDO**

PROCURADOR FEDERAL

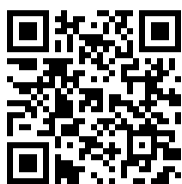
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA SUBSTITUTO  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014271179202065 e da chave de acesso 93ddef15



Documento assinado eletronicamente por ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 601090509 e chave de acesso 93ddef15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 24-03-2021 17:54. Número de Série: 78811573400497968544202415400. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 601090509 e chave de acesso 93ddef15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 24-03-2021 17:26. Número de Série: 17350535. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

---

**DESPACHO n. 00126/2021/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.271179/2020-65**

**INTERESSADOS: AAPB ASSOCIAÇÃO DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO BRASIL**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

1. **APROVO o PARECER n. 00011/2021/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.**
2. **Encaminhe-se conforme sugerido.**

Brasília, 24 de março de 2021.

VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO  
PROCURADOR-GERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014271179202065 e da chave de acesso 93ddef15



Documento assinado eletronicamente por VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 603002351 e chave de acesso 93ddef15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 24-03-2021 20:37. Número de Série: 66293781227695588210749468274. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
DIVISÃO DE ANÁLISE DE ATOS ADMINISTRATIVOS

**PARECER n. 00010/2021/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.324141/2020-01**

**INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO DE APOSENTADOS MUTUALISTA PARA BENEFÍCIOS COLETIVOS AMBEC**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a AMBEC, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados. I. Natureza jurídica de Acordo de Cooperação. Ajuste não prevê transferência de recursos financeiros. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. II. Parecer pela aprovação da minuta do ACT, desde que atenda as ressalvas anotadas.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria Administrativa,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e a Associação de Aposentados Mutualista para Benefícios Coletivos - AMBEC, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.

2. Nos termos da Minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 2919528 (seq. sapiens 22), constitui objeto do Acordo de Cooperação Técnica "o desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados do (sic) ASSOCIAÇÃO DE APOSENTADOS MUTUALISTA PARA BENEFÍCIOS COLETIVOS - AMBEC, no valor correspondente à R\$45,00 (quarenta e cinco) do benefício do associado, em favor da ACORDANTE".

3. No que interessa a esta análise os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

- o Correspondência sem nº, por meio do qual a Entidade em referência externa seu interesse em subscrever acordo com o INSS para desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário e encaminha documentação que entendeu pertinente (seq. sapiens 01);
- o Despachos e correspondências informando a delegação de competência do feito para a DIRAT, bem como solicitando complementação de documentos à entidade interessada (seq. sapiens 2, 3 e 4);
- o Correspondência sem nº, por meio do qual a Entidade apresenta a documentação solicitada (seq. sapiens 8);
- o Cópia autenticada da Ata de Assembleia Geral Extraordinária realizada em 28 de setembro de 2020, que promoveu alterações estatutárias,acompanhada do respectivo Estatuto Social consolidado (seq. sapiens 9);
- o Cópia autenticada da Ata de Assembleia Geral Extraordinária realizada em 13 de julho de 2020, que promoveu a eleição da nova diretoria (seq. Sapiens 10- PDF 1);
- o Cópia autenticada do documento de identificação do Presidente (carteira de identidade) (seq. sapiens 11);
- o Certidão Negativa de Débitos relativos aos tributos Federais e à Dívida Ativa da União (seq. sapiens 12, 13, 20);
- o Certificado de Regularidade do FGTS - CRF (seq. sapiens 14);

- o Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (seq. sapiens 15);
- o Comprovante de inscrição e de situação cadastral no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (seq. sapiens 16);
- o Certidão Negativa de débitos tributários da dívida ativa do Estado de São Paulo emitida pela Secretaria de Fazenda do Estado (seq. sapiens 17, PDF 1);
- o Certidão Negativa de débitos tributários da dívida ativa do Estado de São Paulo emitida pela Procuradoria geral do Estado (seq. sapiens 17, PDF2);
- o Certidão Conjunta de Débitos de tributos Mobiliários emitida pela Secretaria Municipal da Fazenda do município de São Paulo (seq. sapiens 17, PDF3);
- o Certidão de NADA CONSTA de registro de distribuições de pedidos de Falência, concordatas, recuperações judiciais e extrajudiciais emitida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
- o Certificado de Registro Cadastral - CRC (seq. sapiens 6, 8 e 27 - PDF 2 e 7);
- o Declaração simples de adimplência para com a administração Pública Federal Direta e Indireta, nos termos do art. 299 do Código Penal (seq. sapiens 18, PDF 1);
- o Declaração simples de desobrigação da entidade de inscrição junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI - SICAFI (seq. sapiens 18, PDF 2);
- o Declaração simples do representante da AMBEC quanto ao disposto no art. 27 do Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016 (seq. sapiens 18, PDF 3);
- o Declaração simples, firmada pelo representante da entidade, à luz do inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal de 1988 e do inciso V do art. 27 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, de que não possui em seu quadro de pessoal empregados menores de 18 (dezoito) anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre, e em qualquer trabalho menores de 16 (dezesseis) anos (seq. sapiens 18, PDF 4);
- o Declaração simples do representante da AMBEC acerca da inoccorrência dos impedimentos previstos no art. 39 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (seq. sapiens 18, PDF 5);
- o Declaração simples do representante da AMBEC de isenção de apresentar comprovação de Cadastro de Entidade Sindical Especial - CESE (seq. sapiens 18, PDF 6);
- o Declaração simples do representante da AMBEC da capacidade técnica e operacional da entidade (seq. sapiens 18, PDF 7);
- o Declaração simples do representante da AMBEC de que possui atualmente um quadro de 52 (cinquenta) associados (seq. sapiens 18, PDF 8);
- o Declaração simples do representante da AMBEC quanto as formas de pagamento da mensalidade associativa (seq. sapiens 18, PDF 9);
- o ANÁLISE Nº 2/2021/DGACO/COGEC/CGEUC/DIRAT - SEI/INSS - 2705386, com Check list de verificação inicial da documentação apresentada (seq. sapiens 19);
- o Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica junto ao Tribunal de Contas da União (seq. sapiens 21 - PDF 4);
- o Certidão Negativa no cadastro nacional de condenações cíveis por ato de improbidade administrativa e inelegibilidade registros de condenação com trânsito em julgado ou sanção ativa (seq. sapiens 21, PDF 5);
- o Minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 2919528, Minuta Plano de Trabalho de ACT SEI/INSS - 2937390 e demais anexos (seq. sapiens 22, 23 e 24);
- o Nota Técnica Nº 3/2021/DGACO/COGEC/DIRAT - SEI/INSS - 2742503 - firmada pela Coordenação de Gestão de Canais (seq. sapiens 26);
- o Despacho SEI/INSS - 2971956 e SEI/INSS - 2973573, exarado pelo Diretor de Atendimento, com manifestação de ciência e aprovação formal das minutas propostas. (seq. sapiens 31, PDF 2 e 3);

4. Com efeito, o procedimento veio para análise da Procuradora signatária por força do art. 10 da Lei nº 10.480/2002 c/c o art. 10 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010, do art. 38 da Lei nº 8.666/91.

5. É o relatório, segue o exame.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado**

6. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de Minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 2919528, a ser firmado entre o INSS e a AMBEC, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (seq. sapiens 22), o seguinte:

“O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto o desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados do (sic) ASSOCIAÇÃO DE APOSENTADOS MUTUALISTA PARA BENEFÍCIOS COLETIVOS - AMBEC, no valor correspondente à R\$45,00 (quarenta e cinco) do benefício do associado, em favor da ACORDANTE”.

7. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes do sistema sapiens até a presente data (seq. sapiens 35 - HTML 1), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

## 2.2 Das Condições para o Desconto nos Benefícios

O artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.**

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

V - **mensalidades de associações e demais entidades de aposentados** legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

(...)

§ 6º Na hipótese prevista no inciso V do **caput** deste artigo, a autorização do desconto deverá ser revalidada a cada 3 (três) anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, nos termos do regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

8. Examina-se, dessa forma, que a regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213/91 autoriza que seja descontada mensalidade de associações e demais entidades de aposentados, estabelecendo, como condição, que se trate de **entidade de aposentados legalmente reconhecida, bem como que haja autorização de seus filiados.**

9. O Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, que aprova o regulamento da Previdência social, em seu art. 154, com redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020 e pelo Decreto nº 10.537, de 2020, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

(...)

§ 1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do **caput** e **somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário**, conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

**§ 1º-B A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de**

**2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS.** (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do **caput** poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por: (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-E Considera-se **mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas** a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do **caput**, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do **caput** deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicafe e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º-F pela instituição que o celebrar. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

10. Nesse norte, como requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido, examina-se a necessidade de **(i)** o desconto abranger somente a mensalidade associativa, **(ii)** a entidade interessada ter legitimidade para o feito, denominada pela qualidade de representar aposentados e de ser legalmente constituída, e **(iii)** autorização de seus filiados.

11. Conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS (por exemplo, no PARECER Nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213, de 1991, nada mais é do que a **contribuição associativa**, devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, inciso IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). Estando a previsão legal em questão restrita ao desconto de mensalidade ou contribuição associativa, **conclui-se, por outro lado, pela ausência de previsão normativa para descontos de valores de outra natureza** (no mesmo sentido, confira-se o precedente da NOTA Nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU - NUP 35000.000459/2018-25).

12. O novel §1º-E do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020, definiu mensalidade associativa como sendo "contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS".

13. Pois bem. Analisando-se o estatuto social consolidado da AMBEC (seq. sapiens 9) percebe-se que ele prevê, em seu art. 5º, dentre os recursos para manutenção da associação, dentre outras, a "contribuição dos associados", bem como "Taxas e remuneração de seus serviços". Acerca da mensalidade associativa e de outras contribuições, o artigo 5º e 22 do Estatuto Social em questão estabelece o seguinte, *verbis*:

**ART. 5º** - Constituem receita da Associação:

- a) Contribuições dos associados;
- b) Taxas e remunerações de seus serviços;
- c) Locações, doações, legados e subvenções.

**Parágrafo único** - A taxa associativa a ser cobrada dos associados ativos pertencentes a AMBEC sera feita mensalmente no valor de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais), sendo que será reajustada anualmente pelo INPC (índice Nacional de Preços ao Consumidor) e descontado no meio de pagamento de associados, boleto bancário ou cartão de crédito, o reajuste da taxa associativa fica condicionado ao reajuste dos benefícios recebidos pelos aposentados do RGPS.

**Art. 8º** - São direitos dos associados:

(...)

- 7) Utilizar-se dos serviços oferecidos pela Associação, mediante recolhimento da respectiva remuneração, na forma fixada por suas Diretorias.

14. Pois bem. Analisando-se os dispositivos supra colacionados, a contribuição à entidade associativa parece se enquadrar ao conceito legal de contribuição associativa. Pressupõe-se, dessa forma, que o ajuste proposto tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa, de modo que será esse o tipo de contribuição que norteará a presente análise jurídica.

15. **Contudo, sugere-se um acompanhamento atento da execução do ajuste, mormente pela possibilidade de se incluir no chamado "desconto de mensalidade" o valor da remuneração pelos serviços específicos prestados pela entidade.**

16. Quanto ao requisito da legitimidade da entidade para figurar no polo do ajuste de referência, evidencia-se que o artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas.**

17. Pois bem. No que se refere à natureza jurídica da entidade acordante, a lei define a necessidade de se tratar de uma associação, ou entidade congênera, de aposentados.

18. Associação, na forma descrita pelo art. 53 do Código Civil, Lei nº 10.406, de 2002, revela-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. Trata-se de entidade particularizada por não ter finalidade econômica, podendo ser de diversos fins. Nesses termos, cumpre anotar a definição trazida por Maria Helena Diniz:

Tem-se a associação quando não há fim lucrativo ou intenção de dividir o resultado, embora tenha patrimônio, formado por contribuição de seus membros para a obtenção de fins culturais, educacionais, esportivos, religiosos, recreativos, morais etc. (Curso de Direito Civil Brasileiro — Teoria Geral do Direito Civil, 15. ed., São Paulo: Saraiva, 1999, v. 1, p. 146)

19. Sobre o tema, Fábio Ulhoa Coelho ensina:

A associação é a pessoa jurídica em que se reúnem pessoas com objetivos comuns de natureza não econômica. Sempre que um conjunto de pessoas, físicas ou jurídicas, descobrem-se em torno de um mesmo interesse, podem melhor realizá-lo unindo seus esforços. A constituição de uma associação dá mais força a cada uma delas, porque propicia a estrutura apta a racionalizar os recursos empregados na realização do objetivo comum. A Associação de Amigos de Bairro, por exemplo, destina-se a prover aos seus associados melhoria nas condições de segurança urbana da

região, bem como servir de porta-voz dos anseios da comunidade perante os órgãos públicos. O Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (CONAR), outro exemplo, foi constituído por empresas e profissionais ligados à atividade publicitária com o objetivo de julgarem, à luz do código de auto-regulamentação do setor, os anúncios veiculados em TV, rádio, jornal e outros meios, coibindo a publicidade antiética. Em cada shopping center, terceiro exemplo, os locatários das lojas são contratualmente obrigados a se filiar à respectiva Associação de Lojistas, incumbida de realizar campanhas promocionais em certas épocas do ano (Natal, Dia das Mães, Dia das Crianças etc.). Algumas expressões são tradicionalmente empregadas na denominação da associação em função dos seus fins. Assim, é comum chamá-la de instituto, quando tem natureza cultural; de clube, quando seus objetivos são esportivos, sociais ou de lazer; de academia de letras, quando reúne escritores; de centro acadêmico, quando congrega estudantes de determinado curso universitário. (Curso de Direito Civil: parte geral, volume 1. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.567.

20. Tem-se, no que interessa a presente análise, que a associação se define pela reunião de pessoas com objetivos comuns, cuja finalidade não seja econômica. Mas devem ser dotadas de finalidades específicas inerentes às pessoas que congrega.

21. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, definiu a finalidade específica da associação cuja mensalidade se pode descontar dos benefícios previdenciários, qual seja: de aposentados. Infere-se, portanto, que a associação deve ser constituída pela reunião de pessoas que busquem objetivos específicos da categoria de aposentados, sejam objetivos ligados à categoria profissional a qual pertenciam, sejam objetivos ligados a atividades sociais dos aposentados.

22. Em vista disso, o novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, definiu, de forma devidamente sintetizada, o conceito de associação ou entidade de aposentados como sendo aquela formada somente por aposentados, pensionistas e/ou idosos, com objetivos inerentes a essa categoria, ou por pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha objetivos comuns àquela classe e finalidade específica de representação de aposentados, autorizada a realizar descontos de mensalidades associativas por meio de retenção no valor do pagamento do benefício.

23. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, fundada em diversas manifestações veiculadas pela CGMAD, em especial pela NOTA n. 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, veiculada no NUP: 35014.274130/2020-64, e pelo PARECER n. 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, veiculado no NUP: 35014.179078/2020-33, deu-se no sentido de que mesmo na vigência do Decreto n.º 10.537/2020, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, se enquadram no conceito legal.

24. Nada obstante, o Entendimento desta PFE/INSS, adotado pelo Procurador-Geral, por meio do DESPACHO n. 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33), foi o de que o novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, conceitua como associação ou entidade de aposentados aquela que reúna como associados aposentados, pensionistas e idosos, em atenção a uma interpretação sistemática do art. 115, V, da Lei nº 8.213/1991, fundamentada na liberdade de associação, cuja limitação deve ser excepcional.

25. Pois bem. *In casu*, a AMBEC, conforme art. 1º do Estatuto, é uma entidade que visa a "cooperação mútua para a obtenção de benefícios coletivos para os aposentados beneficiários do regime Geral da Previdência Social (RGPS) do INSS".

26. Além disso, o Estatuto, em seu art. 6º, define que os associados devem, obrigatoriamente, serem aposentados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) do INSS.

27. Da leitura dos dispositivos do estatuto consolidado é possível enquadrar a entidade interessada no conceito de associação de aposentados.

28. Ainda no que toca a legitimidade da entidade interessada, há que se perquirir se se trata de entidade legalmente constituída. Os requisitos para a constituição das Associações estão definidos no art. 53 e seguintes do Código Civil, de 2002. O normativo prevê, por exemplo, os requisitos mínimos do Estatuto, bem como proíbe a previsão de direitos e obrigações recíprocas.

29. Conquanto a entidade tenha apresentado Comprovante de Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, além de cópias autenticadas do Estatuto Social consolidado e da Ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual diretoria, é preciso alertar os gestores desta Autarquia de que o INSS está sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais decorrentes de descontos de valores de mensalidades de associações alegadamente não autorizados ou mesmo diversos do que efetivamente foi autorizado. Em razão de tal

contexto, afigura-se de todo recomendável que a administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins.

30. Desse modo, e com vistas a garantir maior segurança ao INSS, recomenda-se que neste tipo de avença a área competente solicite à entidade de aposentados interessada que apresente Certidão de Inscrição no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE, realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, posto que aquela pasta, nos termos da Portaria MTE nº 984, de 26 de novembro de 2008, tem competência para verificar a regularidade da entidade.

31. **Ou caso não seja possível, recomenda-se que a área técnica avalie outro meio para verificar a regularidade de atuação da entidade. Além disso, recomenda-se que se proceda a uma análise de riscos consistente, como também a capacidade técnica de este INSS fiscalizar a execução do ajuste, inclusive no controle da natureza da mensalidade associativa a ser descontada.**

32. **Destaque-se que a devida fiscalização dos ajustes que celebra é obrigação legal do INSS, de modo que eventuais dificuldades operacionais ou de outra ordem, se houver, diagnosticadas pelo INSS, para implementar a referida fiscalização, e os riscos associados, devem ser objeto de consideração expressa por parte da autoridade competente, no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade para decidir pela celebração do ajuste, pelo que se responsabiliza.**

33. O terceiro requisito necessário para a formalização do ajuste é a **autorização do aposentado filiado** para que possa ser implementado o desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI, art. 5º, da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º. (Omissis)

(...)

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente;

34. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na Cláusula Terceira da minuta do acordo sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Além disso, verifica-se que o item 3.4 da citada Cláusula (seq. sapiens 22, fl. 3) faz referência à modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício e de requerimento para exclusão de tal desconto como anexos do ACT, cujas minutas foram pensadas no sequencial sapiens 24.

### **2.3 Definição da natureza jurídica do ajuste proposto e do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:**

35. Como já acentuado, o ajuste proposto tem por objeto o desconto dos benefícios de mensalidades de associações, com fundamento no artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991. O objeto do ajuste proposto, por si mesmo, é lícito e encontra embasamento legal na Lei de Benefícios.

36. Pois bem. Configurada como associação, a condução do processo levam a crer que a entidade interessada se revela como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil (vide art. 1º e art. 41 da Lei em questão), sendo de destacar, a respeito, o que dispõe o artigo 2º, inciso I, alínea "a", da mencionada Lei:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

37. **Sobre o ponto, embora o feito tenha sido veiculado pressupondo-se que a AMBEC se enquadra no conceito de entidade privada sem fins lucrativos, examina-se, da leitura do Estatuto Social consolidado, que não**



consta declaração dessa condição pela própria entidade. Ou seja, no art. 1º do Estatuto, embora a entidade se auto declare como uma associação civil, não consta declaração de que se trata de entidade sem fins lucrativos.

38. Lado outro, no art. 4º, que disciplina a finalidade da entidade, em sua alínea "n", consta que "todos os frutos dos investimentos ou rendas derivadas de seus bens ou patrimônios serão, sempre, revertidas às atividades que integram as suas funções sociais, vedada qualquer outra utilização". Assim, diante a falta de clareza do enquadramento da entidade, recomenda-se que a área técnica certifique-se da qualidade de entidade privada sem fins lucrativos da entidade interessada no feito.

39. Em continuidade, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSUS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU, que estabelece o seguinte:

I – O **acordo de cooperação** é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 **não** se aplica ao acordo de cooperação, **incidindo:** (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas **com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, caput e §1º, da Lei nº 8.666/1993**, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

40. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019/2014. *verbis*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)....

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

.....

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução

de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

41. Assim, quanto à **forma** do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes. **Devendo a área técnica certificar-se da natureza jurídica da entidade pactuante, bem como de seu enquadramento no conceito legal de organização da sociedade civil, definido nas alíneas "a" do inciso I, do art. 2º, da Lei nº 13.019/2014, a fim de certificar-se da adequação ao regime jurídico introduzido pela Lei nº 13.019/2014.**

## 2.4 Dos Requisitos Legais para a Celebração de Acordo de Cooperação:

42. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14 como o "*instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros*".

43. Portanto, trata-se de ajuste em que se destaca o intuito de cooperação recíproca entre as entidades que os celebram. Assim, ao firmar tal acordo, as partes visam à consecução de objetivos comuns, ou seja, diferentemente do que ocorre nos contratos administrativos, os interesses das partes não se contrapõem, mas se adicionam.

44. Além disso, trata-se de acordo em que não há qualquer repasse financeiro entre os partícipes, ou seja, cada parte cumprirá o acordo utilizando-se de seus próprios recursos. Neste ponto, o Decreto nº 8.726/16, que regulamenta a Lei nº 13.019/14, trata a questão da seguinte forma:

Art. 2º As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

I - termo de fomento ou termo de colaboração, quando envolver transferência de recurso financeiro; ou

II - **acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro.**

45. Sobre o tema, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSUS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:

I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

III – **A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável - , bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos**

**estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.**

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, **sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais**, deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja **realizado prévio chamamento público ou credenciamento**.

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o **prazo de vigência** do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a **prorrogação do prazo de vigência** do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.(g.n.)

46. Para a formalização de tal acordo, deve-se, via de regra, examinar: (i) a competência da autoridade administrativa para firmar o acordo; (ii) justificativa técnica para a celebração do compromisso, interesse dos entes envolvidos na celebração do pacto e adequação do prazo de vigência; (iii) identificação da necessidade de prévio chamamento público ou credenciamento; (iv) os requisitos de habilitação da acordante, inclusive quanto as questões referentes a capacidade técnica do acordante; (v) aprovação do plano de trabalho.

47. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, o inciso I do art. 6º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 414, de 28 de setembro de 2017, prevê como competência do Presidente do INSS exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS, já o art. 9º do mesmo normativo, prevê como competência dos Diretores "firmar e rescindir contratos, convênios, ajustes, acordos ou instrumentos congêneres, na sua área de atuação". O art. 142, inciso I, alínea "c", do Regimento Interno destaca a competência da Diretoria de Benefícios para gerenciar os procedimentos de compensação previdenciária e de consignação em benefícios. A Portaria nº 1.048/PRES/INSS, de 8 de outubro de 2020, publicada no Diário Oficial da União do dia 13/10/2020, por sua vez, delegou a "competência para coordenar a formalização e a gestão de Acordos de Cooperação Técnica – ACTs que tratam de desconto de mensalidade associava, da Diretoria de Benefícios – DIRBEN para a Diretoria de Atendimento, vedada a subdelegação". Verifica-se, assim, que a minuta está adequada quanto à competência.

48. **Quanto à competência do representante do AMBEC para a subscrição do Acordo**, verifica-se, da cópia autenticada do Estatuto Social acostada aos autos (seq. 9), que compete ao Presidente representar a "**AMBEC**" em

juízo ou fora dele"(art. 18, inciso I).

49. Nesse norte, foi juntada aos autos cópia autenticada de documento de identificação (Carteira de identidade) do Sr. Antônio Fratic Bacic (deq. sapiens 11). Além disso, acostou-se cópia Cópia autenticada da Ata da Assembleia Geral Extraordinária, realizada em 13/07/2020, que (i) destituiu a diretoria da época e (ii) elegeu e conferiu pose a nova diretoria, para o mandato de até 31/01/2023.

50. **Recomenda-se, em todo caso, que no ato da celebração do ajuste seja devidamente certificado a titularidade do representante indicado no cargo de Presidente.**

51. O art. 30 do Decreto nº 8.726/2016, aplicável ao acordo de cooperação por força do art. 6º, II, do mesmo diploma legal, anota que o processo deve ser instruído com **parecer do órgão técnico** a respeito dos itens enumerados no inciso V do **caput** do art. 35 da Lei nº 13.019/2014, cuja redação é a seguinte:

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

(...)

V - **emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:**

- a) **do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;**
- b) **da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;**
- c) da viabilidade de sua execução;
- d) da verificação do cronograma de desembolso;
- e) **da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria**, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;
- f) (Revogada);
- g) **da designação do gestor da parceria;**
- h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;

52. **Sugere-se, ainda, que a análise técnica seja complementada para fazer constar apreciação dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a execução do ajuste proposto, deixando claro, de forma expressamente motivada, que as definições propostas são suficientes para garantir a plena execução física do objeto, bem como para minorar eventuais danos ao INSS em decorrência da falha na execução, adotando-se a devida identificação e gestão dos riscos envolvidos.**

53. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse da AMBEC (seq. sapiens 01), bem como manifestação de interesse do INSS, nos termos da Nota Técnica Nº 3/2021/DGACO/COGEC/DIRAT - SEI/INSS - 2742503 - firmada pela Coordenação de Gestão de Canais (seq. sapiens 26).

54. A Lei nº 13.019, de 2014, prevê ainda expressamente no seu artigo 29 que, via de regra, **os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público**. Da leitura do dispositivo citado, depreende-se que o chamamento público somente é obrigatório para a celebração de acordo de cooperação técnica quando o seu objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, o que **não** ocorre no caso em tela.

55. Convém salientar, ainda, que o artigo 33 da Lei nº 13.019 dispõe que, para a celebração de acordo de cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente **objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social**. Nesse diapasão, o art. 4º do Estatuto da acordante parece contemplar finalidades nesse sentido.

56. Além do mais, os artigos 34 e 39 elencam alguns requisitos para a celebração de acordo de cooperação técnica. Vejamos:

**Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei**, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado;

VIII - (revogado).

**Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:**

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992. (g.n.)

57. **Esclarece-se que a regularidade fiscal da Acordante deve ser comprovada na data da celebração do ajuste. Outrossim, recomenda-se que a área técnica verifique o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, mediante a juntada da documentação constante dos respectivos dispositivos legais destacados - ou deles decorrentes . Deve-se atentar, ademais, para a necessidade de apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT (inciso VI do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016).**

58. **Recomenda-se, ainda, em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao artigo 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, e ao contido no PARECER Nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-11), que a área técnica competente, na verificação de ocorrências impeditivas à celebração do ACT, consulte, sem prejuízo de outras**

consultas ou diligências eventualmente pertinentes, os seguintes sistemas/bancos de dados: **(I) o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM, (II) o SICONV, (III) o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, (IV) o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, (V) o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, (VI) o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, (VII) a Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares, a Lista de licitantes inidôneos e a Lista de inabilitados para função pública, as três do Tribunal de Contas da União - TCU, e (VIII) o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.**

59. De toda sorte, deve-se destacar que tais exigências/consultas constantes ou derivadas do art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, c/c artigos 26 e 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, podem ser afastadas pelo órgão ou entidade pública federal, nos termos do artigo 6º, parágrafo 2º, inciso I, do próprio Decreto nº 8.726, de 2016. Confira-se *in verbis*:

Art. 6º (...)

(...)

**§ 2º O órgão ou a entidade pública federal, para celebração de acordo de cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, poderá, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público:**

**I - afastar as exigências previstas nos Capítulos II e III, especialmente aquelas dispostas nos art. 8º, art. 23 e art. 26 a art. 29; e**

II - estabelecer procedimento de prestação de contas previsto no art. 63, § 3º, da Lei nº 13.019, de 2014, ou sua dispensa. (Grifos nossos).

60. Não obstante as consultas em questão, **recomenda-se**, nos termos do inciso IX do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016, que seja apresentada declaração do representante legal da entidade interessada com informação de que a organização e seus dirigentes **não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, as quais deverão estar descritas no documento.**

61. **Por fim, recomenda-se seja juntada aos autos a declaração de que trata o art. 27 do Decreto nº 8.726/2016, verbis:**

Art. 27. Além dos documentos relacionados no art. 26, a organização da sociedade civil, por meio de seu representante legal, deverá apresentar, no prazo de que trata o **caput** do art. 25, declaração de que:

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

- a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal; e
- b) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, das pessoas mencionadas na alínea “a” deste inciso;

II - não contratará, para prestação de serviços, servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

III - não serão remunerados, a qualquer título, com os recursos repassados:

- a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal;
- b) servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

c) pessoas naturais condenadas pela prática de crimes contra a administração pública ou contra o patrimônio público, de crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade, e de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

§ 1º Para fins deste Decreto, entende-se por membro de Poder o titular de cargo estrutural à organização política do País que exerça atividade típica de governo, de forma remunerada, como Presidente da República, Governadores, Prefeitos, e seus respectivos vices, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Vereadores, membros do Poder Judiciário e membros do Ministério Público.

§ 2º Para fins deste Decreto, não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.

## 2.5 Do Plano de Trabalho

62. Quanto à exigência de plano de trabalho para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019/2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do **art. 22, da Lei 13.019/2014**, bem como do **art. 25, do Decreto 8.726/2016**, adequado, em certa medida, ao acordo de cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros. Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do regulamento:

**Art. 25.** Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, **apresentar o seu plano de trabalho**, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

**I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;**

**II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;**

**III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;**

**IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;**

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e

VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do caput deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria.

63. Nesses termos, entende-se que o plano de trabalho, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. No presente caso, verifica-se que do Plano de Trabalho constam os requisitos mínimos exigidos por lei, tendo sido aprovado pelo Diretor de Atendimento, por meio do Despacho SEI/INSS - 2971956 e SEI/INSS - 2973573 (sapiens 31, PDF 2 e 3), nos termos do art. 9º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 414, de 2017.

64. **Nada obstante, e no intuito de aprimorar o documento apresentado, sugere-se que a área técnica defina previamente a periodicidade mínima de fiscalização do ajuste, a fim de que os servidores possam ter mais clareza quanto a necessidade ordinária desse tipo de fiscalização, sem olvidar as verificações extraordinárias que o caso eventualmente possam demandar.**

65. **Registra-se, além disso, que nesse tipo de ajuste, há um repasse do desconto efetuado na renda do beneficiário em favor do acordante e, para tanto, o art. 154, §1º-G, do Decreto nº 3.048, de 1999, prevê que seja realizada, antes de cada repasse do valor mensalmente descontado, a verificação da regularidade da entidade favorecida perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin.**

66. **Trata-se, portanto, de um requisito para o repasse do desconto realizado na renda mensal do beneficiário. Em vista disso, recomenda-se tal requisito legal seja refletido nas etapas de execução e ou nos procedimentos operacionais descritos no plano de trabalho.**

## 2.6 Da Minuta do Ajuste

67. No que toca à **minuta do acordo de cooperação técnica**, importante observar o que dispõe o artigo 42 da Lei nº 13.019. Veja-se:

**Art. 42.** As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de **acordo de cooperação**, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação



de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

68. Da análise da minuta encaminhada a esta Procuradoria, no que é aplicável ao acordo de cooperação técnica, verifica-se a presença das cláusulas obrigatórias acima relacionadas, razão pela qual não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS. Sugere-se, todavia, o seguinte:

- Na **cláusula segunda - Do objetivo**, sugere-se que seja renomeada para " Das Obrigações dos Partícipes.
- Na **cláusula segunda - Do objetivo**, no item 2.2.5, sugere-se seja incluído o seguinte: "digitalizar em cópia digital legível e encaminhar ao INSS".
- Na **cláusula segunda - Do objetivo**, no item 2.2.11, recomenda-se que acrescente à redação o termo "quando comprovada a omissão". E ao final seja acrescentado", sem prejuízo da apuração de responsabilidade pelo descumprimento dos termos deste ajuste."
- Na **cláusula terceira - Das Autorizações**, no item 3.2, sugere-se estabelecer um prazo, bem como deixar claro que a revalidação deve ocorrer antes da finalização do prazo de 3 anos, de modo que não ultrapasse o prazo máximo de 3 anos. Para tanto, recomenda-se acrescentar ao final do texto a expressão ", nos termos do art. 618-C da Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015".
- Na **cláusula terceira - Das Autorizações**, no item 3.16, sugere-se que sejam enviados conjuntamente os arquivos para averbação do desconto de mensalidade os arquivos digitalizados na forma dos itens 2.2.5 e 2.2.10;
- Na **cláusula oitava - Da Responsabilidade**, no item 8.3, sugere-se que conste na redação final o seguinte: "sem prejuízo da apuração de responsabilidade pelo descumprimento dos termos deste ajuste, bem como das providências para responsabilização civil e criminal de quem lhe houver dado causa";
- Na **cláusula nona - Das Autorizações**, no item 9.3, sugere-se a seguinte redação: "O INSS realizará fiscalizações ordinárias semestralmente e fiscalizações extraordinárias a qualquer tempo, sempre que necessário para assegurar a boa execução dos termos deste ACORDO".
- Na **cláusula nona - Das Autorizações**, no item 9.5, sugere-se, ao final da redação, incluir o seguinte: "bem como na hipótese do item 2.2.11".

69. De mais a mais, anota-se a importância de a área técnica processante elaborar e divulgar modelos de ajustes que se apliquem a esses casos no âmbito desta Autarquia, cujo objetivo é a uniformização dos procedimentos com vistas ao aprimoramento, eficiência, e celeridade nos processos realizados pelo INSS. Alerta-se, ainda, que a área demandante, na ocasião de sua adoção, certifique-se quanto à utilização da última versão disponível, tomando as medidas de cautela necessárias para a sua adaptação em conformidade com o objeto concreto do ajuste.

70. Igualmente, impende alertar a área técnica acerca do disposto no artigo 38 da Lei nº 13.019/2014:

Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

71. Por fim, destaque-se que durante a execução do acordo de cooperação técnica em apreço, o acompanhamento pelo INSS deve ocorrer conforme os dispositivos da Lei nº 13.019/2014, já que esta é a norma que regulamenta os acordos de cooperação técnica celebrados entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

### 3. CONCLUSÃO

72. Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica encaminhada para análise**, sem qualquer incursão na seara técnica ou exame da conveniência e oportunidade na celebração do referido ajuste, **opina-se pela aprovação da minuta do acordo de cooperação técnica SEI/INSS - 2919528 (seq. sapiens 22), desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 15, 31/32, 37/38/, 50, 52, 57, 58, 60, 61, 64/66 e 68 da presente manifestação.**

73. Ademais, **a área técnica deve se atentar para as recomendações expressas nos parágrafos 69, 70 e 71.**

74. Face o exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Atendimento**, com vistas ao prosseguimento do feito.

75. É o parecer, elaborado através do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – SAPIENS.

À consideração superior.

Brasília, 22 de março de 2021.

(assinado eletronicamente)  
ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM  
PROCURADORA FEDERAL

De acordo com a manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

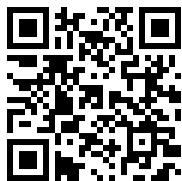
Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009 combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013.

(assinado eletronicamente)  
**ANDRÉ CAMARGO HORTA DE MACEDO**  
PROCURADOR FEDERAL  
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA SUBSTITUTO  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

---

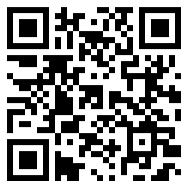
Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014324141202001 e da chave de acesso a944cb06

---



Documento assinado eletronicamente por ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 598148922 e chave de acesso a944cb06 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 24-03-2021 13:59. Número de Série: 78811573400497968544202415400. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 598148922 e chave de acesso a944cb06 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 24-03-2021 11:38. Número de Série: 17350535. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

---

**DESPACHO n. 00124/2021/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.324141/2020-01**

**INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO DE APOSENTADOS MUTUALISTA PARA BENEFÍCIOS COLETIVOS AMBEC**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

1. **APROVO o PARECER n. 00010/2021/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.**
2. **Encaminhe-se conforme sugerido.**

Brasília, 24 de março de 2021.

VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO  
PROCURADOR-GERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014324141202001 e da chave de acesso a944cb06



Documento assinado eletronicamente por VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 603001376 e chave de acesso a944cb06 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 24-03-2021 20:25. Número de Série: 66293781227695588210749468274. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
DIVISÃO DE ANÁLISE DE ATOS ADMINISTRATIVOS

**PARECER n. 00044/2021/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.317764/2020-19**

**INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL - ABRAPPS**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a Associação Brasileira de Aposentados e Pensionistas do Instituto Nacional de Seguridade Social. Aprovação da minuta, observadas as recomendações exaradas.

Senhora Chefe da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios,

## **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de solicitação da **Associação Brasileira de Aposentados e Pensionistas do Instituto Nacional de Seguridade Social – ABRAPPS**, antiga Associação Nacional de Aposentados e Pensionistas da Previdência Social – ANAPPS, ao INSS para a formalização de **Acordo de Cooperação Técnica - ACT** para operacionalização de descontos de mensalidades associativa em benefício previdenciário, "acrescentando ainda o acesso consultivo ao SAT web/externo com todos os seus extratos" (fls. 01- fl. 60 da Seq. 01 do SAPIENS).

2. A primeira minuta de ACT acostada (fls. 1-5 da Seq. 01 do SAPIENS) acompanhada do Plano de Trabalho, Estatuto Social, Ata da Reunião Extraordinária que elegeu os novos membros do Conselho Deliberativo e CNPJ, prevê como objeto o desconto das mensalidades dos associados da ABRAPPS diretamente em seus benefícios previdenciários, o correspondente a 2% (dois por cento) do benefício.

3. De acordo com o disposto no **OFÍCIO SEI Nº 25/2020/DGACO/COGEC/CGEUC/DIRAT-INSS** para análise da viabilidade de atendimento ao pedido da entidade, seria necessário apresentar (Seq. 03 do SAPIENS):

“(…) 3. Além de observar os dispositivos descritos acima, em especial o § 7º do artigo 618 da instrução normativa citada, a entidade associativa/sindical interessada deverá apresentar:

Declaração referente ao disposto no inciso V, art. 27, da Lei Federal nº 8.666/93, cumprindo a determinação constante no inciso XXXIII, art. 7º da Constituição Federal;

Cadastro de Entidades Sindicais Especiais – CESE;

Declaração que a Entidade e seus dirigentes não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei Federal nº. 13.019, de 2014;

Declaração considerando o disposto no art. 27, do Decreto nº. 8.726/2016;

Declaração de que a entidade possui capacidade técnica operacional de realizar o objeto do acordo;

Informações em relação ao número de associados/filiados da entidade; e

Informações acerca da forma de cobrança atual da mensalidade associativa.

4. Após a complementação da documentação, analisaremos a viabilidade de atender ao pedido da entidade”

4. Em ato contínuo, o **DESPACHO** (Seq. 09 do SAPIENS) apontou a pré-existência de ACT com a ANAPPS com a mesma finalidade, firmado em 2017, que foi suspenso e, posteriormente, rescindido em 2020 em razão de descumprimento de cláusulas, além das reclamações relativas a irregularidades de descontos de mensalidades associativas, assim, concluiu:

“23. Na celebração desses tipos de Acordos de Cooperação Técnica, o INSS não visa interesse próprio, mas busca trazer comodidade àqueles beneficiários que, exercendo seu direito constitucional, filiaram-se a uma associação ou sindicato; conclui-se, portanto, que, se há possibilidade de prejuízo aos seus segurados e pensionistas, a Autarquia deve sempre se questionar quais os motivos que a estão levando à celebração do ajuste, principalmente após experiências negativas recentes com determinadas entidades representativas.

24. Recordamos que o INSS rescindiu o ACT anterior com a ANAPPS em decisão proferida no dia 30/07/2019 e publicada no Diário Oficial da União do dia 01/08/2019, por descumprimento de cláusulas pactuadas no ajuste. Assim, a Administração do INSS, diante desse fato e dos apontamentos deste despacho, deve avaliar, de maneira preliminar, se o prosseguimento deste feito é conveniente/oportuno ao INSS.

25. É nesse sentido que esta área técnica recomenda que a gestão do INSS, exercendo o seu Poder Discricionário, avalie, de maneira preliminar, e levando em conta os apontamentos aqui feitos, se o prosseguimento do feito é conveniente e oportuno ao Instituto, pelo menos neste momento.

26. Entretanto, considerando a possibilidade de, a despeito das considerações aqui consignadas, a Administração do INSS manifestar interesse em dar prosseguimento ao acordo, recomenda-se:

a) seja realizada robusta manifestação relativa à motivação da conveniência administrativa, fazendo constar avaliação da segurança das operações e do custobenefício desse ajuste para o INSS, considerando, inclusive, as especificidades da entidade interessada, custo de implantação da medida, e riscos associados à prática, a exemplo da responsabilização judicial do INSS em caso de descontos questionados pelos beneficiários; e

b) seja considerada a obrigação legal do INSS de fiscalizar, efetuando avaliação relativa a possíveis dificuldades para implementar a referida fiscalização e os riscos associados à celebração do ajuste, pelo qual se responsabiliza.”

5. Ato contínuo foi complementada a instrução e juntada novas informações por meio de memoriais e petição administrativa (Seq. SAPIENS 13, 15, 18 a 25 e 26), sob o fluxo e rito da **Portaria Conjunta nº 3 /DIRAT/DIRBEN/INSS, de 8 de dezembro de 2017**, mais especificamente com fulcro no art. 3º da referida Portaria.

6. A **Nota Técnica nº 14/2021/DGACO/COGEC/CGEUC/DIRAT** (doc. SEI 2982427) (Seq. SAPIENS 31), firmada pelos Senhores Técnicos de Seguro Social Convocados, ciente e de acordo com as manifestações o Senhor Coordenador de Gestão de Canais, datada de 23 de março de 2021, esclarece o teor da presente proposta de Acordo de Cooperação Técnica, e se manifesta pelo não atendimento dos requisitos legais para a promoção do ajuste, bem como concluiu pela inviabilidade técnica da celebração do acordo. Ainda, entendeu que o INSS deve prezar pela segurança e estabilidade jurídica em suas relações, daí a recomendação da área técnica de que a Autarquia rechace a possibilidade de firmar Acordo de Cooperação com a ANAPPS.

7. Após a apresentação dos documentos faltantes e comprovando as medidas tomadas pela Associação, em relação as reclamações e cobranças indevidas, além de adequação da minuta do Acordo de Cooperação Técnica, foi encaminhada a minuta para o aceite formal (Seq. SAPIENS 77) e emitida nova Nota Técnica – Nota Técnica nº 002/2021 002/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN – (Seq. SAPIENS 78) cujas considerações resumem-se ao atendimento dos requisitos legais para a celebração do Acordo, bem como opina pela viabilidade técnica na celebração do Acordo entre o INSS e a Associação Brasileira de Aposentados e Pensionistas do Instituto Nacional de Seguridade Social – ABRAPPS. As minutas, por meio de ofício, foram aceitas formalmente (Seq. SAPIENS 82)

8. **Despacho, de 20/9/2021 – Chefe da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios (Seq. SAPIENS 89)** faz referência a Nota técnica e aprova o Plano de Trabalho e a Minuta de ACT (Seq. SAPIENS 01 e 75) e encaminhou os presentes autos à PFE/INSS

9. Este é o relatório, passo a analisar.

## 2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

10. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data (conforme constantes até Seq. 89 do SAPIENS), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 – CF/88, o artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e o artigo 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, incumbe a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal/Advocacia-Geral da União manifestação sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da discricionariedade (aspectos de conveniência e oportunidade) dos atos afeitos aos gestores/administradores, nem analisar elementos de natureza eminentemente técnica, financeira, administrativa ou de gestão.

11. As observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Nesse caso, a decisão deve ser expressamente fundamentada, conforme exige o art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 1999. O prosseguimento do feito sem a observância desses apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

## 3. ANÁLISE JURÍDICA

“Interpretar é alcançar o sentido de alguma coisa; é aprender-lhe a significação. Assim, interpretar o Direito Administrativo é captar o sentido de suas normas”. DIÓGENES GASPARINI

### 3.1. NO MÉRITO

#### 3.1.1. DO ATO ADMINISTRATIVO

12. Antes de adentrarmos no cerne desta análise jurídica, mister tecermos considerações, ainda que de forma perfunctória, acerca do conceito e elementos do **Ato Administrativo**. Com efeito, a função executiva da Administração Pública é concretizada por meio de seus atos jurídicos, denominados atos administrativos, cuja teoria consiste no objeto fundamental de estudo do Direito Administrativo.

13. Na clássica lição de **HELY LOPES MEIRELLES**, em “Direito Administrativo Brasileiro”, 15ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 126, *verbis*:

“Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”.

14. Por sua vez, **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO**, em “Elementos de Direito Administrativo”, 3ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1992, p. 38, conceitua ato administrativo como:

“A declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público) no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante comandos complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitos a controle de legitimidade por órgão jurisdicional”.

15. De fato, a doutrina administrativista relaciona elementos ou requisitos para a existência dos atos administrativos, como, mais uma vez, leciona **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., pp. 127/128, *verbis*:

“O exame do ato administrativo revela nitidamente a existência de cinco requisitos necessários à sua formação, a saber: *competência, finalidade, forma, motivo e objeto*. Tais componentes, pode-se dizer, constituem a infraestrutura do ato administrativo, seja ele vinculado ou discricionário, simples ou complexo, de império ou de gestão.

Além destes componentes, merecem apreciação, pelas implicações com a eficácia de certos atos, o *mérito administrativo* e o *procedimento administrativo*, elementos que, embora não integrem sua contextura, concorrem para sua formação e validade.

Sem a convergência desses elementos não se aperfeiçoa o ato e, conseqüentemente, não terá condições de eficácia para produzir efeitos válidos. Bastam essas considerações para realçar a importância do conhecimento desses componentes do ato administrativo e justificar as considerações que passaremos a tecer sobre os mesmos”.

### 3.1.2. DO OBJETO

16. Na lição de **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., p. 131, sobre o elemento *objeto* dos atos administrativos, *verbis*:

**Objeto** – “Todo ato administrativo tem por objeto a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação do Poder Público. Nesse sentido o objeto identifica-se com o conteúdo do ato, através do qual a Administração manifesta o seu poder, e a sua vontade, ou atesta simplesmente situações preexistentes. (...)

O objeto, nos atos discricionários, fica na dependência da escolha do Poder Público, constituindo essa liberdade opcional o mérito administrativo. Não se pode, pois, em tal elemento, substituir-se o critério da Administração pelo pronunciamento do Judiciário, porque isto importaria em revisão do mérito administrativo, por uma simples mudança de juízo subjetivo – do administrador pelo juiz – sem qualquer fundamento em lei.”

#### 3.1.2.1. DO OBJETO NA MINUTA DE ACT

17. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de minuta de Termo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – **INSS** e a **Associação Brasileira de Aposentados e Pensionistas do Instituto Nacional de Seguridade Social - ABRAPPS**, que tem por **objeto**, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (Seq. SAPIENS 75), o seguinte:

“1.1. O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL - ABRAPPS, no valor correspondente à 2% (dois por cento) do benefício do associado, em favor do ACORDANTE.

1.2. O desconto em referência apenas será realizado e repassado ao ACORDANTE, se houver expressa autorização do associado.

1.3. O presente Acordo de Cooperação Técnica e as relações previdenciárias dele decorrentes são regidos pela Lei de Benefícios da Previdência Social – Lei nº 8.213/1991, pelo Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/1999, bem como pelas disposições específicas ora ajustadas.

1.4. Entende-se por mensalidade associativa o pagamento devido pelo associado ao ACORDANTE, em função tão só de sua filiação aos quadros associativos, não vinculado, portanto, a qualquer contraprestação ou aproveitamento específico, nem decorrente de qualquer adesão a programas ou planos de vantagens ou benefícios.

1.5. A inclusão de qualquer serviço prestado pelo ACORDANTE ou por TERCEIRO embutido no valor da mensalidade, ou em desacordo com esta Cláusula, caracterizará desvio de finalidade e simulação e ensejará as consequências previstas na Cláusula Décima Segunda, bem como na Cláusula Oitava.

1.6. O desconto de mensalidade previsto nesta Cláusula depende de expressa e livre manifestação de vontade, por parte do associado do ACORDANTE, o qual poderá, a qualquer tempo, solicitar a exclusão da autorização.”

18. O objeto do Acordo resume-se a possibilitar o repasse das contribuições associativas descontadas da mensalidade do benefício, mediante autorização do associado cujo fito é gerar comodidade ao beneficiário.



19. No tocante aos descontos da mensalidade, eles estão previstos no Estatuto social e convenionados seu valor em Ata da Assembleia Extraordinária (averbado em Cartório sob o nº 1756708, Livro 91, fls 189V, registrado em 21/12/2020), limitados ao percentual de até 2% (dois por cento), consoante o disposto no item 31 da Nota Técnica 002/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN.

### 3.1.2.2. DO PLANO DE TRABALHO

20. Quanto à exigência de **plano de trabalho** (Seq. SAPIENS 01), para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019/2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do **art. 22, da Lei 13.019/2014**, bem como do **art. 25, do Decreto 8.726/2016**, adequado, em certa medida, ao acordo de cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros. Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do regulamento:

#### **Lei nº 13.019/2014**

Seção VII

Do Plano de Trabalho

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

V - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

VI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

VII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

VIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

IX - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

X - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

Parágrafo único. (Revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

#### **Decreto nº 8.726/2016**

Art. 25. Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, apresentar o seu plano de trabalho, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;

II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;

III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;

IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e

VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do **caput** deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados

no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria.

21. Nesses termos, entende-se que o **plano de trabalho**, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 (nos incisos V a VII estão os requisitos específicos para ajustes com transferência de recursos, o que não pode ser no caso de Acordos de Cooperação). Depreende-se, também, que a celebração de convênios, acordos, ajustes e congêneres depende de prévia aprovação do **plano de trabalho** proposto pela organização Interessada.

22. Da leitura da minuta de **Plano de Trabalho** (Seq. SAPIENS 01) constata-se que o desconto das mensalidades dos associados da Associação Brasileira de Aposentados e pensionistas da Previdência Social – ABRAPPS será diretamente em seus respectivos benefícios previdenciários e corresponderá a 2% (dois por cento) do benefício previdenciário. E como meta agir conjuntamente para concretizar a implementação da política de ações para os aposentados e pensionistas associados, *verbis*:

"7.1 Agir conjuntamente para concretizar a implementação de política de ações da entidade voltadas aos aposentados e pensionistas que fazem parte do quadro de associados da entidade filiada, através de facilitação do recebimento dos valores referentes às mensalidades dos associados, com objetivo de que a Associação realize ações como:

Promoção da defesa dos direitos e interesses dos seus associados, através de ações coletivas ou através de mandado de segurança;

Promoção de seminários, painéis, congressos e conferências sobre assuntos de interesses da classe e ainda tendentes à melhoria e ao aperfeiçoamento dos serviços afetos à Associação;

Promoção de oficinas recreativas, culturais, capacitantes e informativas aos aposentados e pensionistas filiados da Associação;

Representação dos seus associados, defesa de seus interesses, dentro da ordem e do respeito à Lei, junto aos poderes competentes;

Fornecer orientação e assistência jurídica em condições mais favoráveis aos aposentados e pensionistas filiados da Associação.

#### 8. DAS FASES DE EXECUÇÃO

8.1 As ações e políticas de desenvolvimento social e de cidadania aos aposentados e pensionistas filiados à Associação Nacional de Aposentados e Pensionistas da Previdência Social — ANAPPS serão executados de forma constante, sem interrupção, justamente por se tratar o objeto do Estatuto Social da proponente essencialmente de representação e defesa dos direitos e interesses da classe dos aposentados e pensionistas, bem como a promoção do conhecimento, da melhoria de via através de congressos, painéis, workshops e seminários.

#### 9. PLANO DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS E CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO

9.1 Por se tratar de entidade do Terceiro Setor, ou seja, sem fins lucrativos, compromete-se a entidade a aplicar a totalidade dos recursos advindos do Acordo de Cooperação Técnica nos próprios objetos sociais, de forma a evoluir e aprimorar os benefícios alcançados à classe dos aposentados e pensionistas da Previdência Social. No que se refere ao cronograma de desembolso, por se tratar de entidade do Terceiro Setor, este se dará de forma contínua e mensal, já que a prestação dos serviços da entidade é ininterrupto, com investimento constante em recursos humanos, capacitações e melhorias da estrutura interna e física.

(...)

#### 10. PREVISÃO DE INÍCIO E FIM DA EXECUÇÃO DO OBJETO, BEM COMO DA CONCLUSÃO DAS ETAPAS OU FASES PROGRAMADAS

10.1 Caso a Diretoria do Atendimento esteja de acordo com o objeto e as metas da proponente, pretende-se iniciar o projeto em janeiro de 2021, com prazo de 5 (cinco) anos, podendo ser renovado por igual período, desde que seja de interesse das partes. As etapas e as fases serão contínuas e ininterruptas, por ter a entidade em seu objeto social, essencialmente a prestação de serviços e representação da classe."

23. Isto posto, a **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**, que “dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências”, determina, *verbis*:

Art. 117. Empresas, sindicatos e entidades fechadas de previdência complementar poderão, mediante celebração de acordo de cooperação técnica com o INSS, encarregar-se, relativamente a seus empregados, associados ou beneficiários, de requerer benefícios previdenciários por meio eletrônico, preparando-os e instruindo-os nos termos do acordo. (Redação dada pela Lei nº 14.020, de 2020).

(...)

Art. 124-A. O INSS implementará e manterá processo administrativo eletrônico para requerimento de benefícios e serviços e disponibilizará canais eletrônicos de atendimento. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

§ 1º O INSS facilitará o atendimento, o requerimento, a concessão, a manutenção e a revisão de benefícios por meio eletrônico e implementará procedimentos automatizados, de atendimento e prestação de serviços por meio de atendimento telefônico ou de canais remotos. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

§ 2º Poderão ser celebrados acordos de cooperação, na modalidade de adesão, com órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para a recepção de documentos e o apoio administrativo às atividades do INSS que demandem serviços presenciais. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019) (Grifos nossos)

24. Com efeito, como a supracitada **Nota Técnica nº 002/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (doc. SEI 4853058) (Seq. SAPIENS 78), após a análise dos requisitos, diz:

**46. Sendo assim, o Plano de Trabalho está de acordo com os normativos afetos à matéria e a praxe da Instituição.**

47. Ressalta-se que o Plano ora proposto poderá ser revisto para alteração de suas metas, conforme a necessidade, conveniência e oportunidade.

### 3.1.2.3. DA POSSIBILIDADE JURÍDICA

**25. Portanto, identifica-se, assim, a possibilidade jurídica de celebração da avença, uma vez que o ajuste tem a finalidade de viabilizar a operacionalização por meio eletrônico de direito conferido constitucionalmente.** Dessa forma, trata-se apenas de nova forma de operacionalização de um serviço que já é prestado pela Autarquia.

### 3.1.2.4. DA VIABILIDADE TÉCNICA

26. Quanto ao ponto relativo à **viabilidade técnica de operacionalização do ajuste** proposto, a **Nota Técnica nº 002/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (doc. SEI 4853058) (Seq. SAPIENS 78), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Acordos Nacionais e Benefícios, datada de 10 de setembro de 2021, esclarece:

53. Destaca-se que a celebração do presente Acordo visa a concessão de uma comodidade ao beneficiário para realizar o pagamento da mensalidade associativa.

54. Assim, encontram-se presentes os propósitos para celebração do Acordo em voga, desde que a proponente concorde com as minutas do Acordo e haja interesse e conveniência por parte da Administração Pública Federal.

55. Então, em relação à instrução do presente, encaminhamos o processo com a elaboração das minutas do Acordo e seus anexos, bem como o Plano de Trabalho.

56. Feitas as considerações, esta Divisão De Acordos Nacionais De Benefícios manifesta-se pelo atendimento aos requisitos legais para celebração do Acordo, bem como opina pela viabilidade técnica na celebração do Acordo entre o INSS e a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL -ABRAPPs, desde que sanadas as pendências de manifestação de aceite das minutas elaboradas (e haja interesse da Autarquia Previdenciária), bem como de assinatura eletrônica dos referidos documentos (minutas).

57. Encaminhe-se à consideração superior para análise e apreciação, sugerindo, sucessivamente:

I - Emissão de Ofício à Proponente para que se cumpra a exigência de manifestação e, se de acordo, envio à Diretoria de Benefícios, para apreciação da conveniência e oportunidade, exarando:

a) Aprovação formal e previamente, conforme determina o § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Minuta do Acordo (Documento SEI nº 4851500) e do Plano de Trabalho (Documento SEI nº 4852090) e dos Anexos do Acordo; e,

b) Submissão à Procuradoria, para análise da regularidade jurídico-formal.”

27. Com efeito, a **Portaria Conjunta nº 3 /DIRAT/DIRBEN/INSS, de 8 de dezembro de 2017**, que **“implementa o Módulo de Entidades Parceiras no Sistema de Agendamento – SAG e aprova minutas-padrão”**, já regulamenta uma realidade, ou seja, a viabilidade técnica de avenças como a presente, *in verbis*:

**“O DIRETOR DE ATENDIMENTO E o DIRETOR DE BENEFÍCIOS DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS**, no uso das atribuições que lhes confere o Decreto nº 9.104, de 24 de julho de 2017, e considerando:

a. implementação do Módulo de Entidades no Sistema de Agendamento – SAG para recepção remota de requerimentos de entidades conveniadas;

b. a necessidade de uniformização de Termos Aditivos, Acordos de Cooperação Técnica e Termos de Adesão, de forma a permitir aos acordantes, no âmbito da Administração Central, Superintendências-Regionais e Gerências-Executivas, a inclusão, por meio eletrônico, de requerimentos ao INSS;

c. a necessidade de atendimento à recomendação constante do Parecer nº 00067/2017/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 4 de setembro de 2017; e

d. as normas e diretrizes instituídas pelas Leis nos 8.213, de 24 de julho de 1991; 8.666, de 21 de junho de 1993; 13.019, de 31 de julho de 2014, e Decretos nos 3.048, de 6 de maio de 1999, e 8.726, de 27 de abril de 2016,

**RESOLVEM:**

Art. 1º Fica instituído o Módulo de Entidades no Sistema de Agendamento – SAG e aprovadas, na forma dos Anexos a esta Portaria, as minutas-padrão de Termo Aditivo, Acordo de Cooperação Técnica – ACT, Termo de Adesão e seus respectivos Anexos, a serem firmados no âmbito da Administração Central, Superintendências-Regionais e Gerências-Executivas.

Art. 2º O Módulo de Entidades do SAG deve ser acessado por meio da Internet, em endereço disponibilizado pelo INSS, exclusivamente por entidades signatárias de ACT que prevejam, expressamente, sua utilização para inclusão de requerimentos de serviços do INSS.

(...)

Art. 7º As minutas-padrões de Termo Aditivo, de ACT, de Termo de Adesão e de Plano de Trabalho, que constituem Anexos desta Portaria, deverão ser obrigatoriamente adotadas pelos dirigentes e agentes públicos do INSS para formalização dos ajustes e aditivos que objetivem a operacionalização de pedidos de serviços previdenciários por meio eletrônico, nos termos permitidos pelo art. 117 da Lei nº 8.213, de 1991, e com base na Lei nº 9.784, de 1999, e no Decreto nº 8.539, de 2015.

(...)

§ 2º Excepcionalmente, e desde que devidamente justificado pela área técnica competente, e autorizado pelo dirigente máximo do órgão, poderão ser incluídas, suprimidas ou modificadas cláusulas constantes das minutas-padrão referidas no caput deste artigo.” (Grifos nossos)

### 3.1.2.5 REGULARIDADE FISCAL

28. Quanto à comprovação da regularidade fiscal, nos termos do *caput* do art. 116 da Lei nº 8.666/93, aplicam-se as disposições da referida lei, no que couber, aos acordos celebrados por entidades da Administração.

29. Especialmente no tocante à regularidade fiscal, a Lei nº 8.666/93 exige o seguinte:

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943. (Incluído pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

30. Ressalte-se, ademais, que a Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002, define em seu art. 6º, a obrigatoriedade de os órgãos da Administração Pública Federal, direta e indireta, efetuarem prévia consulta ao CADIN para a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos.

31. A Lei nº 12.440/2011, de 7/7/2011, com início de vigência em 4/1/2012: instituiu a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT) e alterou a Lei nº 8.666/1993 para exigir a documentação de regularidade trabalhista como requisito imprescindível à regularidade fiscal e trabalhista dos convenientes por força do art. 116 da Lei de Licitações.

**32. No presente caso, a Nota Técnica 002/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN, não encontraram óbice jurídico ou fiscal que impeça a ABRAPPS de firmar novo acordo com a Autarquia, foram apresentados o Conjunto Probatório da regularidade fiscal, *verbis*:**

9. O conjunto probatório da regularidade jurídica e fiscal está instruído da seguinte forma:

I - Ata de Assembleia Geral que elegeu a atual diretoria (2812964);

II - Certidão negativa de débitos sobre os tributos federais (2813124);

III - Certidão negativa estadual (2813145);

IV - Certidão negativa municipal (2813167);

V - Certidão de Regularidade do FGTS (2813207);

VI - Certidão de Regularidade Trabalhista (CNDT) (2813230);

VII - Comprovante de não estar inscrito como inadimplente - SICAFI (2813276);

VIII - Declaração de que não se encontra em mora e nem em débito (2813313);

IX - Declaração art. 39 da Lei Federal nº. 13.019, de 2014 (2813563);

X - Registro do CNPJ (2813635);

XI - Declaração inciso V, art. 27 Lei Federal nº 8.666/93 (2814293);

XII - Declaração possui capacidade técnica operacional (2814334);

XIII - Documento complementar - Ata ANAPPS (2843594);

(...)

11. Atendendo recomendações anteriores e em atenção ao art. 39 da Lei 13.019, ao artigo 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, e ao contido no PARECER Nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSSSEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-11), anexamos consultas dos:

I - Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM (Documento SEI nº 4848528)

II - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV (Documento SEI nº 4848645);

III - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI (Documento SEI nº 4848621);

IV - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF (Documento SEI nº 4850555)

V - Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN (Documento SEI nº 4848560)

VI - Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS (Documento SEI nº 4848510)

VII - Consolidada do Tribunal de Contas da União - TCU (Documento SEI nº 4848964)

VIII - Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ (Documento SEI nº 4848988)

(...)

15. Em que pese as considerações expostas, **não encontramos óbice jurídico ou fiscal que impeça a ABRAPPS de firmar novo acordo com INSS**, posto que não existe legislação vigente, que trate de impedimento ou prazo para novo pedido de celebração de ACT de desconto de mensalidade, com entidades que tiveram seus ajustes suspensos, desde que sanadas as irregularidades e atendidos os requisitos exigidos pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, regulamentada pelo Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016."

33. Por todo o exposto, **seguindo o estudo da Nota Técnica, fica demonstrada a viabilidade técnica da celebração do Acordo entre o INSS e a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL – ABRAPPS, desde que sanadas as pendências de manifestação de aceite das minutas elaboradas (e haja interesse da Autarquia Previdenciária), bem como de assinatura eletrônica dos referidos documentos (minutas).**

### 3.1.3. DA FORMA

34. Com relação ao requisito *forma*, ensina, ainda, **HEL Y LOPES MEIRELLES**, em op. cit., pp. 129/130, *verbis*:

**“Forma** – O revestimento exteriorizador do ato administrativo constitui requisito vinculado e imprescindível à sua perfeição. Enquanto a vontade dos particulares pode manifestar-se livremente, a da Administração exige procedimentos especiais e *forma legal* para que se expresse validamente. Daí podermos afirmar, que, se no direito privado a liberdade da forma do ato jurídico é regra, no direito público é exceção. Todo ato administrativo é, em princípio, formal. E compreende-se essa exigência, pela necessidade que tem o ato administrativo de ser contrastado com a lei e aferido, frequentemente, pela própria Administração e até pelo Judiciário, para verificação de sua validade. (...)

Impõe-se, neste caso, distinguir a *forma do ato do procedimento administrativo*. A *forma* é o revestimento material do ato; o *procedimento* é o conjunto de operações exigidas para a sua perfeição. (...) O procedimento é dinâmico; a forma é estática.

A inobservância da forma vicia substancialmente o ato, tornando-o passível de invalidação, desde que necessária à sua perfeição e eficácia”.

35. Quanto à *forma* do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, **tendo em vista que tem por objeto apenas prever desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários, repasse, aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social**, entende-se que a forma está adequada com a legislação de regência (Decreto nº 6.170/2007 e Lei nº 8.666/93).

36. Para o caso em tela, a **Portaria nº 1.313, do Presidente do INSS, de 17 de junho de 2021**, e publicada no D.O.U de 18/6/2021, que “estabelece diretrizes para elaboração, alteração e revogação dos atos administrativos”, estabelece, *verbis*:

“Seção IV

Dos atos constitutivos

Art. 21. Além do disposto no inciso II do art. 17, considera-se ato constitutivo:

I - Acordo de Cooperação Técnica: instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos públicos, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva transferência de recursos financeiros.

(...)

§ 1º O Plano de Trabalho a ser adotado nos ajustes previstos neste artigo, deverá:

I - obedecer aos parâmetros estabelecidos no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou na respectiva legislação de regência do ajuste que se pretende firmar, conforme o caso; e

II - ser previamente aprovado pela autoridade competente da área proponente.

§ 2º Os instrumentos a serem celebrados pelo INSS com outros países deverão seguir os preceitos e fundamentos estabelecidos no Manual de Procedimentos de Prática Diplomática Brasileira, elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores.” (Grifos nossos)

37. No que toca à **minuta do acordo de cooperação técnica**, importante observar o que dispõe o **artigo 42 da Lei nº 13.019, de 2014**:

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de

colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) (Grifos nossos)

### 3.1.4. FUNDAMENTAÇÃO: FINALIDADE E MOTIVAÇÃO

38. Na lição de **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., pp. 128/129 e 130, *verbis*:

**Finalidade** – “Outro requisito necessário ao ato administrativo é a finalidade, ou seja, o objetivo de interesse público a atingir. Não se compreende ato administrativo sem fim público. A finalidade é, assim, elemento vinculado de todo ato administrativo – discricionário ou regrado – porque o direito positivo não admite ato administrativo sem finalidade pública ou desviado de sua finalidade específica. (...)”

A alteração da finalidade expressa na norma legal, ou implícita no ordenamento da Administração, caracteriza o desvio de poder (*détournement de pouvoir* – *sviamento di potere*), que rende ensejo à invalidação do ato, por lhe faltar um elemento primacial em sua formação: o fim público desejado pelo legislador”. (...)”

**Motivo** – “O *motivo* ou *causa* é a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo. O motivo, como elemento integrante da perfeição do ato pode vir expresso em lei, como pode ser deixado ao critério do administrador. No primeiro caso será um elemento vinculado; no segundo, discricionário, quanto à sua existência e valoração. Da diversidade das hipóteses ocorrentes resultará a exigência ou a dispensa da motivação.”

39. Com efeito, todo Ato Administrativo deve ser motivado e justificado, segundo o **Princípio da Motivação dos Atos Administrativos** e em atendimento ao disposto no **art. 50, da Lei n.º 9.784/99, que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”:**

#### CAPÍTULO XII

#### DA MOTIVAÇÃO

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;



II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito. (Grifos nossos)

40. **MARÇAL JUSTEN FILHO** leciona, em “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 12ª ed., São Paulo, Editora Dialética, 2009, p. 846, *verbis*:

“Não se admite que a decisão administrativa, em qualquer grau, faça-se imotivadamente ou mediante simples invocação à conveniência administrativa. Os princípios do art. 37, caput, somados ao do art. 5º, inc. LV, ambos da CF/88, exigem que as decisões sejam motivadas, com indicação específica dos fundamentos pelos quais a Administração rejeita um determinado pleito do particular. Afinal, não teriam eficácia as regras constitucionais quando a Administração pudesse decidir de modo não fundamentado e não motivado. De pouco serviria garantir o direito de recurso, quando a Administração não estivesse vinculada a respeitar seus termos para decidir.”

41. Do mesmo modo, o **Tribunal de Contas da União** entende necessário que a motivação dos atos praticados no procedimento conste do Processo Administrativo:

**"PESQUISA DE PREÇOS, SINAPI e MOTIVAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS. Acórdão nº 541/2017 - TCU - Plenário.**

1.6. **Dar ciência** à Eletrobrás Distribuição Rondônia **sobre as seguintes impropriedades, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes:**

1.6.1. não elaboração de relatório técnico circunstanciado e/ou juntada de respectivas pesquisas de preços que justificassem a não utilização dos valores constantes do SINAPI para a composição de custos unitários de materiais e serviços estimados na licitação e para o julgamento dos preços das propostas vencedoras na Concorrência 6/2006, em infração ao § 1º do art. 112 da Lei 11.178/2005 (LDO 2005);

1.6.2. **não juntada de pareceres e estudos técnicos que motivassem as alterações tidas por necessárias e que caracterizassem as suas naturezas supervenientes**, em relação ao momento da Concorrência 6/2006, nos Contratos DT/38/2007, DT/40/2007 e DT/42/2007, em descumprimento ao Acórdão 2.032/2009-TCU-Plenário."

**"PRESTAÇÃO DE CONTAS e MOTIVAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS. Acórdão nº 6063/2017 - TCU - 2ª Câmara.**

1.7. Ciência: 1.7.1. à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene acerca **da necessidade de instruir os pareceres atinentes às prestações de contas, tanto em seu aspecto físico quanto financeiro, com os documentos e considerações que sustentem suas conclusões pela aprovação ou rejeição, explicitando os motivos do ato administrativo praticado.**" (Grifos nossos)

42. No tocante à fundamentação (motivação e finalidade) para a edição do ato tem-se que a Administração apresentou a **Nota Técnica nº 002/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (doc. SEI 4853058) (Seq.

SAPIENS 78), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Gestão dos Acordos Nacionais de Benefícios, datada de 10 de setembro de 2021, da qual se destaca o seguinte excerto:

(...)

"25. Depreende-se disto que ABRAPSS possui objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, em consonância com o art. 33, I, da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, pois possui foco voltado à promoção de diversos direitos inerentes aos aposentados e pensionistas, o que atende à exigência do novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048/99, sobretudo quando consigna entre os seus objetivos: representar aposentados, pensionistas e demais beneficiários da Previdência Social em âmbito nacional, defendendo seus interesses e direitos, quer judicial ou extrajudicialmente, de acordo com as disposições da Constituição Federal e das Leis vigentes, podendo na defesa dos interesses coletivos, prestando assistência jurídica por profissionais devidamente inscritos na OAB, visando proteger, defender e assegurar direitos e garantias.

26. Deste modo, tem-se que a questão relativa à possibilidade de enquadrar a interessada como entidade legitimada a firmar ACT com o INSS para descontos de mensalidades associativas já se encontra devidamente saneada; havendo, pois, respaldo para tal."

43. Portanto, no presente caso, foi realizada a motivação devida da necessidade e interesse da Administração na celebração do ACT, elencando-se as vantagens do mesmo para a Administração, elaborada pela área envolvida, no caso, **Nota Técnica nº 002/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (doc. SEI 4853058) (Seq. SAPIENS 78), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Gestão dos Acordos Nacionais de Benefícios, datada de 10 de setembro de 2021.

44. As aprovações do Acordo de Cooperação e do Plano de Trabalho com o Proponente foram dadas pela Autoridade Administrativa, a saber, através do **Despacho, de 20/9/2021 – Chefe da Divisão de Acordos Nacionais e Benefícios** (Seq. SAPIENS 89). Assim, é importante destacar o papel do **princípio da motivação**, o qual determina que a autoridade administrativa deve apresentar as razões que a levaram a tomar uma decisão.

### 3.1.4.1. DO INTERESSE RECÍPROCO

45. Tratando-se de verdadeiro acordo de cooperação, um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado.

46. Por mais difícil que possa ser a tarefa de definir o que seja interesse recíproco, pode-se asseverar que tal conceito refere-se à ausência de antagonismo entre os partícipes. Ao contrário do que ocorre nos contratos administrativos, nos termos de cooperação (assim como nos convênios), o objetivo há de ser comum às finalidades institucionais das entidades.

47. Sobre o **interesse recíproco** no **acordo de cooperação técnica** vale destacar a lição da Senhora Procuradora Federal **MARIA ISABEL G. B. COSTA**, no **PARECER n. 00127/2017/SECONS/PRFE/INSS/SAO/PGF/AGU**, no Processo nº 35664.000241/2017-86 - NUP 449266184, *verbis*:

O Acordo de Cooperação pode ser conceituado como o instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de concretizar interesses comuns, por meio de mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

Embora a expressão "contrato administrativo", no **sentido amplo de acordo de vontades**, abranja os convênios e acordos de cooperação, **é inegável que esses instrumentos possuem configurações jurídicas diferenciadas e particulares**, o que **justificou a Lei nº 8.666, de 1993, reservar tratamento diferenciado aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres**. Quando, expressamente, utiliza o termo "no que couber", o legislador reconhece a diferenciação dos institutos, permitindo que eles se submetam a critérios diversos, como os estabelecidos no artigo 116 do Estatuto de Licitações e Contratos.

O Acordo de Cooperação é, portanto, um pacto firmado entre pessoas administrativas entre si, ou entre elas e particulares, **despidos de interesse lucrativo ou pretensão de vantagem econômica**,

**objetivando a realização de um fim comum de interesse público.**

Como não se cogita de preços ou de remuneração que admita competição, infere-se não ser o caso de contrato "*strictu sensu*" e nem de exigir a realização de licitação pública. Aliás, não há viabilidade de competição quando se trata de mútua colaboração, como é o caso em questão.

Já o convênio tem como característica marcante o fato de que todos os envolvidos estão juntos para alcançar determinado objetivo comum, não existindo entre os partícipes interesses contrapostos, mas sim interesses comuns e coincidentes, posto haver cooperação entre eles. Assim, a Administração Pública, desejando viabilizar o ajuste de interesses convergentes (comuns), deve utilizar, como instrumento para a sua celebração, o convênio.

Para Fernanda Marinela<sup>2</sup> "*O convênio representa um acordo firmado por entidades políticas, de qualquer espécie, ou entre essas entidades e os particulares para realização de objetivos de caráter comum, buscando sempre interesses recíprocos, convergentes. Difere do contrato administrativo, tendo em vista que, neste, os interesses perseguidos são divergentes*".

2[2] in Direito Administrativo, 4ª edição, revista, ampliada, reformada e atualizada até 01-01-2010. Niterói: Editora Impetus. Ano 2010. P. 444.

Segundo Marçal Justen Filho<sup>3</sup> "*Convênio é um acordo de vontades, em que pelo menos uma das partes integra a Administração Pública, por meio do qual são conjugados esforços e (ou) recursos, visando disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desempenho de competências administrativas*".

3[3] in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª edição. São Paulo: Editora Dialética. Ano 2008. P. 871.

A essência de um convênio está assentada em um tripé, assim constituído: a) tem natureza de um acordo; b) é celebrado entre pessoas de direito público ou entre estas e particulares; c) os interesses são convergentes, o que afasta o intuito de lucro.

Pode-se asseverar, portanto, que o ajuste em tela apresenta natureza jurídica de convênio "*latu sensu*" e não de contrato. (Grifos no original)

48. Assim, conforme exposto acima, **no acordo de cooperação os interesses são recíprocos**, os objetivos institucionais comuns e visam a um resultado comum, através da mútua colaboração, **sem repasse de recursos entre as partes**, exigindo-se o mútuo interesse entre os pactuantes para que haja uma correta adequação do instrumento a ser utilizado na avença.

49. A **Nota Técnica nº 002/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (doc. SEI 4853058) (Seq. SAPIENS 78), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Gestão dos Acordos de Cooperação, datada de 10 de setembro de 2021, esclarece sobre **o interesse recíproco** presente na proposta de Acordo de Cooperação Técnica, *verbis*:

"5. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019/2014, *verbis*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei no 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).....

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

.....

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

6. O objeto do Acordo é tão somente possibilitar o repasse das contribuições associativas descontadas da mensalidade do benefício, mediante autorização do associado, de modo a gerar comodidade ao mesmo.”

50. No ponto, ressalta-se que a iniciativa da celebração do acordo de cooperação técnica visa a concessão de uma comodidade ao beneficiário para realizar o pagamento da mensalidade associativa e assim encontram-se presentes os propósitos para a celebração do Acordo, desde que a proponente concorde com as minutas do Acordo e haja interesse e conveniência por parte da Administração Pública Federal, consoante a **Nota Técnica nº 002/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (doc. SEI 4853058) (Seq. SAPIENS 78), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Gestão dos Acordos Nacionais e Benefícios, datada de 10 de setembro de 2021.

### 3.1.5. DA COMPETÊNCIA PARA SUBSCRIÇÃO

51. Sobre o requisito da *competência*, leciona **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., p. 128, *verbis*:

“**Competência** – Entende-se por *competência administrativa* o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções. A competência resulta da lei e por ela é delimitada. (...) Daí a oportuna advertência de Caio Tácito, de que ‘não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito’. (...)

A competência administrativa, sendo requisito de ordem pública, é intransferível e improrrogável pela vontade dos interessados. Pode, entretanto, ser delegada e avocada, desde que o permitam as normas reguladoras da Administração. Sem que a lei faculte essa deslocação de função não é possível a modificação discricionária da competência, porque ela é elemento vinculado de todo ato administrativo, e, pois, insuscetível de ser fixada ou alterada ao nuto do administrador e ao arripio da lei”.

### REGIMENTO INTERNO DO INSS

52. No tocante à **competência para a subscrição do ACT em tela, o inciso VIII do art. 6º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 144, de 28 de setembro de 2017**, prevê como competência do Presidente do INSS exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS, além de:

“CAPÍTULO IV

DAS ATRIBUIÇÕES DOS DIRIGENTES

Seção I

Do Presidente

Art. 6º Ao Presidente do INSS compete:

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

II - representar o INSS;

(...)

VIII - celebrar e rescindir contratos, convênios, acordos e ajustes, além de ordenar despesas;” e (Grifos nossos)

## ESTRUTURA REGIMENTAL DO INSS

53. Ademais, com relação à **competência para a edição do ato**, preconiza o **art. 17, inciso IX, do Anexo I do Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019**, no sentido de que "ao Presidente do INSS incumbe: IX – celebrar e rescindir contratos, convênios, acordos e ajustes e ordenar despesas".

## PORTARIA DE DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO, ALTERAÇÃO E REVOGAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DO INSS

54. Considerando, ainda, que **acordo de cooperação técnica** é “instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos públicos, públicos, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva transferência de recursos financeiros” (art. 21, inciso I, da **Portaria nº 1.313/PRES/INSS, de 17 de junho de 2021**), **verifica-se, in casu, portanto, a competência do Presidente do INSS para editar o ato pretendido.**

## DA ABRAPPS

55. Ainda no tocante à competência do representante da ABRAPPS, tendo em vista que a representatividade exercida pela acordante deve vir devidamente comprovada nos autos, por meio da documentação competente, no caso, decorre de seu Estatuto Social e, tem respaldo jurídico no Art. 14 da Lei nº 8213/91 cc. Incisos I a VI e X a XI do § 3º do art. 628 da IN INSS/PRES nº 77/2015 e subitem "2.1.1." do manual de Convênios, verifica-se da leitura do art. 23 do estatuto social (seq. SAPIENS 1), impende destacar a alínea d, *verbis*:

"Art. 23 Ao Presidente, dentre outras atribuições previstas neste Estatuto e na legislação vigente, compete:

- a)Convocar, a seu critério, a Diretoria ou a Assembleia Geral, extraordinariamente, sempre que houver necessidade;
- b)Presidir as reuniões da Diretoria e da Assembleia Geral tendo, também, o voto de qualidade, quando necessário;
- c)Representar a ANAPPS ativa e passivamente, em juízo ou fora dele, reservando-se o direito de constituir, quando imprescindível, mandatário judicial ou extrajudicial;
- d)Assinar isoladamente: contratos e convênios de qualquer espécie ou natureza, acordos, rescisão e/ou resilição, respeitando as diretrizes estatutárias e legais atinentes as organizações da sociedade civil de interesse público.
- e)Autorizar, independente de consulta, o pagamento de despesas previstas no orçamento e/ou as necessárias, segundo a Lei Civil vigente." (Grifos nossos)

56. Além disso, a fim de comprovar a habilitação jurídica do presidente da Associação, o processo foi instruído com a Ata de Assembleia Geral que elegeu a atual diretoria (nº SEI 2812964), além do Ofício Requerimento (SEI nº2252048) – por meio do qual a Entidade externou seu interesse em subscrever acordo com o INSS para desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário; cópia do Estatuto Social (SEI 3931997).

57. Resta, portanto, comprovada a competência do Diretor-Presidente da ABRAPPS para requisitar e firmar o Acordo de Cooperação Técnica com a Autarquia.

## 3.2. DO PROCEDIMENTO

### 3.2.1. DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

58. A **Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93)** dispõe, em seu artigo 116, *caput*, que suas disposições devem ser aplicadas, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e a outros instrumentos congêneres celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública:

“Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.” (Grifos nossos)

### 3.2.2. DA APROVAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO

59. Depreende-se do **§ 1º do artigo 116 da Lei nº 8.666/93**, acima transcrito, que a celebração de convênios, acordos, ajustes e congêneres depende de prévia aprovação do **plano de trabalho** proposto pela organização interessada.

60. A **Portaria nº 1.313, do Presidente do INSS, de 17 de junho de 2021**, e publicada no D.O.U de 18/6/2021, “estabelece diretrizes para elaboração, alteração e revogação dos atos administrativos”, determina, *verbis*:

“Seção IV

Dos atos constitutivos

Art. 21. Além do disposto no inciso II do art. 17, considera-se ato constitutivo:

I - Acordo de Cooperação Técnica: instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos públicos, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva transferência de recursos financeiros.

(...)

§ 1º O Plano de Trabalho a ser adotado nos ajustes previstos neste artigo, deverá:

I - obedecer aos parâmetros estabelecidos no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou na respectiva legislação de regência do ajuste que se pretende firmar, conforme o caso; e

II - ser previamente aprovado pela autoridade competente da área proponente.” (Grifos nossos)

61. No caso em análise, todavia, **o acordo de cooperação técnica a ser celebrado não prevê a transferência de remuneração entre os partícipes pela execução do objeto do ACT - CLÁUSULA 4 DO ACT**, vide Minuta de ACT (Seq. SAPIENS 01), **como é o caso de um convênio administrativo**.

62. **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO** defende, em “Direito Administrativo”, 33ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 2020, p. 715, *versão digital*, a possibilidade de inobservância do art. 116 da Lei nº 8.666/93, nos casos de ajustes que não impliquem em repasse de bens ou valores *verbis*:

“É evidente, contudo, que os convênios podem ter por objeto a prestação de serviços contínuos, desde que estejam presentes as características apontadas com relação aos ajustes dessa natureza; nesse caso, o art. 116 será aplicado naquilo que couber. Não se pode admitir a interpretação restritiva do art. 116 da Lei nº 8.666/93, já que ele tem que ser analisado dentro de todo o ordenamento jurídico em que se insere. Suas exigências devem ser cumpridas em tudo o que seja

compatível com o objeto do convênio a ser celebrado, já que o objetivo evidente do dispositivo é o de estabelecer normas sobre a aplicação e controle de recursos repassados por meio do convênio; essas finalidades estão presentes em qualquer convênio, independentemente de seu objeto. A inobservância do art. 116 somente será admissível nos casos de convênios que não impliquem repasse de bens ou valores.” (Grifos nossos)

63. Por sua vez, **JORGE MIRANDA RIBEIRO e MARIA MOTA PIRES**, em “Convênios da União: temas polêmicos, doutrina, jurisprudência do TCU e poder judiciário, recomendações”, Brasília, Editora Brasília Jurídica, 2005, p. 47, aduzem que os termos de cooperação técnica (ou acordos de cooperação técnica) têm sido utilizados “(...) para demonstrar ‘a vontade política’ dos pactuantes em se aliar para implementar diversas ações de seus interesses, não tendo, portanto, que cumprir todos aqueles trâmites burocráticos (planos de aplicação, cronograma físico e financeiro, etc.) exigidos nos convênios”.

64. Por outro lado, a **Conclusão DEPCONS/PGF/AGU nº 54/2013**, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONS/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:

“I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016

III – **A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.**

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais, deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja realizado prévio chamamento público ou credenciamento.

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº

8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o prazo de vigência do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.” (Grifos nossos)

65. Depreende-se, portanto, que, **aos ajustes em que não haja a transferência de recursos financeiros não se aplica o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007**, regulamentado pela **Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 424, de 30 de dezembro de 2016**, que tem por objetivo regular “os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, **que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.**” (art. 1º).

66. Nessa esteira, as ações principais a serem executadas por meio de acordo de cooperação técnica – que não preveja a transferência de recursos entre os partícipes – já devem estar previamente definidas no respectivo instrumento, sem prejuízo da inclusão de outras que não alterem a natureza do objeto, mediante termo aditivo, conforme previsto na Minuta de ACT (Seq. SAPIENS 75), que se encontra regular sob o aspecto jurídico-formal.

67. De toda sorte, conforme dispõe o **item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013**, acima transcrito, **“a celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve conter plano de trabalho que contemple, no que couber, as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável - , bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.”**

68. De toda sorte, conforme dispõe o **item 10 da NOTA TÉCNICA Nº 002/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN**, que se refere ao Plano de Trabalho:

“43. O plano de trabalho é parte integrante e obrigatória do presente Acordo e estabelece a procedimento e os direitos e obrigações das partes envolvidas, conforme prevê o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21/06/1993.

(...)

45. Desta forma, o Plano contém:

I - Dados dos acordantes (contato);

II - Objeto;

III - Metas;

IV - Etapas de execução;

V - Procedimentos operacionais;

VI - Descontos;

VII - Custos;



- VIII - Autorizações;
- IX - Fiscalização;
- X - Início e fim da execução do objeto;
- XI - Declaração do Acordante;
- XII - Data; e,
- XIII - Signatários.

46. Sendo assim, o Plano de Trabalho está de acordo com os normativos afetos à matéria e a praxe da Instituição.”

69. Compulsando os autos, verifica-se a presença do **plano de trabalho** (Seq. SAPIENS 01) com os requisitos mínimos reclamado pela norma acima transcrita, **assinado pelo responsável técnico por sua elaboração, bem como seja aprovado pela autoridade técnica competente, mediante análise consistente, nos termos do item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013, acima transcrita. Destaque-se que a aprovação prévia do plano de trabalho pela autoridade competente exsurge como requisito inafastável para a celebração do pretendido acordo, haja vista a imperatividade do comando legal.**

70. O **Despacho, de 20/9/2021, (Seq. SAPIENS 89) da Chefe da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios** aprova o Plano de Trabalho e a Minuta de ACT assinados e aceitos pelo Presidente da Entidade Interessada e encaminhou a esta Procuradoria Federal Especializada para análise e emissão de parecer jurídico.

### 3.3. DAS MINUTAS

#### 3.3.1. DA MINUTA DA ACT

71. As minutas já foram submetidas ao aceite formal e, por meio de ofício (Seq. SAPIENS 82) da Associação ABRAPPS, foi informado e formalizado o aceite das minutas propostas e constantes neste procedimento através dos Documentos SEI nº 4851500, 4852090, 4852477, 4852579, 4852672. Informa, também, que oportunamente providenciará a assinatura eletrônica.

**72. Ademais, a área técnica já fez as propostas de adequação à minuta do ACT, as quais já foram aceitas formalmente pela ABRAPPS (Seq. SAPIENS 82). Além disso, a Nota Técnica 002/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN (Seq. SAPIENS 78) diz que as minutas foram redigidas já levando-se em conta recomendações ulteriores desta Procuradoria, veja:**

41. As minutas foram redigidas já levando-se em conta recomendações ulteriores da D. Procuradoria, especialmente:

- I - Preenchimento do valor nominal do desconto, bem como para indicar a data de início da autorização e data de revalidação;
- II - Na fiscalização do INSS, serão verificados os formulários utilizados para a autorização do desconto do pelo segurado, sendo excluídos do descontos àqueles que desobedecerem os parâmetros fixados neste acordo, sem prejuízo da apuração de responsabilidades pelo descumprimento dos termos deste ajuste, bem como eventuais responsabilidades administrativas, cíveis e penais;
- III - Cláusula da divulgação e da restrição no uso da imagem do INSS, por parte da acordante.

42. Desta forma, foram elaborados:

- I - Minuta do Acordo (Documento SEI nº 4851500);
- II - Plano de Trabalho do ACT (Documento SEI nº 4852090);
- III - Anexo I - Autorização para os descontos (Documento SEI nº 4852477);
- IV - Anexo II - Revalidação da autorização (Documento SEI nº 4852579); e,
- V - Anexo III - Exclusão do desconto de mensalidade (Documento SEI nº 4852672).

73. Presentes, então, os propósitos para a celebração do Acordo e com o aceite formal da minuta, entende-se que há interesse e conveniência por parte da Administração Pública Federal, uma vez observado o interesse recíproco e a comodidade do beneficiário associado.

#### 4. CONCLUSÃO

74. Pelo exposto, restrita aos aspectos jurídicos e formais, e abstraindo-se da discricionariedade e conveniência do administrador e dos aspectos técnicos referentes à demanda posta, **opina-se pela viabilidade da subscrição do Acordo de Cooperação Técnica trazido à análise.**

75. Face o exposto, recomenda-se a restituição dos autos à **Diretoria de Benefícios** para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica - SAPIENS, assinado digitalmente.

À consideração superior.

Brasília, 5 de outubro de 2021.

(Assinado eletronicamente)

**ANTÔNIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JÚNIOR**  
PROCURADOR FEDERAL

De acordo com a manifestação supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, 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.

(assinado eletronicamente)

**KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS**  
PROCURADORA FEDERAL  
COORDENADORA-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014317764202019 e da chave de acesso 2676cde0



Documento assinado eletronicamente por KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 737419650 e chave de acesso 2676cde0 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 13-10-2021 15:50. Número de Série: 17136899. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 737419650 e chave de acesso 2676cde0 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 13-10-2021 12:18. Número de Série: 76921203332863770898555162292. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

---

**DESPACHO n. 00376/2021/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.317764/2020-19**

**INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL - ABRAPPS**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

1. **APROVO o PARECER n. 00044/2021/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.**
2. **Encaminhe-se conforme sugerido.**

Brasília, 20 de outubro de 2021.

VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO  
PROCURADOR-GERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014317764202019 e da chave de acesso 2676cde0



Documento assinado eletronicamente por VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 749884834 e chave de acesso 2676cde0 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 20-10-2021 16:22. Número de Série: 66293781227695588210749468274. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
DIVISÃO DE ANÁLISE DE ATOS ADMINISTRATIVOS

---

**PARECER n. 00050/2021/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.162839/2021-07**

**INTERESSADOS: DIRETORIA DE BENEFÍCIOS**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e o Sindicato Nacional dos Aposentados do Brasil. Aprovação da minuta, observadas as recomendações exaradas.

Senhora Coordenadora-Geral de Matéria Administrativa,

### **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de solicitação do **Sindicato Nacional dos Aposentados do Brasil – SINAB**, ao INSS para a formalização de **Acordo de Cooperação Técnica - ACT** para operacionalização de descontos de mensalidades associativa em benefício previdenciário de aposentadoria e pensão dos associados, no valor correspondente à 3% (três por cento) do benefício do associado, "acrescentando ainda o acesso consultivo ao SAT web/externo com todos os seus extratos" (fls. 01- fl. 60 da Seq. 01 do SAPIENS).

2. O SINAB encaminhou manifestação de interesse acompanhada de cópia autenticada da última consolidação estatutária registrada em cartório competente; Relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com número de inscrição do CPF para fins de verificação; CNPJ; Prova de Regularidade com as Fazendas Federal, Estadual, do município, bem como com o Fundo de Garantia do tempo de serviço – FGTS e com a Previdência Social, na forma da lei; Certidão de dívidas trabalhistas; Declaração de que trata a Lei nº 13.019 de 2014, declaração de que não incide em nenhuma das vedações do art. 39 da citada lei; Certidão negativa do Conselho Nacional de Justiça; Certidão negativa do Tribunal de Contas da União; e RG dos responsáveis com permissão para firmar documentos juntos ao INSS. Não acompanha minuta de ACT, tampouco, minuta de plano de trabalho.

3. De acordo com o disposto no **Ofício SEI nº 474/2021/DIRBEN-INSS**, a entidade sindical para análise da viabilidade de atendimento ao pedido da entidade, seria necessário apresentar (Seq. 03 do SAPIENS):

"3. Além de observar os dispositivos descritos acima, em especial o § 7º do artigo 618 da instrução normativa citada, a entidade associava/sindical interessada deverá apresentar:

- a) Relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;
- b) Procuração com designação e a extensão dos poderes específicos;
- c) RG e o CPF (legíveis) do procurador;
- d) Comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado (como conta de consumo, contrato de locação);
- e) Certidão negativa municipal; e
- f) Comprovação de que a entidade possui capacidade técnica operacional de realizar o objeto do acordo (organização administrava, quantitativo de pessoal e seus cargos, balanço patrimonial,

faturamento do último exercício, site da internet, serviço de atendimento ao filiado, podendo ser também: instrumentos de parceria firmados com órgãos e entidades da administração pública, organismos internacionais, empresas ou outras organizações da sociedade civil; relatórios de atividades com comprovação das ações desenvolvidas; publicações, pesquisas e outras formas de produção de conhecimento realizadas pela organização da sociedade civil ou a respeito dela; currículos profissionais de integrantes da organização da sociedade civil, sejam dirigentes, conselheiros, associados, cooperados, empregados, entre outros; declarações de experiência prévia e de capacidade técnica no desenvolvimento de atividades ou projetos relacionados ao objeto da parceria ou de natureza semelhante, emitidas por órgãos públicos, intuições de ensino, redes, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, empresas públicas ou privadas, conselhos, comissões ou comitês de políticas públicas; ou prêmios de relevância recebidos no País ou no exterior pela organização da sociedade civil)."

4. No **OFÍCIO 525/2021/DIRBEN-INSS** (Seq. 09 do SAPIENS) o INSS apontou que o SINAB está em desacordo com as previsões contidas em seu próprio estatuto e conclui que a entidade sindical não atende aos critérios para celebração de ACT. Além do fato de o SINAB não possuir arrecadação própria atestar contra a própria capacidade técnica. E indeferiu o pedido formulado, *verbis*:

"4. Portanto, após detida análise técnica nos dispositivos constantes no Estatuto Social do SINDICATO NACIONAL DOS APOSENTADOS DO BRASOL (sic) - SINAB (3880482) e demais documentação acostada aos autos do processo em tela, a Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios (DANB) **destaca que a informação prestada pela entidade sindical, de que "O SINAB não tem ainda arrecadação própria, pois desde a sua fundação, não cobra mensalidade de seus sócios, o que passará a acontecer tão somente após sua consolidação, prevista para os próximos meses" (Documento SEI nº 4178314), está em desacordo com previsões condas em seu próprio estatuto,** que estabelece formas de pagamento da mensalidade (parágrafo único do artigo 8º), diversas ao desconto no benefício previdenciário, e institui ainda, como dever do associado o seu regular adimplemento (alínea 'a' do artigo 11), determinando a exclusão dos inadimplentes (alínea 'c' do artigo 9º), assim, consideramos que a entidade sindical **não atende aos critérios para celebração de ACT mensalidade associativa.**

(...)

6. O fato de não haver outra forma de desconto, nem arrecadação própria, nem demonstração cabal de serviços prestados aos associados (conforme documento SEI 4178316), **depõem contra a capacidade técnica da interessada, situação que impede a celebração do Acordo de Cooperação Técnica,** segundo estabelece Lei Nº 13.019, de 31 de Julho de 2014:

"Art. 33. Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

[...]

c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)"

7. Feitas as considerações, informamos o indeferimento do pedido formulado." (Grifos nossos)

5. Ato contínuo foi formulado um pedido de reconsideração pela entidade sindical que foi parcialmente conhecido e reconsiderado o ato de indeferimento, por meio do **Ofício SEI nº 627/2021/DIRBEN-INSS** (SEI nº 4905634) para oportunizar que a entidade apresente:

"2. Considerando os novos argumentos efetuados pelo recorrente e a análise técnica, constante no Despacho DANB (4591374), decido: **conhecer parcialmente o presente recurso e a reconsideração do ato de indeferimento, para oportunizar que a entidade apresente,** ainda:

a) Sítio eletrônico oficial próprio, onde seja possível visualizar as ações desenvolvidas, serviços de atendimento aos filiados beneficiários e canais de atendimento ao cidadão (telefone, endereço, e-mail de contato e outros);

b) Comprovação de capacidade técnica e operacional, conforme alegado no pedido de reconsideração (currículos individuais de seus diretores e outros documentos previstos no item 13 do despacho 4591374);

c) Confirmação da competência do Presidente da entidade para firmar ACT com esta autarquia;

d) Informações quanto ao grau de autonomia do SINAB (pode ser declaração firmada em cartório), bem como, quais as possibilidades de interferência ou não da CSB, numa possível celebração de ACT do recorrente com o INSS (cobrança de mensalidades, filiados, autoridade diretiva e etc...)”

6. A **Nota Técnica nº 023/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (doc. SEI 5008984) (Seq. SAPIENS 8 - PDF 2), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, ciente e de acordo com as manifestações o Senhor Coordenador-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários, datada de 28 de setembro de 2021, após a petição do SINAB com o Cumprimento de Exigências, aponta estarem presentes os propósitos para celebração do acordo, bem como pela viabilidade técnica, desde que a proponente concorde e aceite com as minutas e haja interesse e conveniência por parte da Administração Pública Federal.

7. As minutas, por meio de ofício, foram aceitas formalmente (Seq. SAPIENS 82).

8. **Despacho, de 29/9/2021 – Chefe da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios** (Seq. SAPIENS 11-PDF 1) faz referência a Nota técnica e aprova o Plano de Trabalho e a Minuta de ACT (Doc SEI 5006703 e 5006655) e encaminha os presentes autos à PFE/INSS para análise e emissão de parecer jurídico.

9. Este é o relatório, passo a analisar.

## 2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

10. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data (conforme constantes até Seq. 11 do SAPIENS), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 – CF/88, o artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e o artigo 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, incumbe a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal/Advocacia-Geral da União manifestação sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da discricionariedade (aspectos de conveniência e oportunidade) dos atos afeitos aos gestores/administradores, nem analisar elementos de natureza eminentemente técnica, financeira, administrativa ou de gestão.

11. As observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Nesse caso, a decisão deve ser expressamente fundamentada, conforme exige o art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 1999. O prosseguimento do feito sem a observância desses apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

## 3. ANÁLISE JURÍDICA

“Interpretar é alcançar o sentido de alguma coisa; é aprender-lhe a significação. Assim, interpretar o Direito Administrativo é captar o sentido de suas normas”. **DIÓGENES GASPARINI**

### 3.1. NO MÉRITO

#### 3.1.1. DO ATO ADMINISTRATIVO

12. Antes de adentrarmos no cerne desta análise jurídica, mister tecermos considerações, ainda que de forma perfunctória, acerca do conceito e elementos do **Ato Administrativo**. Com efeito, a função executiva da Administração Pública é concretizada por meio de seus atos jurídicos, denominados atos administrativos, cuja teoria consiste no objeto fundamental de estudo do Direito Administrativo.

13. Na clássica lição de **HELY LOPES MEIRELLES**, em “Direito Administrativo Brasileiro”, 15ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 126, *verbis*:

“Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”.

14. Por sua vez, **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO**, em “Elementos de Direito Administrativo”, 3ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1992, p. 38, conceitua ato administrativo como:

“A declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público) no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante comandos complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitos a controle de legitimidade por órgão jurisdicional”.

15. De fato, a doutrina administrativista relaciona elementos ou requisitos para a existência dos atos administrativos, como, mais uma vez, leciona **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., pp. 127/128, *verbis*:

“O exame do ato administrativo revela nitidamente a existência de cinco requisitos necessários à sua formação, a saber: *competência, finalidade, forma, motivo e objeto*. Tais componentes, pode-se dizer, constituem a infraestrutura do ato administrativo, seja ele vinculado ou discricionário, simples ou complexo, de império ou de gestão.

Além destes componentes, merecem apreciação, pelas implicações com a eficácia de certos atos, o *mérito administrativo* e o *procedimento administrativo*, elementos que, embora não integrem sua contextura, concorrem para sua formação e validade.

Sem a convergência desses elementos não se aperfeiçoa o ato e, conseqüentemente, não terá condições de eficácia para produzir efeitos válidos. Bastam essas considerações para realçar a importância do conhecimento desses componentes do ato administrativo e justificar as considerações que passaremos a tecer sobre os mesmos”.

### 3.1.2. DO OBJETO

16. Na lição de **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., p. 131, sobre o elemento *objeto* dos atos administrativos, *verbis*:

**Objeto** – “Todo ato administrativo tem por objeto a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação do Poder Público. Nesse sentido o objeto identifica-se com o conteúdo do ato, através do qual a Administração manifesta o seu poder, e a sua vontade, ou atesta simplesmente situações preexistentes. (...)”

O objeto, nos atos discricionários, fica na dependência da escolha do Poder Público, constituindo essa liberdade opcional o mérito administrativo. Não se pode, pois, em tal elemento, substituir-se o critério da Administração pelo pronunciamento do Judiciário, porque isto importaria em revisão do mérito administrativo, por uma simples mudança de juízo subjetivo – do administrador pelo juiz – sem qualquer fundamento em lei.”

#### 3.1.2.1. DO OBJETO NA MINUTA DE ACT

17. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de minuta de Termo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o **Instituto Nacional do Seguro Social – INSS** e o **Sindicato Nacional dos Aposentados do Brasil**, que tem por **objeto**, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (Seq. SAPIENS 7 - PDF 13), o seguinte:

“1.1. O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associava nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados do **SINDICATO NACIONAL DOS APOSENTADOS DO BRASIL - SINAB**, no valor correspondente à 3% (três por cento) do benefício do associado, em favor do ACORDANTE.

1.2. O desconto em referência apenas será realizado e repassado ao ACORDANTE, se houver expressa autorização do associado.

1.3. O presente Acordo de Cooperação Técnica e as relações previdenciárias dele decorrentes são regidos pela Lei de Benefícios da Previdência Social – Lei nº 8.213/1991, pelo Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/1999, bem como pelas disposições específicas ora ajustadas.

1.4. Entende-se por mensalidade associava o pagamento devido pelo associado ao ACORDANTE, em função tão só de sua filiação aos quadros associativos, não vinculado, portanto, a qualquer contraprestação ou aproveitamento específico, nem decorrente de qualquer adesão a programas ou planos de vantagens ou benefícios.

1.5. A inclusão de qualquer serviço prestado pelo ACORDANTE ou por TERCEIRO embutido no valor da mensalidade, ou em desacordo com esta Cláusula, caracterizará desvio de finalidade e simulação e ensejará as consequências previstas na Cláusula Décima Segunda, bem como na Cláusula Oitava.

1.6. O desconto de mensalidade previsto nesta Cláusula depende de expressa e livre manifestação de vontade, por parte do associado do ACORDANTE, o qual poderá, a qualquer tempo, solicitar a exclusão da autorização.”

18. O objeto do Acordo resume-se a possibilitar o repasse das contribuições associativas descontadas da mensalidade do benefício, mediante autorização do associado cujo fito é gerar comodidade ao beneficiário.

19. No tocante aos descontos da mensalidade, eles estão previstos no Estatuto social e convencionados seu valor em Ata da Assembleia Extraordinária (3880507), **limitados ao percentual de até 3% (três por cento)**, consoante o disposto no item 28 da **Nota Técnica 023/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (doc. SEI 5008984) (Seq. SAPIENS 8 - PDF 2).

### 3.1.2.2. DO PLANO DE TRABALHO

20. Quanto à exigência de **plano de trabalho** (Seq. SAPIENS 7 - PDF 12) para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019/2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do **art. 22, da Lei 13.019/2014**, bem como do **art. 25, do Decreto 8.726/2016**, adequado, em certa medida, ao acordo de cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros. Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do regulamento:

#### **Lei nº 13.019/2014**

##### Seção VII

##### Do Plano de Trabalho

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IX - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

X - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. (Revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)



**Decreto nº 8.726/2016**

Art. 25. Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, apresentar o seu plano de trabalho, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;

II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;

III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;

IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e

VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do *caput* deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria.

21. Nesses termos, entende-se que o **plano de trabalho**, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 (nos incisos V a VII estão os requisitos específicos para ajustes com transferência de recursos, o que não pode ser no caso de Acordos de Cooperação). Depreende-se, também, que a celebração de convênios, acordos, ajustes e congêneres depende de prévia aprovação do **plano de trabalho** proposto pela organização Interessada.

22. Da leitura da minuta de **Plano de Trabalho** (Seq. SAPIENS 7 - PDF 12) constata-se que o desconto das mensalidades dos associados do Sindicato Nacional dos Aposentados do Brasil – SINAB será diretamente em seus respectivos benefícios previdenciários e corresponderá a 3% (três por cento) do benefício previdenciário. E como meta agir conjuntamente para concretizar a implementação da política de ações para os aposentados e pensionistas associados, *verbis*:

**CLÁUSULA QUARTA – DOS DESCONTOS**

“4.1. Os descontos de mensalidades descritos na Cláusula Primeira deste acordo serão efetuados de acordo com as autorizações assinadas pelos aposentados e pensionistas, conforme disposto no Plano de Trabalho.

4.2. Para fixação do mês em que será realizado o desconto da mensalidade no benefício previdenciário, será considerada a competência em que as informações forem recebidas em meio magnético pela DATAPREV.

4.3. A exclusão dos descontos poderá ser feita, a qualquer tempo, por solicitação do beneficiário ou representante legal, por meio dos canais remotos disponibilizados pelo INSS, bem como no próprio ACORDANTE.

**CLÁUSULA QUINTA – DA EXECUÇÃO**

5.1. O ACORDANTE não receberá qualquer remuneração do INSS nem dos beneficiários pela execução do objeto do Acordo de Cooperação Técnica, considerando-se a referida execução relevante colaboração com o esforço do INSS para melhoria do atendimento.

5.2. A execução do Acordo de Cooperação Técnica pelo(s) representante(s) do ACORDANTE não cria(m) vínculo empregatício com o INSS.

#### CLÁUSULA SEXTA – DOS PROCEDIMENTOS PARA A IMPLANTAÇÃO DOS DESCONTOS

6.1. O Plano de Trabalho, que é parte integrante deste Acordo de Cooperação Técnica, conterà os procedimentos operacionais para a execução do Objeto, que terá início a partir da publicação deste instrumento no Diário Oficial da União.

#### CLÁUSULA SÉTIMA – DOS CUSTOS

7.1. Os custos operacionais relativos à execução do presente Acordo de Cooperação Técnica serão descontados mensalmente dos repasses a serem efetuados pelo INSS ao ACORDANTE, conforme os demonstrativos de despesas apresentados pela DATAPREV.

(...)

#### CLAÚSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA VIGÊNCIA

11.1. O presente Acordo de Cooperação Técnica vigorará pelo prazo de 60 (sessenta) meses, a contar da data da publicação em Diário Oficial da União – DOU.

23. Isto posto, a **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**, que “dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências”, determina, *verbis*:

Art. 117. Empresas, sindicatos e entidades fechadas de previdência complementar poderão, mediante celebração de acordo de cooperação técnica com o INSS, encarregar-se, relativamente a seus empregados, associados ou beneficiários, de requerer benefícios previdenciários por meio eletrônico, preparando-os e instruindo-os nos termos do acordo. (Redação dada pela Lei nº 14.020, de 2020).

(...)

Art. 124-A. O INSS implementará e manterá processo administrativo eletrônico para requerimento de benefícios e serviços e disponibilizará canais eletrônicos de atendimento. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

§ 1º O INSS facilitará o atendimento, o requerimento, a concessão, a manutenção e a revisão de benefícios por meio eletrônico e implementará procedimentos automatizados, de atendimento e prestação de serviços por meio de atendimento telefônico ou de canais remotos. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

§ 2º Poderão ser celebrados acordos de cooperação, na modalidade de adesão, com órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para a recepção de documentos e o apoio administrativo às atividades do INSS que demandem serviços presenciais. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019) (Grifos nossos)

24. Com efeito, como a supracitada **Nota Técnica nº 023/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (doc. SEI 5008984) (Seq. SAPIENS 8 - PDF 2), após a análise dos requisitos, diz:

42. Sendo assim, o Plano de Trabalho está de acordo com os normativos afetos à matéria e a praxe da Instituição.

43. Ressalta-se que o Plano ora proposto poderá ser revisto para alteração de suas metas, conforme a necessidade, conveniência e oportunidade.

### 3.1.2.3. DA POSSIBILIDADE JURÍDICA

**25. Portanto, identifica-se, assim, a possibilidade jurídica de celebração da avença, uma vez que o ajuste tem a finalidade de viabilizar a operacionalização por meio eletrônico de direito conferido constitucionalmente.** Dessa forma, trata-se apenas de nova forma de operacionalização de um serviço que já é prestado pela Autarquia.

### 3.1.2.4. DA VIABILIDADE TÉCNICA

26. Quanto ao ponto relativo à **viabilidade técnica de operacionalização do ajuste** proposto, a **Nota Técnica nº 023/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (doc. SEI 5008984) (Seq. SAPIENS 8 - PDF 2), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Acordos Nacionais e Benefícios, datada de 27 de setembro de 2021, esclarece:

49. Destaca-se que a celebração do presente Acordo visa a concessão de uma comodidade ao beneficiário para realizar o pagamento da mensalidade associava.

50. Assim, encontram-se presentes os propósitos para celebração do Acordo em voga, desde que a proponente concorde com as minutas do Acordo e haja interesse e conveniência por parte da Administração Pública Federal.

51. Então, em relação à instrução do presente, encaminhamos o processo com a elaboração das minutas do Acordo e seus anexos, bem como o Plano de Trabalho.

52. Feitas as considerações, esta Divisão De Acordos Nacionais De Benefícios manifesta-se pelo atendimento aos requisitos legais para celebração do Acordo, bem como opina pela viabilidade técnica na celebração do Acordo entre o INSS e o SINDICATO NACIONAL DOS APOSENTADOS DO BRASIL - SINAB, desde que sanadas as pendências de manifestação de aceite das minutas elaboradas (e haja interesse da Autarquia Previdenciária), bem como de assinatura eletrônica dos referidos documentos (minutas).

53. Encaminhe-se à consideração superior para análise e apreciação, sugerindo, sucessivamente:

I - Emissão de Ofício à Proponente para que se cumpra a exigência de manifestação e, se de acordo, envio à Diretoria de Benefícios, para apreciação da conveniência e oportunidade, exarando:

a) Aprovação formal e previamente, conforme determina o § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Minuta do Acordo (Documento SEI nº 5006703) e do Plano de Trabalho (Documento SEI nº 5006655) e dos Anexos do Acordo; e,

b) Submissão à Procuradoria, para análise da regularidade jurídico-formal.

27. Com efeito, a **Portaria Conjunta nº 3 /DIRAT/DIRBEN/INSS, de 8 de dezembro de 2017**, que **“implementa o Módulo de Entidades Parceiras no Sistema de Agendamento – SAG e aprova minutas-padrão”**, já regulamenta uma realidade, ou seja, a viabilidade técnica de avenças como a presente, *in verbis*:

**“O DIRETOR DE ATENDIMENTO E o DIRETOR DE BENEFÍCIOS DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS**, no uso das atribuições que lhes confere o Decreto nº 9.104, de 24 de julho de 2017, e considerando:

a. implementação do Módulo de Entidades no Sistema de Agendamento – SAG para recepção remota de requerimentos de entidades conveniadas;

b. a necessidade de uniformização de Termos Aditivos, Acordos de Cooperação Técnica e Termos de Adesão, de forma a permitir aos acordantes, no âmbito da Administração Central, Superintendências-Regionais e Gerências-Executivas, a inclusão, por meio eletrônico, de requerimentos ao INSS;

c. a necessidade de atendimento à recomendação constante do Parecer nº 00067/2017/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 4 de setembro de 2017; e

d. as normas e diretrizes instituídas pelas Leis nos 8.213, de 24 de julho de 1991; 8.666, de 21 de junho de 1993; 13.019, de 31 de julho de 2014, e Decretos nos 3.048, de 6 de maio de 1999, e 8.726, de 27 de abril de 2016,

**RESOLVEM:**

Art. 1º Fica instituído o Módulo de Entidades no Sistema de Agendamento – SAG e aprovadas, na forma dos Anexos a esta Portaria, as minutas-padrão de Termo Aditivo, Acordo de Cooperação Técnica – ACT, Termo de Adesão e seus respectivos Anexos, a serem firmados no âmbito da Administração Central, Superintendências-Regionais e Gerências-Executivas.

Art. 2º O Módulo de Entidades do SAG deve ser acessado por meio da Internet, em endereço disponibilizado pelo INSS, exclusivamente por entidades signatárias de ACT que prevejam, expressamente, sua utilização para inclusão de requerimentos de serviços do INSS.

(...)

Art. 7º As minutas-padronizadas de Termo Aditivo, de ACT, de Termo de Adesão e de Plano de Trabalho, que constituem Anexos desta Portaria, deverão ser obrigatoriamente adotadas pelos dirigentes e agentes públicos do INSS para formalização dos ajustes e aditivos que objetivem a operacionalização de pedidos de serviços previdenciários por meio eletrônico, nos termos

permitidos pelo art. 117 da Lei nº 8.213, de 1991, e com base na Lei nº 9.784, de 1999, e no Decreto nº 8.539, de 2015.

(...)

§ 2º Excepcionalmente, e desde que devidamente justificado pela área técnica competente, e autorizado pelo dirigente máximo do órgão, poderão ser incluídas, suprimidas ou modificadas cláusulas constantes das minutas-padrão referidas no caput deste artigo.” (Grifos nossos)

### 3.1.2.5 REGULARIDADE FISCAL

28. Quanto à comprovação da regularidade fiscal, nos termos do *caput* do art. 116 da Lei nº 8.666/93, aplicam-se as disposições da referida lei, no que couber, aos acordos celebrados por entidades da Administração.

"Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração."

29. Especialmente no tocante à regularidade fiscal, a Lei nº 8.666/93 exige o seguinte:

"Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. (Incluído pela Lei nº 12.440, de 2011)"

30. Ressalte-se, ademais, que a Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002, define em seu art. 6º, a obrigatoriedade de os órgãos da Administração Pública Federal, direta e indireta, efetuarem prévia consulta ao CADIN para a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos.

31. A Lei nº 12.440/2011, de 7/7/2011, com início de vigência em 4/1/2012: instituiu a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT) e alterou a Lei nº 8.666/1993 para exigir a documentação de regularidade trabalhista como requisito imprescindível à regularidade fiscal e trabalhista dos convenientes por força do art. 116 da Lei de Licitações.

**32. No presente caso, a Nota Técnica 023/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN (doc. SEI 5008984) (Seq. SAPIENS 8 - PDF 2) não encontraram óbice jurídico ou fiscal que impeça o SINAB de firmar novo acordo com a Autarquia, foram apresentados o Conjunto Probatório da regularidade fiscal, *verbis*:**

9. O conjunto probatório da regularidade jurídica e fiscal está instruído da seguinte forma:

I - Ata de Assembleia Geral que elegeu a atual diretoria (3880489);

II - Certidão negava de débitos sobre os tributos federais (3880548);

III - Certidão negativa estadual (3880834);

IV - Certidão negava municipal (4178315);

- V - Certidão de Regularidade do FGTS (3880575);
- VI - Certidão de Regularidade Trabalhista (CNDT) (3880564);
- VII - Comprovante Cadastro no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF (3880605);
- VIII - Cadastro de Endades Sindicais Especiais - CESE (3880591);
- IX - Registro do CNPJ (3880526);
- X - Declaração de que não está inadimplente, sob pena do art. 299 do Código Penal (3880853);
- XI - Declaração art. 39 da Lei Federal nº. 13.019, de 2014 (3880908);
- XII - Declaração inciso V, art. 27 Lei Federal nº 8.666/93 (3880916);
- XIII - Declaração possui capacidade técnica operacional (3880926, 4178313, 4178314 e 4936226);
- XIV - Ata de Assembleia Geral que definiu o percentual do desconto (3880507)

(...)

11. Atendendo recomendações anteriores e em atenção ao art. 39 da Lei 13.019, ao artigo 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, e ao condão no PARECER Nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSSSEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-11), anexamos consultas dos:

I - Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM (Documento SEI nº 5034649)

II - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV (Documento SEI nº 5034673);

III - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF (Documento SEI nº 5034588)

IV - Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN (Documento SEI nº 5034610)

V - Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS (Documento SEI nº 5034764)

VI - Consolidada do Tribunal de Contas da União - TCU (Documento SEI nº 5034733)

VII - Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ (Documento SEI nº 5034817)

(...)

12. Cabe ressaltar que após análise dos argumentos apresentados pela entidade em resposta ao Ofício SEI nº 627/DIRBEN (4936226) e ao consultar e navegar pelo sítio [www.sinab.net.br](http://www.sinab.net.br), as informações constantes como por exemplo ações desenvolvidas, serviços de atendimento aos associados, canais de atendimentos, informações, matérias de interesse ao idoso, entre outros, **atendem os itens citados como "capacidade técnica"**, assim como o esclarecimento quanto à relação SINAB e CSB, bem como a autonomia da SINAB.

33. Por todo o exposto, **seguindo o estudo da a Nota Técnica 023/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (doc. SEI 5008984) (Seq. SAPIENS 8 - PDF 2), **fica demonstrada a viabilidade técnica da celebração do Acordo entre o INSS e o Sindicato Nacional dos Aposentados do Brasil – SINAB, desde que sanadas as pendências de manifestação de aceite das minutas elaboradas (e haja interesse da Autarquia Previdenciária), bem como de assinatura eletrônica dos referidos documentos (minutas).**

### 3.1.3. DA FORMA

34. Com relação ao requisito *forma*, ensina, ainda, **HELLY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., pp. 129/130, *verbis*:

**“Forma** – O revestimento exteriorizador do ato administrativo constitui requisito vinculado e imprescindível à sua perfeição. Enquanto a vontade dos particulares pode manifestar-se livremente, a da Administração exige procedimentos especiais e *forma legal* para que se expresse validamente. Daí podermos afirmar, que, se no direito privado a liberdade da forma do ato jurídico é regra, no direito público é exceção. Todo ato administrativo é, em princípio, formal. E compreende-se essa exigência, pela necessidade que tem o ato administrativo de ser contrastado com a lei e aferido, frequentemente, pela própria Administração e até pelo Judiciário, para verificação de sua validade. (...)

Impõe-se, neste caso, distinguir a *forma do ato do procedimento administrativo*. A *forma* é o revestimento material do ato; o *procedimento* é o conjunto de operações exigidas para a sua perfeição. (...) O procedimento é dinâmico; a forma é estática.

A inobservância da forma vicia substancialmente o ato, tornando-o passível de invalidação, desde que necessária à sua perfeição e eficácia”.

35. Quanto à *forma* do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, **tendo em vista que tem por objeto apenas prever desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários, repasse, aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social**, entende-se que a forma está adequada com a legislação de regência (Decreto nº 6.170/2007 e Lei nº 8.666/93).

36. Para o caso em tela, a **Portaria nº 1.313, do Presidente do INSS, de 17 de junho de 2021**, e publicada no D.O.U de 18/6/2021, que “estabelece diretrizes para elaboração, alteração e revogação dos atos administrativos”, estabelece, *verbis*:

“Seção IV

Dos atos constitutivos

Art. 21. Além do disposto no inciso II do art. 17, considera-se ato constitutivo:

I - Acordo de Cooperação Técnica: instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos públicos, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva transferência de recursos financeiros.

(...)

§ 1º O Plano de Trabalho a ser adotado nos ajustes previstos neste artigo, deverá:

I - obedecer aos parâmetros estabelecidos no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou na respectiva legislação de regência do ajuste que se pretende firmar, conforme o caso; e

II - ser previamente aprovado pela autoridade competente da área proponente.

§ 2º Os instrumentos a serem celebrados pelo INSS com outros países deverão seguir os preceitos e fundamentos estabelecidos no Manual de Procedimentos de Prática Diplomática Brasileira, elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores.” (Grifos nossos)

37. No que toca à **minuta do acordo de cooperação técnica**, importante observar o que dispõe o **artigo 42 da Lei nº 13.019, de 2014**:

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

- XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;
- XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;
- XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) (Grifos nossos)

### 3.1.4. FUNDAMENTAÇÃO: FINALIDADE E MOTIVAÇÃO

38. Na lição de **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., pp. 128/129 e 130, *verbis*:

**Finalidade** – “Outro requisito necessário ao ato administrativo é a finalidade, ou seja, o objetivo de interesse público a atingir. Não se compreende ato administrativo sem fim público. A finalidade é, assim, elemento vinculado de todo ato administrativo – discricionário ou regrado – porque o direito positivo não admite ato administrativo sem finalidade pública ou desviado de sua finalidade específica. (...)”

A alteração da finalidade expressa na norma legal, ou implícita no ordenamento da Administração, caracteriza o desvio de poder (*détournement de pouvoir – sviamento di potere*), que rende ensejo à invalidação do ato, por lhe faltar um elemento primacial em sua formação: o fim público desejado pelo legislador”. (...)”

**Motivo** – “O *motivo* ou *causa* é a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo. O motivo, como elemento integrante da perfeição do ato pode vir expresso em lei, como pode ser deixado ao critério do administrador. No primeiro caso será um elemento vinculado; no segundo, discricionário, quanto à sua existência e valoração. Da diversidade das hipóteses ocorrentes resultará a exigência ou a dispensa da motivação.”

39. Com efeito, todo Ato Administrativo deve ser motivado e justificado, segundo o **Princípio da Motivação dos Atos Administrativos** e em atendimento ao disposto no **art. 50, da Lei n.º 9.784/99, que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”**:

## CAPÍTULO XII DA MOTIVAÇÃO

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito. (Grifos nossos)

40. **MARÇAL JUSTEN FILHO** leciona, em “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 12ª ed., São Paulo, Editora Dialética, 2009, p. 846, *verbis*:

“Não se admite que a decisão administrativa, em qualquer grau, faça-se imotivadamente ou mediante simples invocação à conveniência administrativa. Os princípios do art. 37, caput, somados ao do art. 5º, inc. LV, ambos da CF/88, exigem que as decisões sejam motivadas, com indicação específica dos fundamentos pelos quais a Administração rejeita um determinado pleito do particular. Afinal, não teriam eficácia as regras constitucionais quando a Administração pudesse decidir de modo não fundamentado e não motivado. De pouco serviria garantir o direito de recurso, quando a Administração não estivesse vinculada a respeitar seus termos para decidir.”

41. Do mesmo modo, o **Tribunal de Contas da União - TCU** entende necessário que a motivação dos atos praticados no procedimento conste do Processo Administrativo:

### **"PESQUISA DE PREÇOS, SINAPI e MOTIVAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS. Acórdão nº 541/2017 - TCU - Plenário.**

1.6. **Dar ciência** à Eletrobrás Distribuição Rondônia **sobre as seguintes impropriedades, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes:**

1.6.1. não elaboração de relatório técnico circunstanciado e/ou juntada de respectivas pesquisas de preços que justificassem a não utilização dos valores constantes do SINAPI para a composição de custos unitários de materiais e serviços estimados na licitação e para o julgamento dos preços das propostas vencedoras na Concorrência 6/2006, em infração ao § 1º do art. 112 da Lei 11.178/2005 (LDO 2005);

1.6.2. **não juntada de pareceres e estudos técnicos que motivassem as alterações tidas por necessárias e que caracterizassem as suas naturezas supervenientes**, em relação ao momento da Concorrência 6/2006, nos Contratos DT/38/2007, DT/40/2007 e DT/42/2007, em descumprimento ao Acórdão 2.032/2009-TCU-Plenário."



**"PRESTAÇÃO DE CONTAS e MOTIVAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS. Acórdão nº 6063/2017 - TCU - 2ª Câmara.**

1.7. Ciência:1.7.1. à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene acerca da necessidade de instruir os pareceres atinentes às prestações de contas, tanto em seu aspecto físico quanto financeiro, com os documentos e considerações que sustentem suas conclusões pela aprovação ou rejeição, explicitando os motivos do ato administrativo praticado." (Grifos nossos)

42. No tocante à fundamentação (motivação e finalidade) para a edição do ato tem-se que a Administração apresentou a Nota Técnica 023/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN (doc. SEI 5008984) (Seq. SAPIENS 8 - PDF 2), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Gestão dos Acordos Nacionais de Benefícios, datada de 27 de setembro de 2021, da qual se destaca o seguinte excerto:

"22. Depreende-se disto que ABRAPSS (sic) possui objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, em consonância com o art. 33, I, da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, pois possui foco voltado à promoção de diversos direitos inerentes aos aposentados e pensionistas, o que atende à exigência do novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048/99, sobretudo quando consigna entre os seus objetivos: representar aposentados, pensionistas e demais beneficiários da Previdência Social em âmbito nacional, defendendo seus interesses e direitos, quer judicial ou extrajudicialmente, de acordo com as disposições da Constituição Federal e das Leis vigentes, podendo na defesa dos interesses coletivos, prestando assistência jurídica por profissionais devidamente inscritos na OAB, visando proteger, defender e assegurar direitos e garantias.

23. Deste modo, tem-se que a questão relava à possibilidade de enquadrar a interessada como entidade legitimada a firmar ACT com o INSS para descontos de mensalidades associavas já se encontra devidamente saneada; havendo, pois, respaldo para tal."

43. Portanto, no presente caso, foi realizada a motivação devida da necessidade e interesse da Administração na celebração do ACT, elencando-se as vantagens do mesmo para a Administração, elaborada pela área envolvida, no caso, Nota Técnica nº 023/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN (doc. SEI 5008984) (Seq. SAPIENS 8 - PDF 2), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Gestão dos Acordos Nacionais de Benefícios, datada de 27 de setembro de 2021.

44. As aprovações do Acordo de Cooperação e do Plano de Trabalho com o Proponente foram dadas pela Autoridade Administrativa, a saber, através do Despacho, de 28/9/2021 – Diretor de Benefícios (Seq. SAPIENS 8 - PDF 5). Assim, é importante destacar o papel do **princípio da motivação**, o qual determina que a autoridade administrativa deve apresentar as razões que a levaram a tomar uma decisão.

### **3.1.4.1. DO INTERESSE RECÍPROCO**

45. Tratando-se de verdadeiro acordo de cooperação, um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado.

46. Por mais difícil que possa ser a tarefa de definir o que seja interesse recíproco, pode-se asseverar que tal conceito refere-se à ausência de antagonismo entre os partícipes. Ao contrário do que ocorre nos contratos administrativos, nos termos de cooperação (assim como nos convênios), o objetivo há de ser comum às finalidades institucionais das entidades.

47. Sobre o **interesse recíproco** no **acordo de cooperação técnica** vale destacar a lição da Senhora Procuradora Federal **MARIA ISABEL G. B. COSTA**, no PARECER n. 00127/2017/SECONS/PRFE/INSS/SAO/PGF/AGU, no Processo nº 35664.000241/2017-86 - NUP 449266184, *verbis*:

O Acordo de Cooperação pode ser conceituado como o instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de concretizar interesses comuns, por meio de mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

Embora a expressão "contrato administrativo", no **sentido amplo de acordo de vontades**, abranja os convênios e acordos de cooperação, **é inegável que esses instrumentos possuem configurações jurídicas diferenciadas e particulares**, o que **justificou a Lei nº 8.666, de 1993, reservar tratamento diferenciado aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres**. Quando, expressamente, utiliza o termo "no que couber", o legislador reconhece a diferenciação dos institutos, permitindo que eles se submetam a critérios diversos, como os estabelecidos no artigo 116 do Estatuto de Licitações e Contratos.

O Acordo de Cooperação é, portanto, um pacto firmado entre pessoas administrativas entre si, ou entre elas e particulares, **despidos de interesse lucrativo ou pretensão de vantagem econômica, objetivando a realização de um fim comum de interesse público**.

Como não se cogita de preços ou de remuneração que admita competição, infere-se não ser o caso de contrato "*strictu sensu*" e nem de exigir a realização de licitação pública. Aliás, não há viabilidade de competição quando se trata de mútua colaboração, como é o caso em questão.

Já o convênio tem como característica marcante o fato de que todos os envolvidos estão juntos para alcançar determinado **objetivo comum**, não existindo entre os partícipes interesses contrapostos, mas sim interesses comuns e coincidentes, posto haver cooperação entre eles. Assim, a Administração Pública, desejando viabilizar o ajuste de interesses convergentes (comuns), deve utilizar, como instrumento para a sua celebração, o convênio.

Para Fernanda Marinela<sup>2</sup> "*O convênio representa um acordo firmado por entidades políticas, de qualquer espécie, ou entre essas entidades e os particulares para realização de objetivos de caráter comum, buscando sempre interesses recíprocos, convergentes. Difere do contrato administrativo, tendo em vista que, neste, os interesses perseguidos são divergentes*".

2[2] in Direito Administrativo, 4ª edição, revista, ampliada, reformada e atualizada até 01-01-2010. Niterói: Editora Impetus. Ano 2010. P. 444.

Segundo Marçal Justen Filho<sup>3</sup> "*Convênio é um acordo de vontades, em que pelo menos uma das partes integra a Administração Pública, por meio do qual são conjugados esforços e (ou) recursos, visando disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desempenho de competências administrativas*".

3[3] in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª edição. São Paulo: Editora Dialética. Ano 2008. P. 871.

A essência de um convênio está assentada em um tripé, assim constituído: a) tem natureza de um acordo;

b) é celebrado entre pessoas de direito público ou entre estas e particulares;

c) os interesses são convergentes, o que afasta o intuito de lucro.

Pode-se asseverar, portanto, que o **ajuste em tela apresenta natureza jurídica de convênio "*latu sensu*" e não de contrato**. (Grifos no original)

48. Assim, conforme exposto acima, **no acordo de cooperação os interesses são recíprocos**, os objetivos institucionais comuns e visam a um resultado comum, através da mútua colaboração, **sem repasse de recursos entre as partes**, exigindo-se o mútuo interesse entre os pactuantes para que haja uma correta adequação do instrumento a ser utilizado na avença.

49. A **Nota Técnica nº 023/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (doc. SEI 5008984) (Seq. SAPIENS 8 - PDF 2), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Gestão dos Acordos de Cooperação, datada de 27 de setembro de 2021, esclarece sobre o **interesse recíproco** presente na proposta de Acordo de Cooperação Técnica, *verbis*:

"5. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019/2014, *verbis*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras,

excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participação ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperavas previstas na Lei no 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).....

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; .....

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

6. O objeto do Acordo é tão somente possibilitar o repasse das contribuições associativas descontadas da mensalidade do benefício, mediante autorização do associado, de modo a gerar comodidade ao mesmo.”

50. No ponto, ressalta-se que a iniciativa da celebração do acordo de cooperação técnica visa a concessão de uma comodidade ao beneficiário para realizar o pagamento da mensalidade associativa e assim encontram-se presentes os propósitos para a celebração do Acordo, desde que a proponente concorde com as minutas do Acordo e haja interesse e conveniência por parte da Administração Pública Federal, consoante a **Nota Técnica nº 023/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (doc. SEI 5008984) (Seq. SAPIENS 8 - PDF 2), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Gestão dos Acordos Nacionais e Benefícios, datada de 27 de setembro de 2021.

### 3.1.5. DA COMPETÊNCIA PARA SUBSCRIÇÃO

51. Sobre o requisito da *competência*, leciona **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., p. 128, *verbis*:

“**Competência** – Entende-se por *competência administrativa* o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções. A competência resulta da lei e por ela é delimitada. (...) Daí a oportuna advertência de Caio Tácito, de que ‘não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito’. (...)”

A competência administrativa, sendo requisito de ordem pública, é intransferível e improrrogável pela vontade dos interessados. Pode, entretanto, ser delegada e avocada, desde que o permitam as normas reguladoras da Administração. Sem que a lei faculte essa deslocação de função não é possível a modificação discricionária da competência, porque ela é elemento vinculado de todo ato administrativo, e, pois, insuscetível de ser fixada ou alterada ao nuto do administrador e ao arripio da lei”.

## REGIMENTO INTERNO DO INSS

52. No tocante à **competência para a subscrição do ACT em tela**, o **inciso VIII do art. 6º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 144, de 28 de setembro de 2017**, prevê como competência do Presidente do INSS exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS, além de:

### “CAPÍTULO IV

## DAS ATRIBUIÇÕES DOS DIRIGENTES

### Seção I

#### Do Presidente

Art. 6º Ao Presidente do INSS compete:

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

II - representar o INSS;

(...)

VIII - celebrar e rescindir contratos, convênios, acordos e ajustes, além de ordenar despesas;” e

(Grifos nossos)

## ESTRUTURA REGIMENTAL DO INSS

53. Ademais, com relação à **competência para a edição do ato**, preconiza o **art. 17, inciso IX, do Anexo I do Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019**, no sentido de que "ao Presidente do INSS incumbe: IX – celebrar e rescindir contratos, convênios, acordos e ajustes e ordenar despesas".

## PORTARIA DE DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO, ALTERAÇÃO E REVOGAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DO INSS

54. Considerando, ainda, que **acordo de cooperação técnica** é “instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos públicos, públicos, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva transferência de recursos financeiros” (art. 21, inciso I, da **Portaria nº 1.313/PRES/INSS, de 17 de junho de 2021**), **verifica-se, in casu, portanto, a competência do Presidente do INSS para editar o ato pretendido.**

## DO SINAB

55. No tocante à competência do representante do SINAB, tendo em vista que a representatividade exercida pela acordante deve vir devidamente comprovada nos autos, por meio da documentação competente, no caso, de acordo com suas disposições estatutárias decorre de seu Estatuto Social e, tem respaldo jurídico no Art. 117 da Lei nº 8.213/91 cc. Incisos I a VI e X a XI do § 3º do art. 628 da IN INSS/PRES nº 77/2015 e subitem "2.1.1." do Manual de Convênios, verifica-se da leitura do art. 35 do estatuto social (seq. SAPIENS 1), impende destacar a alínea a, *verbis*:

"Art. 35 Compete ao Presidente, além de outras atribuições legais e estatutárias:

a) Representar o Sindicato perante as autoridades administrativas, de modo avo e passivamente judicial e/ou extrajudicial da representação legal do Sindicato, legislavas e judiciárias, podendo para esse fim constuir procuradores, mandatários ou prepostos;

Art. 36 Ao 1º Vice-Presidente compete:

a) Substituir o Presidente em seus impedimentos eventuais ou temporários, assim como em suas licenças;

b) Cumprir os encargos e missões designadas pelo Presidente.”

56. Além disso, a fim de comprovar a habilitação jurídica do presidente do Sindicato, o processo foi instruído com a Ata de Assembleia Geral que elegeu a atual diretoria, além da Manifestação de Interesse – por meio do qual a Entidade externou seu interesse em subscrever acordo com o INSS para desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário; cópia do Estatuto Social.

57. Resta, portanto, comprovada a competência do Diretor-Presidente do SINAB para requisitar e firmar o Acordo de Cooperação Técnica com a Autarquia.

## 3.2. DO PROCEDIMENTO

### 3.2.1. DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

58. A **Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93)** dispõe, em seu artigo 116, *caput*, que suas disposições devem ser aplicadas, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e a outros instrumentos congêneres celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública:

“Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.” (Grifos nossos)

### 3.2.2. DA APROVAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO

59. Depreende-se do § 1º do artigo 116 da Lei nº 8.666/93, acima transcrito, que a celebração de convênios, acordos, ajustes e congêneres depende de prévia aprovação do **plano de trabalho** proposto pela organização interessada.

60. A **Portaria nº 1.313, do Presidente do INSS, de 17 de junho de 2021**, e publicada no D.O.U de 18/6/2021, “estabelece diretrizes para elaboração, alteração e revogação dos atos administrativos”, determina, *verbis*:

“Seção IV

Dos atos constitutivos

Art. 21. Além do disposto no inciso II do art. 17, considera-se ato constitutivo:

I - Acordo de Cooperação Técnica: instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos públicos, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva transferência de recursos financeiros.

(...)

§ 1º O Plano de Trabalho a ser adotado nos ajustes previstos neste artigo, deverá:

I - obedecer aos parâmetros estabelecidos no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou na respectiva legislação de regência do ajuste que se pretende firmar, conforme o caso; e

II - ser previamente aprovado pela autoridade competente da área proponente.” (Grifos nossos)

61. No caso em análise, todavia, **o acordo de cooperação técnica a ser celebrado não prevê a transferência de remuneração entre os partícipes pela execução do objeto do ACT - CLÁUSULA 4 DO ACT**, vide Minuta de ACT (Seq. SAPIENS 7 - PDF 13), **como é o caso de um convênio administrativo**.

62. **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO** defende, em “Direito Administrativo”, 33ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 2020, p. 715, *versão digital*, a possibilidade de inobservância do art. 116 da Lei nº 8.666/93, nos casos de ajustes que não impliquem em repasse de bens ou valores *verbis*:

“É evidente, contudo, que os convênios podem ter por objeto a prestação de serviços contínuos, desde que estejam presentes as características apontadas com relação aos ajustes dessa natureza; nesse caso, o art. 116 será aplicado naquilo que couber. Não se pode admitir a interpretação

restritiva do art. 116 da Lei nº 8.666/93, já que ele tem que ser analisado dentro de todo o ordenamento jurídico em que se insere. Suas exigências devem ser cumpridas em tudo o que seja compatível com o objeto do convênio a ser celebrado, já que o objetivo evidente do dispositivo é o de estabelecer normas sobre a aplicação e controle de recursos repassados por meio do convênio; essas finalidades estão presentes em qualquer convênio, independentemente de seu objeto. A inobservância do art. 116 somente será admissível nos casos de convênios que não implicam repasse de bens ou valores.” (Grifos nossos)

63. Por sua vez, **JORGE MIRANDA RIBEIRO e MARIA MOTA PIRES**, em “Convênios da União: temas polêmicos, doutrina, jurisprudência do TCU e poder judiciário, recomendações”, Brasília, Editora Brasília Jurídica, 2005, p. 47, aduzem que os termos de cooperação técnica (ou acordos de cooperação técnica) têm sido utilizados “(...) para demonstrar ‘a vontade política’ dos pactuantes em se aliar para implementar diversas ações de seus interesses, não tendo, portanto, que cumprir todos aqueles trâmites burocráticos (planos de aplicação, cronograma físico e financeiro, etc.) exigidos nos convênios”.

64. Por outro lado, a **Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013**, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:

“I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016

III – A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais, deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja realizado prévio chamamento público ou credenciamento.

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei

Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o prazo de vigência do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.” (Grifos nossos)

65. Depreende-se, portanto, que, **aos ajustes em que não haja a transferência de recursos financeiros não se aplica o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, regulamentado pela Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 424, de 30 de dezembro de 2016, que tem por objetivo regular “os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.” (art. 1º).**

66. Nessa esteira, as ações principais a serem executadas por meio de acordo de cooperação técnica – que não preveja a transferência de recursos entre os partícipes – já devem estar previamente definidas no respectivo instrumento, sem prejuízo da inclusão de outras que não alterem a natureza do objeto, mediante termo aditivo, conforme previsto na Minuta de ACT (Seq. SAPIENS 75), que se encontra regular sob o aspecto jurídico-formal.

67. De toda sorte, conforme dispõe o **item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013**, acima transcrito, **“a celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve conter plano de trabalho que contemple, no que couber, as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável - , bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.”.**

68. De toda sorte, conforme dispõe o **item 39 da Nota Técnica nº 023/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (doc. SEI 5008984) (Seq. SAPIENS 8 - PDF 2), que se refere ao Plano de Trabalho:

“39. O plano de trabalho é parte integrante e obrigatório do presente Acordo e estabelece a procedimentação e os direitos e obrigações das partes envolvidas, conforme prevê o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21/06/1993.

(...)

41. Desta forma, o Plano contém:

I - Dados dos acordantes (contato);

II - Objeto;

III - Metas;

IV - Etapas de execução;

V - Procedimentos operacionais;

- VI - Descontos;
- VII - Custos;
- VIII - Autorizações;
- IX - Fiscalização;
- X - Início e fim da execução do objeto;
- XI - Declaração do Acordante;
- XII - Data; e,
- XIII - Signatários.

42. Sendo assim, o Plano de Trabalho está de acordo com os normativos afetos à matéria e a praxe da Instituição.”

69. Compulsando os autos, verifica-se a presença do **plano de trabalho** (Seq. SAPIENS 7 - PDF 12) com os requisitos mínimos reclamado pela norma acima transcrita, **assinado pelo responsável técnico por sua elaboração, bem como seja aprovado pela autoridade técnica competente, mediante análise consistente, nos termos do item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013, acima transcrita. Destaque-se que a aprovação prévia do plano de trabalho pela autoridade competente exsurge como requisito inafastável para a celebração do pretendido acordo, haja vista a imperatividade do comando legal.**

70. O **Despacho, de 29/9/2021, da Chefe da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios** (Seq. SAPIENS 11 - PDF 1) atesta que as minutas de Acordo de Cooperação Técnica (5006703), Plano de Trabalho (5006655), Anexos (5006771,5008912 e 5008925) foram assinadas (5060623) e aceitas pelo Presidente da Entidade Interessada (5060622) e encaminha a esta Procuradoria Federal Especializada para análise e emissão de parecer jurídico.

### 3.3. DAS MINUTAS

#### 3.3.1. DA MINUTA DA ACT

71. As minutas já foram submetidas ao aceite formal e, por meio de ofício (Seq. SAPIENS 8 - PDF 6) do Sindicato Nacional dos Aposentados do Brasil - SINAB, foi informado e formalizado o aceite das minutas propostas e constantes neste procedimento através dos Documentos SEI nº 5006703, 5006655, 5006771, 5008912, 5008925.

72. Ademais, a área técnica já fez as propostas de adequação à minuta do ACT, as quais já foram **aceitas formalmente pelo SINAB** (Seq. SAPIENS 8 - PDF 7). Além disso, a **Nota Técnica nº 023/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (doc. SEI 5008984) (Seq. SAPIENS 8 - PDF 2) afirma que as minutas foram redigidas já levando-se em conta recomendações ulteriores desta Procuradoria, *verbis*:

"37. As minutas foram redigidas já levando-se em conta recomendações ulteriores da D. Procuradoria, especialmente:

I - Preenchimento do valor nominal do desconto, bem como para indicar a data de início da autorização e data de revalidação;

II - Na fiscalização do INSS, serão verificados os formulários utilizados para a autorização do desconto do pelo segurado, sendo excluídos dos descontos àqueles que desobedecerem os parâmetros fixados neste acordo, sem prejuízo da apuração de responsabilidade pelo descumprimento dos termos deste ajuste, bem como eventuais responsabilidades administrativas, cíveis e penais;

III - Cláusula da divulgação e da restrição no uso da imagem do INSS, por parte da acordante.

38. Desta forma, foram elaborados:

I - Minuta do Acordo (Documento SEI nº 5006703);

II - Plano de Trabalho do ACT (Documento SEI nº 5006655);

III - Anexo I - Autorização para os descontos (Documento SEI nº 5006771);

IV - Anexo II - Revalidação da autorização (Documento SEI nº 5008912); e,

V - Anexo III - Exclusão do desconto de mensalidade (Documento SEI nº 5008925)."



73. Presentes, então, os propósitos para a celebração do Acordo e com o aceite formal da minuta, entende-se que há interesse e conveniência por parte da Administração Pública Federal, uma vez observado o interesse recíproco e a comodidade do beneficiário associado. Para além das recomendações acima indicadas, recomenda-se que a unidade gestora dos ACT's neste INSS faça anexar dos autos, ao longo de sua vigência, elementos que demonstrem o nível de eficiência/efetividade do ACT, curando pela correta identificação dos segurados, de seus benefícios e a correção dos descontos.

#### 4. CONCLUSÃO

74. Pelo exposto, restrita aos aspectos jurídicos e formais, e abstraindo-se da discricionariedade e conveniência do administrador e dos aspectos técnicos referentes à demanda posta, **opina-se pela viabilidade da subscrição do Acordo de Cooperação Técnica trazido à análise.**

75. Face o exposto, recomenda-se a restituição dos autos à Diretoria de Benefícios para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica - SAPIENS, assinado digitalmente.

À consideração superior.

Brasília, 25 de outubro de 2021.

(Assinado eletronicamente)

**ANTÔNIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JÚNIOR**  
PROCURADOR FEDERAL

De acordo com a manifestação supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, 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.

(Assinado eletronicamente)

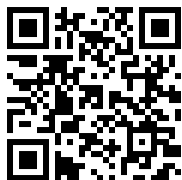
**KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS**  
PROCURADORA FEDERAL  
COORDENADORA-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014162839202107 e da chave de acesso 0d91c6e6



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 745469192 e chave de acesso 0d91c6e6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 26-10-2021 16:25. Número de Série: 76921203332863770898555162292. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 745469192 e chave de acesso 0d91c6e6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 26-10-2021 17:23. Número de Série: 17136899. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

---

**DESPACHO n. 00402/2021/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.162839/2021-07**

**INTERESSADOS: DIRETORIA DE BENEFÍCIOS**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

1. **APROVO o PARECER n. 00050/2021/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.**
2. **Encaminhe-se conforme sugerido.**

Brasília, 17 de novembro de 2021.

VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO  
PROCURADOR-GERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014162839202107 e da chave de acesso 0d91c6e6



Documento assinado eletronicamente por VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 768038975 e chave de acesso 0d91c6e6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 17-11-2021 16:50. Número de Série: 66293781227695588210749468274. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
DIVISÃO DE ANÁLISE DE ATOS ADMINISTRATIVOS

---

**PARECER Nº 00055/2021/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.279324/2021-37.**

**INTERESSADO: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados, Pensionistas e Idosos de Mogi Guaçu - SINTRA-API.**

**ASSUNTO: Minuta de Acordo de Cooperação Técnica para desconto de mensalidade associativa diretamente nos benefícios previdenciários dos associados.**

EMENTA: Minuta de Acordo de Cooperação Técnica a ser firmado entre o INSS e Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados, Pensionistas e Idosos de Mogi Guaçu - SINTRA-API, para desconto de mensalidade associativa diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados. Natureza jurídica de Acordo de Cooperação. Ajuste não prevê transferência de recursos financeiros. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Parecer pela aprovação da minuta do ACT, desde que atendidas as recomendações/sugestões/observações apontadas.

Sra. Coordenadora-Geral de Matéria Administrativa,

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo que aporta nesta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS para análise de regularidade jurídico-formal de minuta de Acordo de Cooperação Técnica - ACT, nos termos do art. 2º, inciso VIII-A, da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, a ser celebrado/renovado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e o Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados, Pensionistas e Idosos de Mogi Guaçu - SINTRA-API (CNPJ 04.506.612/0001-01), para viabilização do desconto da respectiva mensalidade associativa diretamente nos benefícios previdenciários dos associados do interessado.

2. Nos termos da Minuta do Acordo de Cooperação Técnica - versão doc. SEI 5172249 (Sapiens Seq. 43 - PDF2), constitui objeto do ajuste "o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados do **SINDICATO NACIONAL DOS TRABALHADORES, APOSENTADOS, PENSIONISTAS E IDOSOS DE MOGI GUAÇU - SINTRA-API**, no valor correspondente à 1% (um por cento) do benefício do associado, em favor do ACORDANTE" (vide CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO, item 1.1.).

3. Tal como existentes nos Sequenciais do Sistema Sapiens da AGU no presente momento, os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

- Cópia de Correspondência da Presidência do SINTRA-API, de 26 de julho de 2021, dirigida ao INSS, com solicitação de "assinatura para renovação do novo Acordo de Cooperação Técnica para desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário" (Seq. 1);

- Estatuto Social do SINTRAAPI, com indicativo de registro/microfilmagem (sob nº 29818) perante o Oficial de Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica de Mogi Guaçu/SP (Seq. 2 - PDF1, PDF2);
- Documento/e-mail com providências para acesso externo da entidade ao SEI/INSS (Seq. 3 - PDF1, PDF2);
- Cópias simples de documentos de identidade (CNH e RG) do Sr. Rubens Graciano (Seq. 4);
- Cópia de comprovante de endereço em nome do Sr. Rubens Graciano (Seq. 5);
- Cópia da Ata de Assembleia Geral Extraordinária, realizada em 25 de setembro de 2019, de eleição e posse da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal para o período de cinco anos (de 25/09/2019 a 24/09/2024), seguida de Estatuto Social alterado também na referida Assembleia (com indicativo de registro/microfilmagem de ambos (sob nº 29818) perante o Oficial de Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica de Mogi Guaçu/SP) (Seq. 6 - PDF1, PDF2);
- Cópia de Termo de Concordância e Veracidade - Cadastro de Usuários Externos no SEI/ME (Seq. 7);
- Minuta de Ofício destinado à Presidência do SINTRAAPI com solicitação de documentos - doc. SEI 4573686, mas que em seu bojo faz referência à situação da entidade ADULTO MAIS (Seq. 8);
- Despacho SEI 4574101, por meio do qual a Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios registra que a entidade será instada a apresentar a documentação pertinente ao ajuste, mediante Ofício (Seq. 9 - PDF1), seguido do Despacho SEI 4574862 de ciência e concordância por parte da Coordenação-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários (Seq. 9 - PDF2), e do Ofício SEI nº 77/2021/CGPGSP/DIRBEN-INSS (doc. SEI 4772966) dirigido ao SINTRAAPI com solicitação de documentos/informações (mas fazendo referência, em seu bojo, ao que parece ser a situação da entidade ADULTO MAIS) (Seq. 10);
- Despacho SEI 4773310, em que a Coordenação-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários registra a emissão do Ofício nº 77/2021 pela referida Coordenação (Seq. 11);
- Documentos referentes a envio de E-mail (4774827 e 4774899) (Seq. 12, PDF1, PDF2);
- Ofício SEI nº 78/2021/CGPGSP/DIRBEN-INSS (doc. SEI 4776213) dirigido ao SINTRAAPI com solicitação de documentos/informações (Seq. 13);
- Documento referente a envio de E-mail (4776411), inclusive com registro para "desprezar o ofício nº 77/2021, enviado anteriormente por conter erros de digitação" (Seq. 14);
- Relação dos dirigentes da entidade - 25/09/2019 a 24/09/2024 (Seq. 15);
- Cópia de Certidão Negativa de Débitos relativos aos tributos federais e à Dívida Ativa da União (Seq. 16 - PDF1);
- Certidão (Negativa) de Débitos Tributários não inscritos na Dívida Ativa do Estado de São Paulo, emitida pela Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo (Seq. 16 - PDF2);
- Certidão Negativa de débitos tributários da Dívida Ativa do Estado de São Paulo, emitida pela Procuradoria Geral do Estado (Seq. 16 - PDF3);
- Cópia de Certidão Negativa de Débitos nº 1617/2021, emitida pela Prefeitura de Mogi Guaçu/SP (Seq. 16 - PDF4);
- Declaração sob a pena do art. 299 do Código Penal de que a entidade não se encontra em mora e nem em débito junto a órgão/entidade da Administração Pública Federal Direta ou Indireta (Seq. 17 - PDF1);
- Declaração de atendimento ao disposto no art. 27 do Decreto nº 8.726/2016 (Seq. 17 - PDF2);
- Declaração de não incidência da entidade nas hipóteses de impedimento (art. 39 da Lei nº 13.019/2014) (Seq. 17 - PDF3);
- Declaração relativa ao artigo 27, inciso V, da Lei nº 8.666/1993, c/c art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988 (Seq. 17 - PDF4);
- Documento referente a Protocolo Digital - Recibo de solicitação junto ao Ministério da Economia (Requerimento - Cadastro CESE) (Seq. 18 - PDF1);
- Cópia de Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ (Seq. 18 - PDF2);
- Cópia de Extrato do Sistema Único de Benefícios com a totalização de descontos em consignação referente à competência 04/2021, em nome da entidade (Seq. 19);
- Cópia da Ata de Assembleia Geral Extraordinária, realizada em 10 de dezembro de 2015 (com indicativo de registro/microfilmagem (sob nº 26661) perante o Oficial de Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica de Mogi Guaçu/SP), que definiu o percentual de 1% (um por cento) do salário para todos os associados da entidade, a título de mensalidade associativa (Seq. 20);
- Cópia de Guia TLF/ISSQN/VISA E 2021 / Licença - Prefeitura Municipal de Mogi Guaçu (Seq. 21);
- Recibo Eletrônico de Protocolo - 4783895 (Seq. 22);
- Cópia de Certificado de Regularidade do FGTS - CRF (Seq. 23 - PDF1);

- Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (Seq. 23 - PDF2);
- Espelho de consulta sobre restrições para contratar com a Administração Pública - SICAF (Seq. 24);
- Espelhos de telas de consultas ao Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS (Seq. 25);
- Recibo Eletrônico de Protocolo - 4784453 (Seq. 26);
- Check-List de Verificação da Documentação apresentada - Análise nº 21/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN (doc. SEI 4881431) (Seq. 27);
- Minuta de Ofício destinado à Presidência do SINTRAAPI com solicitação de documentos pendentes/complementares (doc. SEI 4885582) (Seq. 28), seguida de Despacho SEI 4884175 da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios acerca da solicitação em questão (Seq. 29), do Ofício SEI nº 86/2021/CGPGSP/DIRBEN-INSS (doc. SEI 4887669) com a efetivação da solicitação (Seq. 30), e do Despacho SEI 4887785, em que a Coordenação-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários coloca-se ciente e de acordo com o Despacho SEI 4884175 e registra a emissão do Ofício nº 86/2021 (SEI 4887669) (Seq. 31);
- Documento referente a envio de E-mail (4889251) (Seq. 32);
- Declaração sob a pena do art. 299 do Código Penal de que a entidade não se encontra em mora e nem em débito junto a órgão/entidade da Administração Pública Federal Direta ou Indireta, datada de 13 de setembro de 2021 (Seq. 33);
- Cópia de jornal contendo o texto denominado "A "Reforma da Previdência"", subscrito por José Maximo Filho, que se identifica como diretor jurídico do SINTRAAPI (Seq. 34);
- Recibo Eletrônico de Protocolo - 4893746 (Seq. 35);
- Cópia de Ata da Reunião da Diretoria Executiva do SINTRAAPI realizada no dia 14 de setembro de 2021, em que se discutiu e aprovou "que a entidade pode receber as mensalidades de seus associados de três formas: via convênio com INSS, boleto bancário e via recibo na secretaria geral da entidade" (Seq. 36);
- "Folder" de audiência pública sobre a reforma da previdência, realizada no dia 10/05/2019 (Seq. 37);
- Recibo Eletrônico de Protocolo - 4909222 (Seq. 38);
- Declaração sob a pena do art. 299 do Código Penal de que a entidade não se encontra em mora e nem em débito junto a órgão/entidade da Administração Pública Federal Direta ou Indireta, datada de 13 de setembro de 2021 (Seq. 39);
- Recibo Eletrônico de Protocolo - 5151693 (Seq. 40);
- Declaração de situação no SICAF (Seq. 41 - PDF1);
- Espelho de consulta - CADIN/SIAFI (Seq. 41 - PDF2);
- Espelho de tela de consulta - Entidades Privadas sem fins lucrativos impedidas - CEPIM (Seq. 41 - PDF3);
- "Print" de tela - Plataforma+Brasil (Seq. 41 - PDF4);
- Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do Tribunal de Contas da União - TCU, seguida de Espelho de tela de consulta ao Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP (Seq. 41 - PDF5);
- Espelhos de telas de consultas (por CPFs) ao Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS (Seq. 41 - PDF6);
- Espelhos de telas de consultas (por CPFs) ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP (Seq. 41 - PDF7);
- Certidões Negativas (consultas por CPFs) - Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (Seq. 41 - PDF8);
- Check-List de Verificação da Documentação apresentada - Análise nº 27/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN (doc. SEI 5059208) (Seq. 42);
- Minuta de Plano de Trabalho - versão doc. SEI 5172078 (Seq. 43 - PDF1); Minuta de Acordo de Cooperação Técnica - ACT - versão doc. SEI 5172249 (Seq. 43 - PDF2); Anexo I do ajuste - doc. SEI 5172397 (Seq. 44 - PDF1); Anexo II do ajuste - doc. SEI 5172416 (Seq. 44 - PDF2); e Anexo III do ajuste - doc. SEI 5172427 (Seq. 44 - PDF3);
- NOTA TÉCNICA Nº 024/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN - doc. SEI 5172435, acerca da proposta, com aprovação da Coordenação-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários (Seq. 45);
- Ofício SEI nº 88/2021/CGPGSP/DIRBEN-INSS - doc. SEI 5185971, com encaminhamento das minutas para apreciação e aceite formal por parte do SINTRAAPI (Seq. 46);
- Despacho SEI 5186100, por meio do qual a Coordenação-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários, em suma, coloca-se "Ciente e de acordo com os documentos SEI 5059208, 5172078, 5172249, 5172397, 5172416, 5172427"; (Seq. 47);
- Registro de e-mail - 5186553 (Seq. 48);

- o Despacho SEI 5186851, por meio do qual a chefia da Diretoria de Benefícios aprova "formal e previamente, conforme determina o § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as minutas de Plano de Trabalho (5172078), Acordo de Cooperação Técnica (5172249), Anexos (5172397, 5172416 e 5172435)" (Seq. 49);
- o Cópia de correspondência por meio da qual o SINTRAAPI, "em atenção ao Ofício SEI nº 88/2021", informa que concorda expressamente com as minutas apresentadas, observando, todavia, que na minuta do ACT "o sobrenome do Presidente da Entidade está incorreto" (Seq. 50);
- o Recibo Eletrônico de Protocolo - 5187619 (Seq. 51);
- o Despacho SEI 5187871, por meio do qual a Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios sumariza o feito e o encaminha para análise desta PFE-INSS, com trânsito prévio pela Coordenação-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários (Seq. 52).

4. É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

5. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de Minuta de Acordo de Cooperação Técnica (vide doc. SEI 5172249 - Seq. 43 - PDF2) a ser firmado entre o INSS e o SINTRAAPI, que tem por objeto, de acordo com a CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO, o seguinte, *verbis*:

#### 1. CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

1.1. O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados do **SINDICATO NACIONAL DOS TRABALHADORES, APOSENTADOS, PENSIONISTAS E IDOSOS DE MOGI GUAÇU - SINTRAAPI**, no valor correspondente à 1% (um por cento) do benefício do associado, em favor do ACORDANTE.

1.2. O desconto em referência apenas será realizado e repassado ao ACORDANTE, se houver expressa autorização do associado.

1.3. O presente Acordo de Cooperação Técnica e as relações previdenciárias dele decorrentes são regidos pela Lei de Benefícios da Previdência Social – Lei nº 8.213/1991, pelo Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/1999, bem como pelas disposições específicas ora ajustadas.

1.4. Entende-se por mensalidade associativa o pagamento devido pelo associado ao ACORDANTE, em função tão só de sua filiação aos quadros associativos, não vinculado, portanto, a qualquer contraprestação ou aproveitamento específico, nem decorrente de qualquer adesão a programas ou planos de vantagens ou benefícios.

1.5. A inclusão de qualquer serviço prestado pelo ACORDANTE ou por TERCEIRO embutido no valor da mensalidade, ou em desacordo com esta Cláusula, caracterizará desvio de finalidade e simulação e ensejará as consequências previstas na Cláusula Décima Segunda, bem como na Cláusula Oitava.

1.6. O desconto de mensalidade previsto nesta Cláusula depende de expressa e livre manifestação de vontade, por parte do associado do ACORDANTE, o qual poderá, a qualquer tempo, solicitar a exclusão da autorização.

6. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos incluídos no Sistema Sapiens até a presente data (que consta até o Sequencial 52), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 – CF/88, o artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e o artigo 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, incumbe a este órgão de execução da Procuradoria-Geral

Federal/Advocacia-Geral da União manifestação sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da discricionariedade (aspectos de conveniência e oportunidade) dos atos afeitos aos gestores/administradores, nem analisar elementos de natureza eminentemente técnica, contábil, financeira ou administrativa.

## 2.2 Das Condições para o Desconto nos Benefícios

7. O artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados**. Confira-se, *in verbis*:

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

V - mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

(...)

§ 6º Na hipótese prevista no inciso V do caput deste artigo, a autorização do desconto deverá ser revalidada a cada 3 (três) anos, a partir de 31 de dezembro de 2022, podendo esse prazo ser prorrogado por mais 1 (um) ano, por meio de ato do Presidente do INSS. (Redação dada pela Lei nº 14.131, de 2021)

8. Examina-se, dessa forma, que a regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213, de 1991, autoriza que seja descontada mensalidade de associações e demais entidades de aposentados, estabelecendo, como condição, que se trate de **entidade de aposentados legalmente reconhecida, bem como que haja autorização de seus filiados**.

9. O artigo 154 do Regulamento da Previdência Social - RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, detalhou os requisitos para a proceduralização dos descontos em tela, nos termos seguintes, *verbis*:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

(...)

§ 1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do **caput** e somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário, conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-B A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)



§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do **caput** poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por: (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-E Considera-se mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do **caput**, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do **caput** deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º-F pela instituição que o celebrar. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

10. Nesse norte, como requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido, examina-se a necessidade de **(i)** o desconto abranger somente a mensalidade associativa, **(ii)** a entidade interessada ter legitimidade para o feito, denominada pela qualidade de representar aposentados e de ser legalmente constituída, e **(iii)** autorização de seus filiados.

11. Conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS (por exemplo, no PARECER Nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213, de 1991, nada mais é do que a **contribuição associativa**, devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, inciso IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). Estando a previsão legal em questão restrita ao desconto de mensalidade ou contribuição associativa, **conclui-se, por outro lado, pela ausência de previsão normativa para descontos de valores de outra natureza** (no mesmo

sentido, confira-se o precedente da NOTA Nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU - NUP 35000.000459/2018-25).

12. O novel §1º-E do art. 154 do RPS, na atual redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 28 de outubro de 2020, definiu mensalidade associativa como sendo "a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS".

13. Analisando-se o Estatuto Social do SINTRA-API (acostado em Sapiens Seq. 2), percebe-se que ele prevê o seguinte, *verbis*:

Art. 11º - São deveres dos sindicalizados:

a) Pagar pontualmente as contribuições e mensalidades associativas estabelecidas, de acordo com as normas definidas neste Estatuto;

(...)

Art. 109º - O patrimônio do SINDICATO NACIONAL DOS TRABALHADORES APOSENTADOS PENSIONISTAS E IDOSOS DE MOGI GUAÇU, se constitui por:

a) Das contribuições associativas pagas pelos sindicalizados;

b) As contribuições devidas pelos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas que se beneficiaram com a decorrência de acordo ou decisão judicial dos associados realizado pelo respectivo SINDICATO NACIONAL DOS TRABALHADORES APOSENTADOS, PENSIONISTAS E IDOSOS DE MOGI GUAÇU;

c) Os bens móveis e imóveis e os valores adquiridos e as rendas produzidas pelos mesmos;

d) Os diretos patrimoniais decorrentes da celebração e contrato;

e) As doações e as outras rendas eventuais;

g) As outras contribuições decididas e aprovadas em Assembleias. (*sic*)

14. Com relação ao valor da mensalidade associativa, verifica-se da cópia da Ata da Assembleia Geral Extraordinária realizada em 10/12/2015 (Sapiens Seq. 20), a qual tinha como item de pauta, dentre outros, "B) Aprovação do valor do percentual a ser descontado a título de mensalidade associativa", o seguinte registro, *verbis*:

"(...). Gostaria de propor para esta assembleia a porcentagem de 1% (um por cento) do salário para todos os associados da nossa entidade. Após alguns minutos de debate, sendo esta proposta aceita pela assembleia foi colocada em apreciação, discussão e votação sendo aprovada por unanimidade, sem emendas ou ressalvas; (...)"

15. Pois bem. Analisando-se os dispositivos supra colacionados, a contribuição à entidade associativa parece se enquadrar ao conceito legal de contribuição associativa. Pressupõe-se, dessa forma, que o ajuste proposto tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa, de modo que será esse o tipo de contribuição que norteará a presente análise jurídica.

16. De toda forma, caso celebrado o ajuste, **sugere-se** um acompanhamento atento de sua execução, mormente ante a possibilidade de se incluir no chamado "desconto de mensalidade" valores outros não contemplados no

referido conceito, como, *por exemplo*, remunerações ou outras contribuições decorrentes de serviços específicos prestados pela entidade. No ensejo, deve-se frisar que o conceito de mensalidade associativa previsto no § 1º-E do art 154 do RPS **não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, estando o desconto de referida mensalidade associativa sujeita, ainda, a limite máximo a ser estabelecido em ato do Presidente do INSS.**

17. Quanto ao requisito da legitimidade da entidade para figurar no polo do ajuste de referência, evidencia-se que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas.**

18. Pois bem. No que se refere à natureza jurídica da entidade acordante, a lei define a necessidade de se tratar de uma associação, ou entidade congênere, de aposentados.

19. Associação, na forma descrita pelo art. 53 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), revela-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. Trata-se de entidade particularizada por não ter finalidade econômica, podendo ser de diversos fins. Nesses termos, cumpre anotar a definição trazida por Maria Helena Diniz:

Tem-se a associação quando não há fim lucrativo ou intenção de dividir o resultado, embora tenha patrimônio, formado por contribuição de seus membros para a obtenção de fins culturais, educacionais, esportivos, religiosos, recreativos, morais etc. (Curso de Direito Civil Brasileiro — Teoria Geral do Direito Civil, 15. ed., São Paulo: Saraiva, 1999, v. 1, p. 146)

20. Sobre o tema, Fábio Ulhoa Coelho ensina:

A associação é a pessoa jurídica em que se reúnem pessoas com objetivos comuns de natureza não econômica. Sempre que um conjunto de pessoas, físicas ou jurídicas, descobrem-se em torno de um mesmo interesse, podem melhor realizá-lo unindo seus esforços. A constituição de uma associação dá mais força a cada uma delas, porque propicia a estrutura apta a racionalizar os recursos empregados na realização do objetivo comum. A Associação de Amigos de Bairro, por exemplo, destina-se a prover aos seus associados melhoria nas condições de segurança urbana da região, bem como servir de porta-voz dos anseios da comunidade perante os órgãos públicos. O Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (CONAR), outro exemplo, foi constituído por empresas e profissionais ligados à atividade publicitária com o objetivo de julgarem, à luz do código de auto-regulamentação do setor, os anúncios veiculados em TV, rádio, jornal e outros meios, coibindo a publicidade antiética. Em cada shopping center, terceiro exemplo, os locatários das lojas são contratualmente obrigados a se filiar à respectiva Associação de Lojistas, incumbida de realizar campanhas promocionais em certas épocas do ano (Natal, Dia das Mães, Dia das Crianças etc.). Algumas expressões são tradicionalmente empregadas na denominação da associação em função dos seus fins. Assim, é comum chamá-la de instituto, quando tem natureza cultural; de clube, quando seus objetivos são esportivos, sociais ou de lazer; de academia de letras, quando reúne escritores; de centro acadêmico, quando congrega estudantes de determinado curso universitário. (Curso de Direito Civil: parte geral, volume 1. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.567.

21. Tem-se, no que interessa à presente análise, que a associação se define pela reunião de pessoas com objetivos comuns, cuja finalidade não seja econômica. Mas devem ser dotadas de finalidades específicas inerentes às pessoas que congrega.

22. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, definiu a finalidade específica da associação cuja mensalidade se pode descontar dos benefícios previdenciários, qual seja: de aposentados. Infere-se, portanto, que a associação deve ser constituída pela reunião de pessoas que busquem objetivos específicos da categoria de aposentados, sejam objetivos ligados à categoria profissional a qual pertenciam, sejam objetivos ligados a atividades sociais dos aposentados.

23. Considerando a previsão de que o INSS pode descontar da renda mensal do benefício "mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I" (art. 154, inciso V, do RPS, na redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020), tem-se que o § 1º-D do referido art. 154 do RPS (também na redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020), considera associação ou entidade de aposentados ou pensionistas como aquela formada por "aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias" (inciso I) ou "pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas" (inciso II).

24. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do novel §1º-D do art. 154 do RPS, fundada em diversas manifestações veiculadas pela CGMAD, em especial pela NOTA Nº 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (processo NUP 35014.274130/2020-64), e pelo PARECER Nº 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (processo NUP 35014.179078/2020-33), deu-se no sentido de que mesmo na vigência do Decreto nº 10.537, de 2020, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, se enquadram no conceito legal.

25. Nada obstante, o entendimento desta PFE/INSS, adotado pelo Procurador-Geral, por meio do DESPACHO Nº 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (processo NUP 35014.179078/2020-33), foi o de que o novel §1º-D do art. 154 do RPS, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, conceitua como associação ou entidade de aposentados aquela que reúna como associados aposentados, pensionistas e idosos, em atenção a uma interpretação sistemática do art. 115, inciso V, da Lei nº 8.213/1991, fundamentada na liberdade de associação, cuja limitação deve ser excepcional.

26. *In casu*, extrai-se do Estatuto Social apresentado (Sapiens Seq. 2) que o SINTRA-API se apresenta como uma entidade que "não tem finalidade lucrativa" (art. 5º, Parágrafo único), "de representação sindical de nível nacional que se propõe a promover a organização dos TRABALHADORES APOSENTADOS, PENSIONISTAS E IDOSOS" (art. 1º, I), constituído "para fins de defesa e representação legal dos interesses difusos coletivos ou individuais dos TRABALHADORES APOSENTADOS, PENSIONISTAS E IDOSOS em todo o território nacional" (art. 2º, *caput*), estando "aptos a pertencer e serem representados todos os TRABALHADORES APOSENTADOS, PENSIONISTAS E IDOSOS, independentemente do Sistema Previdenciário em que estiverem inscritos" (art. 6º). À luz do entendimento adotado por meio do referido DESPACHO Nº 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (processo NUP 35014.179078/2020-33), percebe-se, pois, ser possível enquadrar a entidade interessada no conceito de associação de aposentados.

27. Ainda no que toca à legitimidade da entidade interessada, há que se perquirir se se trata de entidade legalmente constituída. Os requisitos para a constituição das Associações estão definidos no art. 53 e seguintes do Código Civil, de 2002. O normativo prevê, por exemplo, os requisitos mínimos do Estatuto, bem como proíbe a previsão de direitos e obrigações recíprocas.

28. Conquanto a entidade tenha apresentado Comprovante de Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ (vide cópia em Sapiens Seq. 18 - PDF2), além de cópias do Estatuto Social (vide Sapiens Seq. 2 - PDF1, PDF2 e Seq. 6, PDF1, PDF2) e da cópia da Ata de Assembleia Geral Extraordinária, realizada em 25 de setembro de 2019, de eleição e posse da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal para o período de cinco anos (de 25/09/2019 a 24/09/2024) (Seq. 6 - PDF1, PDF2), é preciso alertar os gestores desta Autarquia de que o INSS está sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais decorrentes de descontos de valores de mensalidades de associações alegadamente não autorizados ou mesmo diversos do que efetivamente foi autorizado. Em razão de tal contexto, afigura-se de todo recomendável que a administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins.

29. Desse modo, e com vistas a garantir maior segurança ao INSS, **recomenda-se** que neste tipo de avença a área competente solicite à entidade de aposentados interessada que apresente Certidão de Inscrição no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE, realizado pelo então Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, posto que aquela pasta (ou quem lhe sucedeu), nos termos da Portaria MTE nº 984, de 26 de novembro de 2008, tem competência para verificar a regularidade da entidade.

30. De toda forma, **recomenda-se** que a área técnica avalie outros meios para verificar a regularidade de atuação da entidade. Além disso, **recomenda-se** que se proceda a uma análise de riscos consistente, como também a uma análise da capacidade técnica de este INSS fiscalizar a execução do ajuste, inclusive no controle da natureza da mensalidade associativa a ser descontada.

31. Destaque-se que a devida fiscalização dos ajustes que celebra é **obrigação legal do INSS**, de modo que eventuais dificuldades operacionais ou de outra ordem, se houver, diagnosticadas pelo INSS, para implementar a referida fiscalização, e os riscos associados, devem ser objeto de consideração expressa por parte da autoridade competente, no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade para decidir pela celebração do ajuste, pelo que se responsabiliza.

32. A propósito, considerando que a entidade já possuiu outro ACT firmado com o INSS com o mesmo fim/objeto, o qual já teve seu prazo de vigência encerrado (vide a respeito o processo NUP 35000.000275/2016-01, o qual, por pertinência, **recomenda-se** seja apensado ao presente processo), **recomenda-se** ainda que em sua análise instrucional o INSS avalie, nas razões técnicas para a celebração/renovação do acordo, inclusive a efetividade/regularidade da execução do referido ajuste anteriormente firmado, à luz dos requisitos/parâmetros de que trata o § 1º-F do art. 154 do RPS (mais acima transcrito), do atingimento das metas e dos objetivos estabelecidos, dentre outros parâmetros de aferição como, por exemplo, interesse público, interesse dos beneficiários, conveniência administrativa.

33. O terceiro requisito necessário para a formalização do ajuste é a **autorização do aposentado filiado** para que possa ser implementado o desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI do art. 5º da Constituição Federal de 1988, que preconiza, *verbis*:

Art. 5º (...)

(...)

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente;

(...)

34. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na CLÁUSULA TERCEIRA - DAS AUTORIZAÇÕES da minuta do ACT sob análise (doc. SEI 5172249 - Seq. 43 - PDF2), que prevê a necessidade de apresentação de autorização expressa do titular do benefício. Além disso, verifica-se que o item 3.4 da citada Cláusula faz referência a modelos/formulários de autorização, revalidação e exclusão de desconto da mensalidade no benefício, cujas minutas (que figuram como Anexos I, II e III do ACT) foram acostadas em Sapiens Seq. 44 - PDF1, PDF2 e PDF3.

### **2.3 Definição da natureza jurídica do ajuste proposto e do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:**

35. Como já acentuado, o ajuste proposto tem por objeto o desconto de mensalidade associativa diretamente nos benefícios previdenciários dos associados, com fundamento no artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991. **O objeto do ajuste proposto, por si mesmo, é lícito e encontra embasamento legal na Lei de Benefícios.**

36. Pois bem. Configurada como associação, a condução do processo leva a crer que a entidade interessada se revela como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil (vide art. 1º e art. 41 da Lei em questão), sendo de destacar, a respeito, o que dispõe o artigo 2º, inciso I, alínea "a", da mencionada Lei:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

37. Analisando-se o Estatuto Social do SINTRA-API (Seq. 2), verifica-se que ele está a registrar que "O SINDICATO NACIONAL DOS TRABALHADORES APOSENTADOS, PENSIONISTAS E IDOSOS DE MOGI GUAÇU não tem finalidade lucrativa, inexistindo distribuição de lucro ou dividendo a filiados e/ou participantes" (art. 5º, Parágrafo único). Os artigos 115º e 116º estabelecem ainda que, *verbis*:

ART. 115º - SINDICATO NACIONAL DOS TRABALHADORES APOSENTADOS, PENSIONISTAS E IDOSOS DE MOGI GUAÇU, se obriga a aplicar, no Brasil, de formaintegral, seus recursos e rendas, de acordo com os objetivos sociais da Entidade. (*sic*)

ART. 116º - Fica vedada ao SINDICATO NACIONAL DOS TRABALHADORES APOSENTADOS, PENSIONISTAS E IDOSOS DE MOGI GUAÇU, a distribuição de quaisquer parcelas de seus patrimônios ou rendas, seja a título de lucros ou participação nos resultados, para dirigentes, mantenedoras ou associados.

38. Parece, assim, que a entidade se enquadra no conceito legal.

39. Em continuidade, cumpre anotar que a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, e vinculante para esta PFE-INSS, estabeleceu o seguinte, *verbis*:

I – O **acordo de cooperação** é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 **não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo:** (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.** (grifos nossos).

40. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019, de 2014, *verbis*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por

meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999 ; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

(...)

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

(...)

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

41. Assim, quanto à **forma do ato proposto** – Acordo de Cooperação Técnica -, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes, com a necessária adequação ao regime jurídico introduzido pela Lei nº 13.019, de 2014, posto que se trata de ajuste sem envolver transferência de recursos entre as entidades congruentes, proposto para ser firmado entre o INSS, autarquia federal, e o SINTRAAPI, entidade civil sem fins lucrativos (conforme Estatuto Social - Sapiens Seq. 2), enquadrada no conceito legal de organização da sociedade civil definido na alínea "a" do inciso I do art. 2º da Lei nº 13.019, de 2014.

## 2.4 Dos Requisitos Legais para a Celebração de Acordo de Cooperação:

42. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, inciso VIII-A, da Lei nº 13.019, de 2014, como o *"instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros"* (itálico nosso).

43. Portanto, trata-se de ajuste em que se destaca o intuito de cooperação recíproca entre as entidades que os celebram. Assim, ao firmar tal acordo, os partícipes visam à consecução de objetivos comuns, ou seja, diferentemente do que ocorre nos contratos administrativos, os interesses dos partícipes não se contrapõem, mas se adicionam.

44. Além disso, trata-se de acordo em que não há qualquer repasse financeiro entre os partícipes, ou seja, cada parte cumprirá o acordo utilizando-se de seus próprios recursos. Neste ponto, o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, que regulamenta a Lei nº 13.019, de 2014, trata a questão da seguinte forma, *verbis*:

Art. 2º As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

I - termo de fomento ou termo de colaboração, quando envolver transferência de recurso financeiro; ou

II - **acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro.**

(...) (grifo nosso)

45. Sobre o tema, destaca-se que a já acima referida Conclusão DEPCONS/PGF/AGU nº 54/2013 prossegue estabelecendo o seguinte, *verbis*:

I – **O acordo de cooperação** é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 **não** se aplica ao acordo de cooperação, **incidindo:** (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

III – A celebração de acordo de cooperação deve ser **precedida de adequada instrução processual,** que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável - , **bem como de análise técnica prévia e consistente,** referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, **sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais,** deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – **É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.**

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja realizado **prévio chamamento público ou credenciamento.**

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38



c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o **prazo de vigência** do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a **prorrogação do prazo de vigência** do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos. (grifos nossos)

46. Para a formalização de tal acordo, deve-se, via de regra, examinar: (i) a competência da autoridade administrativa para firmar o acordo; (ii) justificativa técnica para a celebração do compromisso, interesse dos entes envolvidos na celebração do pacto e adequação do prazo de vigência; (iii) identificação da necessidade de prévio chamamento público ou credenciamento; (iv) os requisitos de habilitação da acordante, inclusive quanto às questões referentes à capacidade técnica do acordante; (v) aprovação do plano de trabalho.

47. No tocante à **competência para a subscrição do acordo por parte do INSS**, pelo Diretor de Benefícios, verifica-se que o art. 20 do Anexo I do Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019, estabelece que "**Aos Diretores**, ao Procurador-Geral, ao Auditor-Geral, aos Superintendentes Regionais, aos Procuradores Regionais e aos Gerentes-Executivos **incumbe firmar e rescindir** contratos, convênios, ajustes, **acordos** ou instrumentos congêneres **do INSS** e do Fundo do Regime Geral da Previdência Social, **em suas áreas de atuação**" (grifos nossos). Já o art. 14 do Anexo I do referido Decreto, de sua sorte, estabelece que à Diretoria de Benefícios compete gerenciar "os procedimentos de compensação previdenciária e de consignação em benefícios" (inciso I, alínea "c") e "os convênios e os instrumentos congêneres com empresas, entidades representativas e órgãos públicos" (inciso I, alínea "e"), bem como estabelecer diretrizes gerais para consignação em benefícios (inciso II, alínea "c") e normatizar, orientar e uniformizar os procedimentos de consignações em benefícios (inciso III, alínea "c") e "convênios com empresas, entidades representativas e órgãos públicos referentes a sua área de atuação" (inciso III, alínea "e"). A Portaria nº 1.048/PRES/INSS, de 8 de outubro de 2020, publicada no Diário Oficial da União do dia 13/10/2020, havia delegado a "competência para coordenar a formalização e a gestão de Acordos de Cooperação Técnica – ACTs que tratam de desconto de mensalidade associativa, da Diretoria de Benefícios – DIRBEN para a Diretoria de Atendimento, vedada a subdelegação". Considerando que a referida Portaria de delegação foi revogada pelo art. 4º da Portaria PRES/INSS nº 1.309, de 14 de junho de 2021 (publicada no Diário Oficial da União de 16/06/2021), verifica-se, assim, que a minuta está adequada quanto à competência.

48. **Quanto à competência do representante do SINTRA-API para a subscrição do Acordo (Sr. Rubens Graciano - CPF 033.272.638-09)**, verifica-se da cópia do Estatuto Social da entidade (Seq. 2) que, de acordo com seu art. 7º, "c", o SINDICATO NACIONAL DOS TRABALHADORES APOSENTADOS, PENSIONISTAS E IDOSOS DE MOGI GUAÇU poderá "estabelecer negociações com representantes das Autoridades Federais, com as Instituições Previdenciárias (*sic*) e de Seguros Sociais visando a proteção e a defesa dos interesses dos TRABALHADORES APOSENTADOS, PENSIONISTAS E IDOSOS sindicalizados", afigurando-se, de acordo com o art. 23º, como atribuição da Executiva da Direção, "Representar o Sindicato e defender os interesses do mesmo perante os poderes públicos, inclusive em juízo, podendo delegar poderes por procuração" ("c"); "Representar o Sindicato em Negociações, Acordos e Contratos Coletivos com a faculdade de delegação por procuração" ("d") e "Assinar os Acordos, Convênios, Contratos Coletivos" ("e"). Os integrantes da Executiva da Direção encontram-se arrolados no art. 22º, dentre os quais se encontra o Presidente (inciso I). De acordo com o art. 25º, ao Presidente do SINDICATO NACIONAL DOS TRABALHADORES APOSENTADOS, PENSIONISTAS E IDOSOS DE MOGI GUAÇU compete "Representar o Sindicato em todas as situações (...)" ("a"), bem como "Assinar atas, documentos e papeis que dependam de sua assinatura (...)" ("c"), "Assinar

os Acordos, Convênios, Contratos Coletivos (*sic*), negociados pela Diretoria Executiva" ("e") e "Desempenhar as funções e tarefas que lhe forem atribuídas pela Executiva da Direção" ("f"). Parece competir, assim, ao Presidente da entidade em questão a atribuição para subscrição do Acordo, porém, de acordo com o Estatuto, trata-se de providência que parece demandar autorização prévia por parte das instâncias colegiadas de direção executiva competentes da entidade, conforme aponta o Estatuto, o que **sugere-se** seja providenciado.

49. Com relação ao Presidente da entidade, destaca-se a juntada de cópia da Ata de Assembleia Geral Extraordinária, realizada em 25 de setembro de 2019, de eleição e posse da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal para o período de cinco anos (de 25/09/2019 a 24/09/2024), em que consta o Sr. Rubens Graciano - CPF 033.272.638-09 como Presidente da entidade (a propósito, vide ainda Relação dos dirigentes da entidade acostada em Sapiens Seq. 15). Em Sapiens Seq. 4 consta cópia simples de documentos de identidade (CNH e RG) do Sr. Rubens Graciano. **Recomenda-se**, em todo caso, que no ato da celebração do ajuste seja devidamente certificada a exatidão da identificação/titularidade do representante indicado no cargo de Presidente.

50. O art. 30 do Decreto nº 8.726, de 2016, aplicável ao acordo de cooperação por força do art. 6º, inciso II, do mesmo diploma legal, anota que o processo deve ser instruído com **parecer do órgão técnico** a respeito dos itens enumerados no inciso V do *caput* do art. 35 da Lei nº 13.019, de 2014, cuja redação é a seguinte, *verbis*:

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

(...)

**V - emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:**

a) **do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;**

b) **da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;**

c) da viabilidade de sua execução; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

d) da verificação do cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

e) **da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria**, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;

f) (Revogada) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

g) **da designação do gestor da parceria;**

h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;

i) (Revogada) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - emissão de parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública acerca da possibilidade de celebração da parceria. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

(...) (Grifos nossos).

51. **Sugere-se, ainda,** que a análise técnica seja complementada para fazer constar apreciação dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a execução do ajuste proposto, deixando claro, de forma expressamente motivada, que as definições propostas são suficientes para garantir a plena execução física do objeto, bem como para minorar eventuais danos ao INSS em decorrência da falha na execução, adotando-se a devida identificação e gestão dos riscos envolvidos.

52. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse do SINTRAAPI (vide cópia de correspondência em Sapiens Seq. 1), bem como manifestação de interesse do INSS, nos termos da NOTA TÉCNICA Nº 024/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN - doc. SEI 5172435 (Sapiens Seq. 45).

53. A Lei nº 13.019, de 2014, prevê ainda expressamente no seu artigo 29 que, via de regra, **os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público**. Da leitura do dispositivo citado, depreende-se que o chamamento público somente é obrigatório para a celebração de acordo de cooperação técnica quando o seu objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, o que **não** ocorre no caso em tela.

54. Convém salientar, ainda, que o artigo 33 da Lei nº 13.019, de 2014, dispõe que, para a celebração de acordo de cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente **objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social**. Nesse diapasão, o art. 5º e o art. 8º do Estatuto Social (Sapiens Seq. 2) da pretendida Acordante parecem contemplar finalidades nesse sentido.

55. Além do mais, os artigos 34 e 39 da Lei nº 13.019, de 2014, elencam alguns requisitos para a celebração de acordo de cooperação técnica. Confira-se, *in verbis*:

Art. 34. **Para celebração das parcerias previstas nesta Lei**, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

I - (revogado) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. (VETADO):

I - (VETADO);

II - (VETADO);

III - (VETADO).

(...)

Art. 39. Ficará **impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei** a organização da sociedade civil que:

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. (Grifos nossos)

56. **Esclarece-se que a regularidade fiscal da Acordante deve ser comprovada na data da celebração do ajuste. Outrossim, recomenda-se que a área técnica verifique o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, mediante a juntada da documentação constante dos respectivos dispositivos legais destacados - ou deles decorrentes. Deve-se atentar, ademais, para a necessidade de apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT (inciso VI do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016).**

57. **Recomenda-se, ainda, em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao artigo 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, e ao contido no PARECER Nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-11), que a área técnica competente, na verificação de ocorrências impeditivas à celebração do ACT, consulte, sem prejuízo de outras consultas ou diligências eventualmente pertinentes, os seguintes sistemas/bancos de dados: (I) o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM, (II) o SICONV, (III) o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, (IV) o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, (V) o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, (VI) o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, (VII) a Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares, a Lista de licitantes inidôneos e a Lista de inabilitados para função pública, as três do Tribunal de Contas da União - TCU, e (VIII) o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.**

58. De toda sorte, deve-se destacar que tais exigências/consultas constantes ou derivadas do art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, c/c artigos 26 e 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, podem ser afastadas pelo órgão ou entidade pública federal, nos termos do artigo 6º, parágrafo 2º, inciso I, do próprio Decreto nº 8.726, de 2016. Confira-se *in verbis*:

Art. 6º (...)

(...)

§ 2º **O órgão ou a entidade pública federal, para celebração de acordo de cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, poderá, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público:**

**I - afastar as exigências previstas nos Capítulos II e III, especialmente aquelas dispostas nos art. 8º, art. 23 e art. 26 a art. 29; e**

II - estabelecer procedimento de prestação de contas previsto no art. 63, § 3º, da Lei nº 13.019, de 2014, ou sua dispensa. (Grifos nossos).

59. Não obstante as consultas em questão, **recomenda-se, nos termos do inciso IX do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016, que seja apresentada declaração do representante legal da entidade interessada com informação de que a organização e seus dirigentes não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, as quais deverão estar descritas no documento.**

60. Por fim, **recomenda-se** seja juntada aos autos a declaração de que trata o art. 27 do Decreto nº 8.726, de 2016, *verbis*:

Art. 27. Além dos documentos relacionados no art. 26, a organização da sociedade civil, por meio de seu representante legal, deverá apresentar, no prazo de que trata o **caput** do art. 25, declaração de que:

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal; e

b) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, das pessoas mencionadas na alínea "a" deste inciso;

II - não contratará, para prestação de serviços, servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

III - não serão remunerados, a qualquer título, com os recursos repassados:

a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal;

b) servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

c) pessoas naturais condenadas pela prática de crimes contra a administração pública ou contra o patrimônio público, de crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade, e de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

§ 1º Para fins deste Decreto, entende-se por membro de Poder o titular de cargo estrutural à organização política do País que exerça atividade típica de governo, de forma remunerada, como Presidente da República, Governadores, Prefeitos, e seus respectivos vices, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Vereadores, membros do Poder Judiciário e membros do Ministério Público.

§ 2º Para fins deste Decreto, não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.

## 2.5 Do Plano de Trabalho

61. Quanto à exigência de plano de trabalho para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019, de 2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do **art. 22 da Lei 13.019, de 2014**, bem como do **art. 25 do Decreto 8.726, de 2016**, adequado, em certa medida, ao acordo de cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros (vide art. 6º, inciso II, alínea "b", do Decreto nº 8.726, de 2016). Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do Decreto em questão, *verbis*:

**Art. 25.** Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, **apresentar o seu plano de trabalho**, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

**I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;**

**II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;**

**III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;**

**IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;**

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e

VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do caput deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria. (Grifos nossos)

62. Nesses termos, entende-se que o Plano de Trabalho, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. No presente caso, verifica-se que do Plano de Trabalho (doc. SEI 5172078 - Sapiens Seq. 43 - PDF1) constam os requisitos mínimos exigidos por lei, tendo sido aprovado pelo Diretor de Benefícios por meio do Despacho SEI 5186851 (Sapiens Seq. 49), nos termos do art. 19 do Anexo I do Decreto nº 9.746, de 2019 ("Art. 19. **Aos Diretores**, ao Procurador-Geral, ao Auditor-Geral, ao Corregedor-Geral, ao Subprocurador-Chefe, aos Coordenadores-Gerais, aos Superintendentes Regionais, aos Gerentes-Executivos, aos Procuradores Regionais, aos Procuradores-Seccionais, aos Auditores Regionais, aos Corregedores Regionais e aos Gerentes de Agência da Previdência Social **incumbe** ordenar despesas, autorizar pagamentos e **aprovar** projeto básico, **plano de trabalho** e termo de referência do INSS e do Fundo do Regime Geral da Previdência Social, **em suas áreas de atuação**" (grifos nossos).

63. Nada obstante, e no intuito de aprimorar o documento apresentado, **sugere-se** que a área técnica defina previamente a periodicidade mínima de fiscalização do ajuste, a fim de que os servidores possam ter mais clareza quanto à necessidade ordinária desse tipo de fiscalização, sem olvidar as verificações extraordinárias que o caso eventualmente possa demandar.

64. Registra-se, além disso, que nesse tipo de ajuste há um repasse do desconto efetuado na renda do beneficiário em favor do Acordante e, para tanto, o art. 154, §1º-G, do RPS, prevê que **seja realizada**, antes de cada repasse do valor mensalmente descontado, a **verificação da regularidade da entidade** favorecida perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin.

65. Trata-se, portanto, de um requisito para o repasse do desconto realizado na renda mensal do beneficiário. Em vista disso, **recomenda-se** que tal requisito legal seja refletido nas etapas de execução e/ou nos procedimentos operacionais descritos no Plano de Trabalho.

## 2.6 Da Minuta do Ajuste

66. No que toca à **minuta do Acordo de Cooperação Técnica**, importante observar o que dispõe o artigo 42 da Lei nº 13.019. Confira-se, *in verbis*:

Art. 42. **As parcerias serão formalizadas mediante a celebração** de termo de colaboração, de termo de fomento ou **de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:** (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XI - (revogado) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIII - (revogado) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)



XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVIII - (revogado) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) (Grifos nossos).

67. Da análise da minuta encaminhada a esta Procuradoria, no que é aplicável ao Acordo de Cooperação Técnica, verifica-se a presença das cláusulas obrigatórias acima relacionadas, razão pela qual não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS. **Sugere-se**, todavia, o seguinte:

**I) Na minuta de Acordo de Cooperação Técnica (versão doc. SEI 5172249 - Sapiens Seq. 43 - PDF2):**

- **Ao longo de toda a minuta**, revisão do nome da entidade Acordante, eis que de acordo com o Estatuto Social (Seq. 2), **não** consta um vírgula entre a palavra TRABALHADORES e a palavra APOSENTADOS na denominação da entidade;

- **No Preâmbulo**, revisão geral para confirmação da atualidade e exatidão dos dados de identificação dos representantes das entidades (veja-se, *por exemplo*, que o sobrenome do representante da Acordante encontra-se equivocado - algo que se repete também ao final, no campo de assinatura), bem como dos demais elementos de qualificação das entidades (veja-se, *por exemplo*, que o INSS não mais se encontra vinculado ao Ministério da Economia, mas sim ao Ministério do Trabalho e Previdência, conforme inciso XVIII do art. único do Anexo do Decreto nº 9.660, de 1º de janeiro de 2019, na redação dada pelo Decreto nº 10.761, de 2 de agosto de 2021);

- **Na CLÁUSULA TERCEIRA - DAS AUTORIZAÇÕES - item 3.2.**, ajustar redação para deixar claro que a revalidação para a continuidade dos descontos não deve ocorrer *findo* o prazo de 3 (três) anos, mas *antes de findo* o prazo de validade respectivo, de modo a não ultrapassá-lo, conforme estabelece o art. 618-C da Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015;

- Na **CLÁUSULA TERCEIRA - DAS AUTORIZAÇÕES - item 3.16**, sugere-se que sejam enviados conjuntamente com os arquivos para averbação do desconto de mensalidade os arquivos digitalizados na forma dos itens 2.2.5 e 2.2.10;

- Na **CLÁUSULA OITAVA - DA RESPONSABILIDADE**, sugere-se renomeá-la para "CLÁUSULA OITAVA - DA RESPONSABILIDADE E DA FISCALIZAÇÃO", eis que regras de fiscalização foram nela incluídas;

- Na **CLÁUSULA NONA - DA DIVULGAÇÃO E DA RESTRIÇÃO NO USO DA IMAGEM**, sugere-se ajuste textual, no sentido de fundir os itens 9.1. e 9.2. e, com relação ao item 9.3., sugere-se renumerá-lo para item 9.2. e ajustar sua redação no seguinte sentido, *verbis*: "A Acordante não poderá utilizar os símbolos de identificação do INSS para qualquer finalidade e também não poderá dispor do ACORDO para se apresentar como servidor, funcionário, prestador de serviços, procurador, correspondente, intermediário ou preposto do INSS para ofertar seus produtos ou serviços".

## II) Na minuta de Plano de Trabalho (versão doc. SEI 5172078 - Sapiens Seq. 43 - PDF1):

- **Ao longo de toda a minuta**, revisão do nome da entidade Acordante, eis que de acordo com o Estatuto Social (Seq. 2), **não** consta um vírgula entre a palavra TRABALHADORES e a palavra APOSENTADOS na denominação da entidade;

- **Ao longo de toda a minuta**, sugere-se que o texto seja numerado/dividido por itens e subitens;

- **No título e nos campos de identificação**, revisão geral para confirmação da atualidade e exatidão dos dados de identificação dos partícipes/representantes (veja-se, *por exemplo*, que o sobrenome do representante da Acordante encontra-se equivocado), bem como dos demais elementos de qualificação das entidades;

- **No trecho que trata "Da Fiscalização, na primeira sentença**, sugere-se ajuste redacional para retificar/ajustar a referência não à Cláusula Nona do ACT, mas à Cláusula Oitava, dentro da qual foram inseridas as previsões acerca da Fiscalização;

III) Nos Anexos I (doc. SEI 5172397), II (doc. SEI 5172416) e III (versão doc. SEI 5172427) (Sapiens Seq. 44 - PDF1, PDF2 e PDF3, respectivamente), sugere-se revisão do nome da entidade Acordante, eis que de acordo com o Estatuto Social (Seq. 2), **não** consta um vírgula entre a palavra TRABALHADORES e a palavra APOSENTADOS na denominação da entidade.

68. De mais a mais, anota-se a **importância** de a área técnica processante elaborar e divulgar modelos de ajustes que se apliquem a esses casos no âmbito desta Autarquia, cujo objetivo é a uniformização dos procedimentos com vistas ao aprimoramento, eficiência e celeridade nos processos realizados pelo INSS. **Alerta-se**, ainda, que a área demandante, na ocasião de sua adoção, certifique-se quanto à utilização da última versão disponível, tomando as medidas de cautela necessárias para a sua adaptação em conformidade com o objeto concreto do ajuste.

69. Igualmente, impende **alertar** a área técnica acerca do disposto no artigo 38 da Lei nº 13.019, de 2014:

Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

70. Por fim, **destaque-se** que durante a execução do acordo de cooperação técnica em apreço, o acompanhamento pelo INSS deve ocorrer conforme os dispositivos da Lei nº 13.019, de 2014, já que esta é a norma que regulamenta os acordos de cooperação técnica celebrados entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

## 3. CONCLUSÃO

71. Diante do exposto e, frise-se, examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica encaminhada para análise, sem qualquer incursão na seara técnica ou exame da conveniência e oportunidade na celebração do referido ajuste, **opina-se pela aprovação da minuta do ajuste** (Acordo de Cooperação Técnica - versão doc. SEI 5172249 (Seq. 43 - PDF2), Plano de Trabalho - versão doc. SEI 5172078 (Seq. 43 - PDF1) e Anexos I, II e III - respectivamente, versão doc. SEI 5172397 (Seq. 44 - PDF1); doc. SEI 5172416 (Seq. 44 - PDF2); e doc. SEI 5172427 (Seq. 44 - PDF3)), **desde que atendidas as recomendações/observações/sugestões expressas ao longo do presente Parecer, em especial aquelas constantes dos Parágrafos 16, 29/30/31/32, 48, 49, 50/51, 56, 57, 59, 60, 63/64/65 e 67, supra.**

72. Ademais, a área técnica deve se atentar para as recomendações expressas nos Parágrafos 68, 69 e 70, *supra*.

73. Face o exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos, em devolução, à **Diretoria de Benefícios - DIRBEN**, para providências de sua alçada.

74. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – SAPIENS.

À consideração superior.

Brasília/DF, 07 de novembro de 2021.

(assinado eletronicamente)

**IGOR CHAGAS DE CARVALHO**  
PROCURADOR FEDERAL

1. De acordo com a manifestação jurídica *supra*, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

2. Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009 combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013.

(assinado eletronicamente)

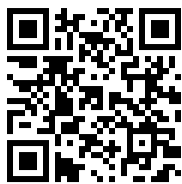
**KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS**  
PROCURADORA FEDERAL  
COORDENADORA-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014279324202137 e da chave de acesso 0748a748



Documento assinado eletronicamente por IGOR CHAGAS DE CARVALHO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 756886127 e chave de acesso 0748a748 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IGOR CHAGAS DE CARVALHO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 08-11-2021 09:53. Número de Série: 50849530004808573299938216454. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



---

Documento assinado eletronicamente por KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 756886127 e chave de acesso 0748a748 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 08-11-2021 10:55. Número de Série: 17136899. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

---

**DESPACHO n. 00397/2021/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.279324/2021-37**

**INTERESSADOS: SINDICATO NACIONAL DOS TRABALHADORES APOSENTADOS PENSIONISTA E  
IDOSOS DE MOGI GUAÇU FILIADO A FENAPICUT**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO**

1. **APROVO o PARECER N° 00055/2021/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.**
2. **Encaminhe-se conforme sugerido.**

Brasília, 09 de novembro de 2021.

VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO  
PROCURADOR-GERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014279324202137 e da chave de acesso 0748a748



Documento assinado eletronicamente por VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 762347667 e chave de acesso 0748a748 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 09-11-2021 11:22. Número de Série: 66293781227695588210749468274. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
 PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
 PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - PFE/INSS -  
 SEDE  
 COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
 SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

**PARECER n. 00065/2021/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.398093/2021-60**

**INTERESSADOS: RIAAM-BRASIL - REDE IBERO AMERICANA DE ASSOCIAÇÕES DE IDOSOS DO BRASIL**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a RIAAM-BRASIL, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados. I. Natureza jurídica de Acordo de Cooperação. Ajuste não prevê transferência de recursos financeiros. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. II. Parecer pela aprovação da minuta do ACT, se atendidas as ressalvas anotadas.

Senhora Coordenadora-Geral de Matéria Administrativa Substituta,

**RELATÓRIO**

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e a **Rede Ibero-Americana de Associações de Idosos do Brasil – RIAAM-BRASIL**, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários dos associados às entidades estaduais e municipais vinculadas à referida rede.
2. Nos termos da Minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 5669750 (seq. sapiens 07 ANEX7), constitui objeto do Acordo de Cooperação Técnica "o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da **REDE IBERO-AMERICANA DE ASSOCIAÇÕES DE IDOSOS DO BRASIL - RIAAM BRASIL**, no valor correspondente de 1% a 5% (um por cento a cinco por cento) do benefício do associado, em favor do ACORDANTE".
3. No que interessa a esta análise os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

DOCUMENTAÇÃO	SAPIENS	DOCUMENTO	Nº	SEI
Ofício com a solicitação do acordo proposto	SEQ. 01	ANEX1	5436083	
Cópia autenticada da Assembleia Geral que elegeu a atual diretoria	SEQ. 01	ANEX3 ANEX4 ANEX5	5681674 5436150 5436164 5681776	
Estatuto Social da entidade e alterações posteriores	SEQ.01	ANEX2	5436104	
Cópia legível do RG e do CPF da pessoa competente para assinar o acordo, conforme o Estatuto Social	SEQ. 01	ANEX7	5455508	
Relação nominal atualizada dos dirigentes da organização da sociedade civil, conforme o estatuto, com endereço, telefone, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF.	SEQ. 05	ANEX1	5615055	
Certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União (RFB/PGFN - agrega a antiga CND do INSS)	SEQ. 02	ANEX7	5470687	
Certidão negativa estadual - atualizada	SEQ.02	ANEX9	5470859	

Certidão negativa municipal - atualizada	SEQ. 02	ANEX11	5470859
Apresentação de Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, fornecido pela Caixa Econômica Federal – CEF, nos termos da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990	SEQ. 02	ANEX5	5470579
Certidão de Regularidade Trabalhista (CNDT)	SEQ. 06	ANEX10	5667438
Comprovação de não estar inscrito como inadimplente no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI – SICAF	SEQ.04	ANEX1	5612393
Declaração expressa do proponente, sob as penas do art. 299 do Código Penal, de que não se encontra em mora e nem em débito junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta ou Indireta (Declaração de adimplência / não inadimplente)	SEQ.03	ANEX1	5470976
Declaração referente ao disposto no inciso V, art. 27, da Lei Federal nº 8.666/93, cumprindo a determinação constante no inciso XXXIII, art. 7º da Constituição Federal	SEQ. 03	ANEX1	5595010
Declaração que a Entidade e seus dirigentes não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei Federal nº. 13.019, de 2014	SEQ. 03	ANEX1	5470976
Declaração considerando o disposto no art. 27, do Decreto nº. 8.726/2016	SEQ. 03	ANEX1	5595122
Comprovação de que a entidade possui capacidade técnica e operacional de realizar o objeto do acordo (organização administrativa, quantitativo de profissionais e seus cargos, balanços, faturamento do último exercício, site da internet, serviço de atendimento ao filiado, etc)	SEQ. 04	ANEX5 ANEX7 ANEX9	5596026 5597132 5597296 5630296
Cadastro de Entidades Sindicais Especiais – CESE	SEQ. 05	ANEX3	5616944
Registro do CNPJ	SEQ. 03	ANEX5	5484861
Cópia de documento que comprove que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado, como conta de consumo ou contrato de locação.	SEQ. 03	ANEX3	5471062
Informações em relação ao número de associados/filiados da entidade.	SEQ. 05	ANEX5	5617464
Ata de Assembleia Geral que definiu o percentual de desconto	SEQ. 06	ANEX11	5681590
Informações acerca da forma de cobrança atual da mensalidade associativa.	SEQ. 05	ANEX11	5629836

<b>DOCUMENTAÇÃO A CARGO DA EQUIPE TÉCNICA</b>	<b>SAPIENS</b>	<b>DOCUMENTO</b>	<b>Nº / FLS.</b>
<b>Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM</b>	SEQ. 06	ANEX2	5666393
<b>Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV</b>	SEQ. 06	ANEX3	5666400
<b>Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI por meio de consulta ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN</b>	SEQ. 06	ANEX1	5666383
<b>Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF</b>	SEQ. 05	ANEX15	5666356
<b>Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS</b>	SEQ. 06	ANEX5	5666520
<b>Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares, a Lista de licitantes inidôneos e a Lista de inabilitados para função pública, as três do Tribunal de Contas da União - TCU</b>	SEQ. 06	ANEX4	5666434
<b>Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ</b>	SEQ. 06	ANEX7	5666587
<b>Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos - TCU</b>	SEQ. 06	ANEX8	5666626
<b>Confirmação da titularidade de quem assina o ACT pela entidade</b>	SEQ. 01	ANEX7	5436150 5436164 5455508

Além destes, cabe relatar a existência de:

- **NOTA TÉCNICA Nº 030/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN**, contendo o ESTUDO DE VIABILIDADE TÉCNICA SOBRE A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DE CELEBRAÇÃO DA PROPOSTA DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA - ACT, no seq. 07 ANEX11.
- Ofício de aceite em relação ao Ofício SEI nº 106/2021/CGPGSP/DIRBEN-INSS, no qual a Riaam Brasil – Rede Ibero Americana de Associações de Idosos do Brasil, expressa e formalmente, declara que aceita integralmente os termos do Acordo de Cooperação Técnica firmado no procedimento em epígrafe, cujas cláusulas e condições encontram-se nos documentos/anexos SEI nº 5667591, SEI nº 5669750, SEI nº 5669920, SEI nº 5669938 e SEI nº 5669953.
- **Despacho da Divisão De Acordos Nacionais De Benefícios**, em 01/12/2021 atestando a aprovação formal e prévia da minuta, conforme determina o § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, (5717971) e encaminhando o processo para a PFE/INSS (seq. 08).
- Minuta do Acordo de Cooperação Técnica (Sapiens seq. 7, ANEX7) com o respectivo plano de trabalho (Sapiens 07, Anex6) e anexos (seq. 07, ANEX8, ANEX9 e ANEX10).
- **COTA n. 00036/2021/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU** solicitando esclarecimentos da Divisão de Acordo Nacionais de Benefícios (seq. 09).
- **Despacho da Divisão De Acordos Nacionais De Benefícios, em 22/12/2021, apresentando as informações solicitadas (seq. 10).**

4. Na sequência, o procedimento veio para análise da Procuradora signatária por força do art. 10 da Lei nº 10.480/2002 c/c o art. 10 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010, do art. 38 da Lei nº 8.666/91.

É o relatório, segue o exame.

## 1. FUNDAMENTAÇÃO

### 1.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

5. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de Minuta de Acordo de Cooperação Técnica a ser firmado entre o INSS e a **Rede Ibero-Americana de Associações de Idosos do Brasil – RIAAM-BRASIL**, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (seq. sapiens 07 ANEX7), o seguinte:

“O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da **REDE IBERO-AMERICANA DE ASSOCIAÇÕES DE IDOSOS DO BRASIL - RIAAM BRASIL**, no valor correspondente de 1% a 5% (um por cento a cinco por cento) do benefício do associado, em favor do ACORDANTE.”.

6. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes do sistema sapiens até a presente data (seq. sapiens 13), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

### 1.2 Das Condições para o Desconto nos Benefícios

7. O artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.**

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

V - **mensalidades de associações e demais entidades de aposentados** legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

8. Examina-se, dessa forma, que a regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213/91 autoriza que seja descontada mensalidade de associações e demais entidades de aposentados, estabelecendo, como condição, que se trate de **entidade de aposentados**



**legalmente reconhecida, bem como que haja autorização de seus filiados.**

9. O Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, que aprova o regulamento da Previdência social, em seu art. 154, com redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020 e Decreto nº 10.537, de 2020, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

(...)

§ 1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do **caput** e **somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário**, conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS.

(Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

**§ 1º-B A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS.** (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do **caput** poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por: (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-E Considera-se **mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas** a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do **caput**, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do **caput** deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º-F pela instituição que o celebrar. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

10. Nesse norte, como requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido, examina-se a necessidade de **(i)** o desconto abranger somente a mensalidade associativa, **(ii)** a entidade interessada ter legitimidade para o feito, denominada pela qualidade de representar aposentados e de ser legalmente constituída, e **(iii)** autorização de seus filiados.

11. Conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS (por exemplo, no PARECER Nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213, de 1991, nada mais é do que a **contribuição associativa**, devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, inciso IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). Estando a previsão legal em questão restrita ao desconto de mensalidade ou contribuição associativa, **conclui-se, por outro lado, pela ausência de previsão normativa para descontos de valores de outra natureza** (no mesmo sentido, confira-se o precedente da NOTA Nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU - NUP 35000.000459/2018-25).

12. O novel §1º-E do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020, definiu mensalidade associativa como sendo "contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS".

13. Pois bem. Analisando-se o estatuto social consolidado da RIAMM-BRASIL (seq. sapiens 01 ANEX2) percebe-se que ele prevê que todos os Associados Efetivos e Entidades Filiadas Colaboradoras Contribuintes pagam uma taxa mensal com valores e condições definidos em resoluções da Diretoria Executiva Nacional da RIAAM-BRASIL, aprovada pela Assembleia geral, conforme art. 51:

**CAPÍTULO XII**  
**DAS CONTRIBUIÇÕES – DO PATRIMÔNIO E DAS RENDAS DA RIAAM-BRASIL**  
**SEÇÃO I**  
**DAS CONTRIBUIÇÕES**

**Art. 51 – Todos os Associados Efetivos e Entidades Filiadas Colaboradoras Contribuintes pagarão uma taxa mensal com valores e condições definidos em resoluções da Diretoria Executiva Nacional da RIAAM-BRASIL, aprovada pela Assembleia Geral.**

**Parágrafo primeiro – Os descontos em folhas de pagamento deverão respeitar as deliberações da Diretoria Executiva Nacional da RIAAM-BRASIL e serem autorizados pelos**

**Associados das Entidades Filiadas.**

**Parágrafo segundo - Os Associados Efetivos e as Filiadas Colaboradoras Contribuintes deverão contribuir financeiramente para com a RIAAM-BRASIL mediante o pagamento da mensalidade associativa, cujos valores em percentuais serão definidos por normas regimentais.**

**Parágrafo terceiro - O pagamento das contribuições associativas e de valores dos serviços contratados e conveniados serão feitos diretamente à RIAAM-BRASIL. Quando os descontos forem possíveis diretamente na folha de pagamento dos associados os mesmos serão efetuados através do desconto em folha resultado de Acordo de Cooperação Técnica ou outro instrumento firmado entre a RIAAM-BRASIL e o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS ou outro Ente Governamental.**

**Parágrafo quarto - A RIAAM-BRASIL, reterá um percentual definido por norma regimental, sempre que efetuar as operações de descontos em folha de pagamento, a título de cobertura de custeio operacional.**

14. Sabe-se que o ajuste tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa, **não podendo se destinar ao pagamento de valores de outra natureza.**



- c) Promover a participação cidadã e a solidariedade social desenvolvendo programas que favoreçam as mudanças nos valores sociais e culturais que hoje discriminam os Idosos, Aposentados e Pensionistas, promovendo as relações intergeracionais;
- d) Incentivar a participação dos Idosos, aposentados e pensionistas mediante uma adequada capacitação pessoal e social, que estimule a constituição de conselhos de idosos nos estados e municípios, como órgãos de representação no contexto do movimento associativo, de forma que permitam atuar na geração e desenvolvimento das políticas sociais do setor.

Art. 7º Para cumprimento deste objetivos a "RIAAM\_BRASIL" realizará as seguintes:

- a) Impulsionar, apoiar e instalar RIAAM's em todos os Estados da Federação e no Distrito Federal conforme este Estatuto Social, Resoluções das Assembleias Gerais e/ou Deliberações da Diretoria Executiva nacional da RIAAM\_BRASIL.
- b) Fazer valer e cumprir as resoluções aprovadas pelas Conferências dos Idosos;
- c) Incentivar e apoiar, quando se fizer necessário a participação dos Idosos nas Conferências;
- d) Firmar parcerias e convênios entre a "RIAAM\_BRASIL" e os Organismos de Cooperação Internacional dos diferentes Países, com as Instituições Cíveis e Governamentais, para permitir o desenvolvimento de suas organizações;
- e) A RIAAM\_BRASIL promoverá os estudos, a implantação e a gestão de projetos relacionados à proteção e efetivação dos direitos fundamentais do cidadão com a realização da cidadania ativa e, ainda, organizará e ministrará Cursos, Eventos, Jornadas, Encontros Internacionais e Nacionais, com a participação das entidades filiadas no âmbito Estadual e Municipal;
- f) Promover ações de intercâmbio com as organizações de Aposentados e Pensionistas da Ibero América;
- g) Promover estudos técnicos relacionados às políticas de direito do idoso, aposentado e pensionista dando ênfase as políticas previdenciárias/saúde/educação e segurança com extensão ao idoso em situações de dependência e riscos. Buscar meios eficazes de apresentação e discussão para a implantação do fim proposto com o encaminhamento aos órgãos competentes.

...

Verificamos, outrossim, que a entidade acordante detém a natureza de associação, ou entidade congênere, de aposentados, nos termos postulados pelo §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, senão vejamos:

"...é uma associação de classe, de natureza e fins civis, com personalidade jurídica de direito privado, suprapartidária, de âmbito nacional, sem fins lucrativos e com duração por tempo indeterminado."

Isto posto, a entidade é legitimada a pactuar o Acordo.

22. Tem-se, no que interessa a presente análise, que a associação se define pela reunião de pessoas com objetivos comuns, cuja finalidade não seja econômica. Mas devem ser dotadas de finalidades específicas inerentes às pessoas que congrega.

23. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, definiu a finalidade específica da associação cuja mensalidade se pode descontar dos benefícios previdenciários, qual seja: de aposentados. Infere-se, portanto, que a associação deve ser constituída pela reunião de pessoas que busquem objetivos específicos da categoria de aposentados, sejam objetivos ligados à categoria profissional a qual pertenciam, sejam objetivos ligados a atividades sociais dos aposentados.

24. Em vista disso, o novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, definiu, de forma devidamente sintetizada, o conceito de associação ou entidade de aposentados como sendo aquela formada somente por aposentados, pensionistas e/ou idosos, com objetivos inerentes a essa categoria, ou por pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha objetivos comuns àquela classe e finalidade específica de representação de aposentados, autorizada a realizar descontos de mensalidades associativas por meio de retenção no valor do pagamento do benefício.

25. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, fundada em diversas manifestações veiculadas pela CGMAD, em especial pela NOTA n. 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, veiculada no NUP: 35014.274130/2020-64, e pelo PARECER n. 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, veiculado no NUP: 35014.179078/2020-33, deu-se no sentido de que mesmo na vigência do Decreto n.º 10.537/2020, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, se enquadram no conceito legal.

26. Nada obstante, o Entendimento desta PFE/INSS, adotado pelo Procurador-Geral, por meio do DESPACHO n. 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33), foi o de que o novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, conceitua como associação ou entidade de aposentados aquela que reúna como associados aposentados, pensionistas e idosos, em atenção a uma interpretação sistemática do art. 115, V, da Lei nº 8.213/1991, fundamentada na liberdade de associação, cuja limitação deve ser excepcional, confira-se:

APROVO, em parte, o **PARECER n. 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.**

**Não se pode olvidar que a intenção do Exmo. Sr. Presidente da república na edição do Decreto 10.537/2020 foi a de ampliar o rol de legitimados para desconto de mensalidade associativa em benefícios previdenciários dos seus filiados.**

**Assim, entendo que o melhor deslinde para a questão jurídica, in casu, está exposto no PARECER n. 00034/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, amparado, não so na nova redação do Decreto, como também, em uma interpretação sistemática do art. 115, V, da Lei nº 8.213/1991, fundamentada na liberdade de associação, cuja limitação deve ser excepcional (Item 41 do Parecer ora aprovado, em parte), o qual adoto, para a consulta específica, como o entendimento desta PFE/INSS.**

27. Da leitura dos dispositivos do estatuto consolidado é possível enquadrar a entidade interessada no conceito de associação de aposentados.

28. Outro requisito necessário para a formalização do ajuste é a **autorização do aposentado filiado** para que possa ser implementado o desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI, art. 5º, da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º. (Omissis)

(...)

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente;

29. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na Cláusula Terceira da minuta do acordo sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Além disso, verifica-se que o item 3.4 da citada Cláusula (Seq. 07, ANEX7) faz referência à modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício e de requerimento para exclusão de tal desconto como anexos do ACT, cujas minutas foram pensadas no sequencial sapiens 07.

### **1.3 Definição da natureza jurídica do ajuste proposto e do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:**

30. Como já acentuado, o ajuste proposto tem por objeto o desconto dos benefícios de mensalidades de associações, com fundamento no artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991. **O objeto do ajuste proposto, por si mesmo, é lícito e encontra embasamento legal na Lei de Benefícios.**

31. Pois bem. Configurada como associação, como já exposto no item anterior, a RIAAM-BRASIL se revela como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil (vide art. 1º e art. 41 da Lei em questão), sendo de destacar, a respeito, o que dispõe o artigo 2º, inciso I, alínea "a", da mencionada Lei:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos **que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio**, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

32. Sobre o ponto, parece que a Acordante enquadra-se na definição legal, uma vez que, analisando-se Estatuto Social consolidado, percebe-se que "o patrimônio e as rendas da RIAAM-BRASIL serão exclusivamente destinados ao atendimento das atividades e finalidades. Esta medida deverá ser estendida a todas as entidades do sistema RIAAM" (art. 52, parágrafo único).

33. Em continuidade, cumpre anotar a Conclusão DEPCONS/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONS/CPCV/PGF/AGU, que estabelece o seguinte:

I – O **acordo de cooperação** é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes**.

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 **não** se aplica ao acordo de cooperação, **incidindo**: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas **com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, caput e §1º, da Lei nº 8.666/1993**, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016**.

34. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019/2014.

35. Assim, quanto à **forma** do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes, com a necessária adequação ao regime jurídico introduzido pela Lei nº 13.019/2014, posto que se trata de ajuste sem envolver transferência de recursos entre as entidades congruentes, proposto para ser firmado entre o INSS, Autarquia Federal, e a RIAAM-BRASIL, entidade civil sem fins lucrativos (fl. fl. 06/16), **enquadrada no conceito legal de organização da sociedade civil, definido nas alíneas "a" do inciso I, do art. 2º, da Lei nº 13.019/2014**.

#### 1.4 Dos Requisitos Legais para a Celebração de Acordo de Cooperação:

36. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14 como o "*instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros*".

37. Portanto, trata-se de ajuste em que se destaca o intuito de cooperação recíproca entre as entidades que os celebram. Assim, ao firmar tal acordo, as partes visam à consecução de objetivos comuns, ou seja, diferentemente do que ocorre nos contratos administrativos, os interesses das partes não se contrapõem, mas se adicionam.

38. Além disso, trata-se de acordo em que não há qualquer repasse financeiro entre os partícipes, ou seja, cada parte cumprirá o acordo utilizando-se de seus próprios recursos. Neste ponto, o Decreto nº 8.726/16, que regulamenta a Lei nº 13.019/14, trata a questão da seguinte forma:

Art. 2º As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

I - termo de fomento ou termo de colaboração, quando envolver transferência de recurso financeiro; ou

II - **acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro**.

39. Sobre o tema, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSUS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:

I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes**.

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, caput e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016**.

III – **A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a**

**Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.**

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, **sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais**, deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja **realizado prévio chamamento público ou credenciamento**.

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o **prazo de vigência** do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a **prorrogação do prazo de vigência** do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.(g.n.)

40. Para a formalização de tal acordo, deve-se, via de regra, examinar: (i) a competência da autoridade administrativa para firmar o acordo; (ii) justificativa técnica para a celebração do compromisso, interesse dos entes envolvidos na celebração do pacto e adequação do prazo de vigência; (iii) identificação da necessidade de prévio chamamento público ou credenciamento; (iv) os requisitos de habilitação da acordante, inclusive quanto as questões referentes a capacidade técnica do acordante; (v) aprovação do plano de trabalho.

41. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, o inciso I do art. 6º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 414, de 28 de setembro de 2017, prevê como competência do Presidente do INSS exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS, já o art. 9º do mesmo normativo, prevê como competência dos Diretores "firmar e rescindir contratos, convênios, ajustes, acordos ou instrumentos congêneres, na sua área de atuação". O art. 142, inciso I, alínea "c", do Regimento Interno destaca a competência da Diretoria de Benefícios para gerenciar os procedimentos de compensação previdenciária e de consignação em benefícios. Verifica-se, assim, que a minuta está adequada quanto à competência.

42. **Quanto à competência do representante da RIAAM-BRASIL para a subscrição do Acordo**, verifica-se, da cópia autenticada do Estatuto Social acostada aos autos Seq.01, ANEX2, que compete ao Presidente "celebrar contratos e convênios de interesse da RIAAM"(art. 32, inciso j).

43. Nesse norte, foi juntada aos autos cópia de documento de identificação (Carteira de identidade) da Sra. Maria Machado Cota (sapiens seq. 01, ANEX6). Além disso, acostou-se cópia das Ata da IX Assembleia Geral Extraordinária, realizada em 21/01/2021, que prorrogou o atual mandato da diretoria, até que se tenha condições de se realizar eleições, considerando o contexto vivida de Pandemia pelo SARS COVID 19 (ANEX4, Seq. 01) e sua ratificação promovida na X Assembleia Geral Extraordinária, realizada em 17/03/2021 (ANEX5, Seq. 01).

44. **Recomenda-se, em todo caso, que no ato da celebração do ajuste seja devidamente certificado a titularidade do representante indicado no cargo de Presidente.**

45. O art. 30 do Decreto nº 8.726/2016, aplicável ao acordo de cooperação por força do art. 6º, II, do mesmo diploma legal, anota que o processo deve ser instruído com **parecer do órgão técnico** a respeito dos itens enumerados no inciso V do *caput* do art. 35 da Lei nº 13.019/2014, cuja redação é a seguinte:

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

(...)

V - **emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:**

- a) **do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;**
- b) **da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;**
- c) da viabilidade de sua execução;
- d) da verificação do cronograma de desembolso;
- e) **da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;**
- f) (Revogada);
- g) **da designação do gestor da parceria;**
- h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;

46. Quanto ao mérito da proposta, **recomenda-se que a área técnica demandante complemente a análise técnica em face do objeto proposto, para fazer constar apreciação dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a execução do ajuste proposto, deixando claro, de forma expressamente motivada, que as definições propostas são suficientes para garantir a plena execução física do objeto, bem como para minorar eventuais danos ao INSS em decorrência da falha na execução, adotando-se a devida identificação e gestão dos riscos envolvidos.** Refrisa-se que após solicitação desta PFE/INSS, a área técnica, no Despacho de 22/12/2021 informou que "No período de vigência do ACT com A REDE IBERO-AMERICANA DE ASSOCIAÇÕES DE IDOSOS DO BRASIL - RIAAM BRASIL, o INSS recebeu poucas reclamações e/ou ações judiciais. Ressaltamos que em consulta ao sistema SEI, localizamos somente uma reclamação que foi instaurada e resolvida (35014.109299/2021-25). "

47. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse da RIAAM-BRASIL (seq. sapiens 01), bem como manifestação de interesse do INSS, nos termos da Nota Técnica N° **NOTA TÉCNICA N° 030/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (seq. sapiens 07, ANEX11).

48. A Lei n° 13.019, de 2014, prevê ainda expressamente no seu artigo 29 que, via de regra, **os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público.** Da leitura do dispositivo citado, depreende-se que o chamamento público somente é obrigatório para a celebração de acordo de cooperação técnica quando o seu objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, o que **não** ocorre no caso em tela.

49. Convém salientar, ainda, que o artigo 33 da Lei n° 13.019 dispõe que, para a celebração de acordo de cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente **objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social.** Nesse diapasão, os arts. 6° e 7° do Estatuto da acordante parece contemplar finalidades nesse sentido.

50. Além do mais, os artigos 34 e 39 elencam alguns requisitos para a celebração de acordo de cooperação técnica. Vejamos:

**Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei,** as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

I - (revogado); (Redação dada pela Lei n° 13.204, de 2015)

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; (Redação dada pela Lei n° 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei n° 13.204, de 2015)

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado;

VIII - (revogado).



**Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:**

- I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;
- II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;
- III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
  - a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
  - b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
  - c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
- V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:
  - a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;
  - b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;
  - c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;
  - d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;
- VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;
- VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:
  - a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;
  - b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;
  - c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992. (g.n.)

51. **Esclarece-se que a regularidade fiscal da Acordante deve ser comprovada na data da celebração do ajuste. Outrossim, recomenda-se que a área técnica verifique o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, mediante a juntada da documentação constante dos respectivos dispositivos legais destacados atualizados na data da celebração do ajuste.**

## 1.5 Do Plano de Trabalho

52. Quanto à exigência de plano de trabalho para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019/2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do **art. 22, da Lei 13.019/2014**, bem como do **art. 25, do Decreto 8.726/2016**, adequado, em certa medida, ao acordo de cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros. Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do regulamento:

**Art. 25.** Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, **apresentar o seu plano de trabalho**, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;**
- II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;**
- III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;**
- IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;**
- V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;
- VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e
- VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do caput deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria.

53. Nesses termos, entende-se que o plano de trabalho, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. No presente caso, muito embora ele contenha os requisitos mínimos exigidos por lei, não foi devidamente aprovado pela Diretoria de Benefícios, o que desde já **se recomenda**.

54. Além disso, reitera-se a recomendação já contida no item 16 de que seja fixado o percentual de desconto, uma vez que, no ajuste ora examinado **não resta claro qual o percentual que será descontado**, na medida em que a Assembleia Geral Extraordinária que autorizou os descontos em apreço previu percentual variável de 1% a 5% sem, no entanto, definir os critérios para aplicação dos percentuais. **Em razão do exposto, recomenda-se que a área técnica competente adote providências necessárias para aclarar tal lacuna, de modo que fique claro os percentuais que serão praticados e os atos que autorizaram os mesmos.**

### Da Minuta do Ajuste

55. No que toca à **minuta do acordo de cooperação técnica**, importante observar o que dispõe o artigo 42 da Lei nº 13.019. Veja-se:

**Art. 42.** As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de **acordo de cooperação**, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

56. Da análise da minuta encaminhada a esta Procuradoria, no que é aplicável ao acordo de cooperação técnica, verifica-se a presença das cláusulas obrigatórias acima relacionadas, razão pela qual não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS. Sugere-se, todavia, o seguinte:

- o Na **cláusula terceira - Das Autorizações**, no item 3.2, sugere-se estabelecer um prazo, bem como deixar claro que a revalidação deve ocorrer antes da finalização do prazo de 3 anos, de modo que não ultrapasse o prazo máximo de 3 anos. Para tanto, recomenda-se acrescentar ao final do texto a expressão ", nos termos do art. 618-C da Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015".
- o Na **cláusula terceira - Das Autorizações**, no item 3.16, sugere-se que sejam enviados conjuntamente os arquivos para averbação do desconto de mensalidade os arquivos digitalizados na forma dos itens 2.2.5 e 2.2.10;

57. De mais a mais, anota-se a importância de a área técnica processante elaborar e divulgar modelos de ajustes que se apliquem a esses casos no âmbito desta Autarquia, cujo objetivo é a uniformização dos procedimentos com vistas ao aprimoramento, eficiência, e celeridade nos processos realizados pelo INSS. Alerta-se, ainda, que a área demandante, na ocasião de sua adoção, certifique-se quanto à utilização da última versão disponível, tomando as medidas de cautela necessárias para a sua adaptação em conformidade com o objeto concreto do ajuste.

58. Igualmente, impende alertar a área técnica acerca do disposto no artigo 38 da Lei nº 13.019/2014:

Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

59. Por fim, destaque-se que durante a execução do acordo de cooperação técnica em apreço, o acompanhamento pelo INSS deve ocorrer conforme os dispositivos da Lei nº 13.019/2014, já que esta é a norma que regulamenta os acordos de cooperação técnica celebrados entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

## CONCLUSÃO

60. Caso sejam todas as recomendações dispostas ao longo do parecer, entende-se pela possibilidade de continuidade do feito, de modo que, **sob os aspectos jurídico-formais, a Minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS (seq. sapiens 07, ANEX07) encaminhada para análise estará apta a ser utilizada, desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 11, 15, 16, 17, 44, 46, 51, 53, 54 e 56 da presente manifestação.**

61. Face o exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Benefícios**, com vistas ao prosseguimento do feito.

62. É o parecer, elaborado através do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – SAPIENS.

À consideração superior.

Brasília, 23 de dezembro de 2021.

(assinado eletronicamente)  
**VANESSA CARINA ZANIN**  
PROCURADORA FEDERAL

1. De acordo com a manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

2. Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009 combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013.

*(assinado eletronicamente)*

**KARLA KRISTINE CORREIA AMENO**

PROCURADORA FEDERAL

COORDENADORA-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA SUBSTITUTA

PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014398093202160 e da chave de acesso 9599bc2e



Documento assinado eletronicamente por KARLA KRISTINE CORREIA AMENO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 794227656 e chave de acesso 9599bc2e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARLA KRISTINE CORREIA AMENO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 27-12-2021 12:19. Número de Série: 1793960. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por VANESSA CARINA ZANIN, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 794227656 e chave de acesso 9599bc2e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VANESSA CARINA ZANIN, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 24-12-2021 10:04. Número de Série: 26433377798048596706807523557. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

---

**DESPACHO n. 00471/2021/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.398093/2021-60**

**INTERESSADOS: RIAAM-BRASIL - REDE IBERO AMERICANA DE ASSOCIAÇÕES DE IDOSOS DO BRASIL**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

**APROVO o PARECER n. 00065/2021/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.**

**Encaminhe-se conforme sugerido.**

Brasília, 27 de dezembro de 2021.

VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO  
PROCURADOR-GERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014398093202160 e da chave de acesso 9599bc2e



Documento assinado eletronicamente por VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 794706340 e chave de acesso 9599bc2e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 27-12-2021 14:22. Número de Série: 66293781227695588210749468274. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

**PARECER n. 00013/2022/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.096651/2021-55**

**INTERESSADOS: CINAAP - CÍRCULO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

**EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e o Círculo Nacional de Assistência dos Aposentados e Pensionistas - CINAAP, para desconto de mensalidade associativa diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados. Natureza jurídica de Acordo de Cooperação. Ajuste não prevê transferência de recursos financeiros. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Parecer pela aprovação da minuta do ACT, desde que atendidas as recomendações/sugestões/observações apontadas.**

Senhora Coordenadora-Geral de Matéria Administrativa,

### **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de solicitação do **Círculo Nacional de Assistência dos Aposentados e Pensionistas - CINAAP** ao INSS para a formalização de **Acordo de Cooperação Técnica - ACT** para operacionalização de descontos de mensalidades associativa nos benefícios previdenciários de seus associados (Seq. 01 do SAPIENS – PDF1).

2. O Círculo Nacional de Assistência dos Aposentados e Pensionistas - CINAAP encaminhou manifestação de interesse acompanhada de cópia autenticada da última consolidação estatutária registrada em cartório competente; Prova de Regularidade com as Fazendas Estadual e do município; e RG dos responsáveis com permissão para firmar documentos juntos ao INSS.

3. De acordo com o disposto no **OFÍCIO SEI nº 83/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN-INSS**, a entidade para análise da viabilidade de atendimento ao pedido da entidade, seria necessário apresentar (Seq. 18 do SAPIENS – HMTML 1):

“a) Relação nominal atualizada dos dirigentes da organização da sociedade civil, conforme o estatuto, com endereço, telefone, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF.

b) Declaração que a Entidade e seus dirigentes não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei Federal nº. 13.019, de 2014 (faltou elencar expressamente as vedações);

c) Declaração considerando o disposto no art. 27, do Decreto nº. 8.726/2016;

d) Comprovação de que a entidade possui capacidade técnica e operacional de realizar o objeto do acordo (organização administrativa, quantitativo de profissionais e seus cargos, balanço patrimonial, faturamento do último exercício, site oficial na internet, serviço de atendimento ao filiado, etc);

e) Cadastro de Entidades Sindicais Especiais – CESE;

- f) Cópia de documento que comprove que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado, como conta de consumo ou contrato de locação;
- g) Informações em relação ao número de associados/filiados da entidade;
- h) Informações acerca da forma de cobrança atual da mensalidade associativa.
- i) Procuração Pública da pessoa substabelecida, conforme estabelecido no inciso I, artigo 17 do Estatuto da entidade.
- j) Regimento Interno (se houver) conforme inciso II, parágrafo quarto, artigo 7º do Estatuto Social;”

4. O Círculo Nacional de Assistência dos Aposentados e Pensionistas - CINAAP atendeu à diligência:

a) **Ata do dia 07 de maio de 2018 que nomeou os membros da Diretoria Executiva e Conselho Fiscal com mandato até 07 de maio de 2022 de seus membros, documento autenticado em cartório** (Seq. SAPIENS 10 - PDF 1 e PDF 2);

b) Documento de identificação de Diego Luiz Nobre Barros, Declaração de Concordância e Veracidade, Comprovante de Residência e **Procuração pública em nome de Diego Luiz Nobre Barros (datada de 10 de agosto de 2018)** (Seq. SAPIENS 20 – PDF 1- ; Seq. SAPIENS 24 – PDF 1);

c) Declaração de Vedações art. 39 da Lei 13.019/2014 (datada de 8 de setembro de 2021), Declaração de Vedações art. 27 da Lei 8.726/2016 (datada de 8 de setembro de 2021), Declaração de Capacidade Técnica e Operacional (datada de 5 de outubro de 2021) e Relação de Faturamento (datada de 5 de outubro de 2021). (Seq. SAPIENS 25 – PDF1, PDF2 e PDF 3;

d) Comprovante de Endereço (28 de agosto de 2021) (Seq. SAPIENS 26 – PDF 1);

e) Relação de associados (Seq. SAPIENS 27 - PDF 1);

f) Procuração pública, **datada de 10 de agosto de 2018** (Seq. SAPIENS 28 – PDF 1);

g) Declaração de Inexistência de Regimento Interno (datada de 9 de setembro de 2020) (Seq. SAPIENS 29 – PDF 1);

h) Procuração - Vilela e Associados, advogados (datada de 10 de setembro de 2021) (Seq. SAPIENS 33. - PDF 1),

i) Estatuto Social, de 06 de outubro de 2021, com assinatura do Presidente reconhecida em cartório na data de 27 de outubro de 2021 (Seq. SAPIENS 36 – PDF 1 e PDF 2) ;

j) Despacho da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia informando que o CINAAP foi cadastrado no Sistema Cadastro de Entidades Especiais - CESE, em 2 de dezembro de 2021 - (Seq. SAPIENS 47 – PDF 1);

k) Substabelecimento de Procuração pública, na data de 8 de dezembro de 2021 (Seq. SAPIENS 48 – PDF 1);

l) Consultas (Seq. SAPIENS 50 – PDF 1 ao PDF 10);

m) Documentação de Identificação de José Agapito da Silveira (Seq. SAPIENS 51 – PDF 1);

n) Comprovante de Endereço (datado de 22 de novembro de 2021) (Seq. SAPIENS 52 – PDF 1).

5. Em seguida, foi realizado o “check-list” de verificação da documentação (Seq. SAPIENS 54 – HTML1), no qual se assinalou a presença de todos os documentos necessários para o Acordo de Cooperação Técnica, com exceção das “Informações acerca da forma de cobrança atual da mensalidade associativa”.

6. À Seq. SAPIENS 55 – HTML1 e HTML2, foram juntadas as minutas do Plano de Trabalho e do Acordo de Cooperação Técnica, respectivamente.

7. A **Nota Técnica nº 33/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (Seq. SAPIENS 57 – HTML 1), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, aponta estarem presentes os propósitos para celebração do acordo, bem como pela viabilidade técnica, desde que a proponente concorde e aceite com as minutas e haja interesse e conveniência por parte da Administração Pública Federal.

8. As minutas, por meio do Ofício nº 001/2021, datado em 06 de janeiro de 2022, foram aceitas formalmente pelo CINAAP (Seq. SAPIENS 61 – PDF 1).

9. **Despacho, de 24/01/2022 – Chefe da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios (Seq. SAPIENS 63 – HTML 1)** faz referência à Nota Técnica e encaminha as minutas do Plano de Trabalho e do ACT para aprovação formal e previamente. A aprovação formal foi exarada por meio do **Despacho, de 25/01/2022- Diretor de Benefícios (Seq. SAPIENS 63 – HTML 3)**, que encaminhou os presentes autos à PFE/INSS para análise e emissão de parecer jurídico.

10. Este é o relatório.

## 2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

11. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data (conforme constantes até Seq. 63 do SAPIENS), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 – CF/88, o artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e o artigo 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, incumbe a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal/Advocacia-Geral da União manifestação sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da discricionariedade (aspectos de conveniência e oportunidade) dos atos afeitos aos gestores/administradores, nem analisar elementos de natureza eminentemente técnica, financeira, administrativa ou de gestão.

12. A propósito, o Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Consultoria-Geral da União deixa claro que “O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, os administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.

13. As observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Nesse caso, a decisão deve ser expressamente fundamentada, conforme exige o art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 1999. O prosseguimento do feito sem a observância desses apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

## 3. ANÁLISE JURÍDICA

**“Interpretar é alcançar o sentido de alguma coisa; é aprender-lhe a significação. Assim, interpretar o Direito Administrativo é captar o sentido de suas normas”. DIÓGENES GASPARINI**

### 3.1. NO MÉRITO

#### 3.1.1. DO ATO ADMINISTRATIVO



14. Antes de adentrarmos no cerne desta análise jurídica, mister tecermos considerações, ainda que de forma perfunctória, acerca do conceito e elementos do **Ato Administrativo**. Com efeito, a função executiva da Administração Pública é concretizada por meio de seus atos jurídicos, denominados atos administrativos, cuja teoria consiste no objeto fundamental de estudo do Direito Administrativo.

15. Na clássica lição de **HELY LOPES MEIRELLES**, em “Direito Administrativo Brasileiro”, 15ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 126, *verbis*:

“Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”.

16. Por sua vez, **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO**, em “Elementos de Direito Administrativo”, 3ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1992, p. 38, conceitua ato administrativo como:

“A declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público) no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante comandos complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitos a controle de legitimidade por órgão jurisdicional”.

17. De fato, a doutrina administrativista relaciona elementos ou requisitos para a existência dos atos administrativos, como, mais uma vez, leciona **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., pp. 127/128, *verbis*:

“O exame do ato administrativo revela nitidamente a existência de cinco requisitos necessários à sua formação, a saber: *competência, finalidade, forma, motivo e objeto*. Tais componentes, pode-se dizer, constituem a infraestrutura do ato administrativo, seja ele vinculado ou discricionário, simples ou complexo, de império ou de gestão.

18. Além destes componentes, merecem apreciação, pelas implicações com a eficácia de certos atos, o *mérito administrativo* e o *procedimento administrativo*, elementos que, embora não integrem sua contextura, concorrem para sua formação e validade.

19. Sem a convergência desses elementos não se aperfeiçoa o ato e, conseqüentemente, não terá condições de eficácia para produzir efeitos válidos. Bastam essas considerações para realçar a importância do conhecimento desses componentes do ato administrativo e justificar as considerações que passaremos a tecer sobre os mesmos”.

### 3.1.2. DO OBJETO

20. Na lição de **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., p. 131, sobre o elemento *objeto* dos atos administrativos, *verbis*:

**Objeto** – “Todo ato administrativo tem por objeto a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação do Poder Público. Nesse sentido o objeto identifica-se com o conteúdo do ato, através do qual a Administração manifesta o seu poder, e a sua vontade, ou atesta simplesmente situações preexistentes. (...)

O objeto, nos atos discricionários, fica na dependência da escolha do Poder Público, constituindo essa liberdade opcional o mérito administrativo. Não se pode, pois, em tal elemento, substituir-se o critério da Administração pelo pronunciamento do Judiciário, porque isto importaria em revisão do mérito administrativo, por uma simples mudança de juízo subjetivo – do administrador pelo juiz – sem qualquer fundamento em lei.”

#### 3.1.2.1. DO OBJETO NA MINUTA DE ACT

21. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de minuta de Termo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o **Instituto Nacional do Seguro Social – INSS** e o **Círculo Nacional de Assistência dos Aposentados e**

**Pensionistas - CINAAP**, que tem por **objeto**, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (Seq. SAPIENS 55 – HTML 02), o seguinte:

“O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados do **CINAAP - CÍRCULO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS**, no valor correspondente à 2% (dois por cento) do benefício do associado, em favor do ACORDANTE.

O desconto em referência apenas será realizado e repassado ao ACORDANTE, se houver expressa autorização do associado.

O presente Acordo de Cooperação Técnica e as relações previdenciárias dele decorrentes são regidos pela Lei de Benefícios da Previdência Social – Lei nº 8.213/1991, pelo Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/1999, bem como pelas disposições específicas ora ajustadas.

Entende-se por mensalidade associativa o pagamento devido pelo associado ao ACORDANTE, em função tão só de sua filiação aos quadros associativos, não vinculado, portanto, a qualquer contraprestação ou aproveitamento específico, nem decorrente de qualquer adesão a programas ou planos de vantagens ou benefícios.

A inclusão de qualquer serviço prestado pelo ACORDANTE ou por TERCEIRO embutido no valor da mensalidade, ou em desacordo com esta Cláusula, caracterizará desvio de finalidade e simulação e ensejará as consequências previstas na Cláusula Décima Segunda, bem como na Cláusula Oitava.

O desconto de mensalidade previsto nesta Cláusula depende de expressa e livre manifestação de vontade, por parte do associado do ACORDANTE, o qual poderá, a qualquer tempo, solicitar a exclusão da autorização.”

**22. O objeto do Acordo resume-se a possibilitar o repasse das contribuições associativas descontadas da mensalidade do benefício, mediante autorização do associado cujo fito é gerar comodidade ao beneficiário.**

**23. No tocante aos descontos da mensalidade, eles estão previstos no art. 6º do Estatuto Social (Seq. Sapiens 36 - PDF1 e PDF2) e convencionados seu valor em Ata da Assembleia Extraordinária (Seq. Sapiens 10 - PDF2), datada de 17 de dezembro de 2020, limitados ao percentual de 2% (dois por cento), consoante o disposto no item 06, parágrafo 27, da Nota Técnica nº 33/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN.**

### **3.1.2.2. DAS CONDIÇÕES PARA O DESCONTO NOS BENEFÍCIOS**

24. O artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados. Confirma-se, *in verbis*:

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

V - mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

(...)

§ 6º Na hipótese prevista no inciso V do caput deste artigo, a autorização do desconto deverá ser revalidada a cada 3 (três) anos, a partir de 31 de dezembro de 2022, podendo esse prazo ser prorrogado por mais 1 (um) ano, por meio de ato do Presidente do INSS. (Redação dada pela Lei nº 14.131, de 2021)

25. Examina-se, dessa forma, que a regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213, de 1991, autoriza que seja descontada mensalidade de associações e demais entidades de aposentados, estabelecendo, como condição, que se trate de entidade de aposentados legalmente reconhecida, bem como que haja autorização de seus filiados.

26. O artigo 154 do Regulamento da Previdência Social - RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes, verbis:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

(...)

§ 1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do caput e somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário, conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-B A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do caput poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por:

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-E Considera-se mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do caput, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do caput deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º-F pela instituição que o celebrar. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

27. Nesse norte, como requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido, examina-se a necessidade de (i) o desconto abranger somente a mensalidade associativa, (ii) a entidade interessada ter legitimidade para

o feito, denominada pela qualidade de representar aposentados e de ser legalmente constituída, e (iii) autorização de seus filiados.

28. Conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS (por exemplo, no PARECER Nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213, de 1991, nada mais é do que a contribuição associativa, devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, inciso IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). Estando a previsão legal em questão restrita ao desconto de mensalidade ou contribuição associativa, conclui-se, por outro lado, pela ausência de previsão normativa para descontos de valores de outra natureza (no mesmo sentido, confira-se o precedente da NOTA Nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU - NUP 35000.000459/2018-25).

29. O §1º-E do art. 154 do RPS, na atual redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 28 de outubro de 2020, definiu mensalidade associativa como sendo "a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS".

30. Analisando-se o Estatuto Social do **Círculo Nacional de Assistência dos Aposentados e Pensionistas - CINAAP** (acostado em Sapiens Seq. 36), percebe-se que ele prevê o seguinte, *verbis*:

"**ARTIGO 7º** - O número de associados integrantes da CINAAP é ilimitado e terá duas categorias de associados, sendo:

1 - Associados contribuinte: Aquele que constitui mensalmente com a entidade, conforme valores previstos no artigo 6º;

2 - Associados honorário: Aquele associado ou não, que tenha prestado relevante serviço à entidade, conforme indicação e aprovação da Diretoria Executiva;

**Parágrafo Primeiro** - Podem filiar-se na categoria de associado contribuinte os aposentados e pensionistas de todas as categorias de todo o território nacional, sendo que sua condição de associado é intransmissível a terceiros, mediante aprovação pela Diretoria Executiva.

**Parágrafo Segundo** - Os associados honorários não terão direito a voto nas assembleias gerais, e por tanto, não poderão exercer cargo de Direção da Entidade.

**Parágrafo Terceiro** - São deveres dos associados contribuintes:

**I - Pagar em dia sua contribuição mensal, conforme valor estabelecido e informado no ato de sua subscrição social;**

II - Cumprir o Estatuto Social e as Resoluções da Diretoria Executiva;

III - Comparecer às Assembleias Gerais quando convocado;

(...)

**Parágrafo Quinto** - Os associados contribuintes serão excluídos do quadro social da entidade quando:

I - Deixar de pagar suas mensalidades por mais de 03 (três) meses consecutivos;"

31. Com relação ao valor da mensalidade associativa, verifica-se da cópia da **Ata da Assembleia Geral Extraordinária realizada em 17/12/2020 (SAPIENS Seq. 10 - PDF 2)**, a qual tinha como item de pauta, dentre outros, a aprovação do valor do percentual a ser descontado a título de mensalidade associativa", o seguinte registro, *verbis*:

"Em seguida, o Presidente declarou aberto os trabalhos e apresentou a pauta da reunião, contendo os seguintes assuntos: [...] 1.2. Fixação do percentual de contribuição mensal dos associados, em razão de até 2 % do valor da aposentadoria ou pensão, limitando ao valor máximo de desconto de até R\$ 100,00 (cem reais); [...] foi realizada a votação da mudança com os presentes, ficando aprovada por unanimidade a consolidação do Estatuto com alteração completa deste".

32. Analisando-se os dispositivos supra colacionados, a contribuição à entidade associativa parece se enquadrar ao conceito legal de contribuição associativa. Pressupõe-se, dessa forma, que o ajuste proposto tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa, de modo que será esse o tipo de contribuição que norteará a presente análise jurídica.

33. De toda forma, caso celebrado o ajuste, sugere-se um acompanhamento atento de sua execução, mormente ante a possibilidade de se incluir no chamado "desconto de mensalidade" valores outros não contemplados no referido conceito, como, por exemplo, remunerações ou outras contribuições decorrentes de serviços específicos prestados pela entidade. No ensejo, deve-se frisar que o conceito de mensalidade associativa previsto no § 1º-E do art 154 do RPS não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, estando o desconto de referida mensalidade associativa sujeita, ainda, a limite máximo a ser estabelecido em ato do Presidente do INSS.

34. Quanto ao requisito da legitimidade da entidade para figurar no polo do ajuste de referência, evidencia-se que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas.

35. No que se refere à natureza jurídica da entidade acordante, a lei define a necessidade de se tratar de uma associação, ou entidade congênere, de aposentados.

36. Tem-se, no que interessa à presente análise, que a associação se define pela reunião de pessoas com objetivos comuns, cuja finalidade não seja econômica. Mas devem ser dotadas de finalidades específicas inerentes às pessoas que congrega.

37. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, definiu a finalidade específica da associação cuja mensalidade se pode descontar dos benefícios previdenciários, qual seja: de aposentados. Infere-se, portanto, que a associação deve ser constituída pela reunião de pessoas que busquem objetivos específicos da categoria de aposentados, sejam objetivos ligados à categoria profissional a qual pertenciam, sejam objetivos ligados a atividades sociais dos aposentados.

38. Considerando a previsão de que o INSS pode descontar da renda mensal do benefício "mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I" (art. 154, inciso V, do RPS, na redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020), tem-se que o § 1º-D do referido art. 154 do RPS (também na redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020), considera associação ou entidade de aposentados ou pensionistas como aquela formada por "aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias" (inciso I) ou "pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas" (inciso II).

39. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do novel §1º-D do art. 154 do RPS, fundada em diversas manifestações veiculadas pela CGMAD, em especial pela NOTA Nº 00054/2020/DAAA/PFE-INSSSEDE/PGF/AGU (processo NUP 35014.274130/2020-64), e pelo PARECER Nº 00006/2020/GAB/PFE-INSSSEDE/PGF/AGU (processo NUP 35014.179078/2020-33), deu-se no sentido de que mesmo na vigência do Decreto nº 10.537, de 2020, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, se enquadram no conceito legal.

40. Nada obstante, o entendimento desta PFE/INSS, adotado pelo Procurador-Geral, por meio do DESPACHO Nº 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (processo NUP 35014.179078/2020-33), foi o de que o novel §1º-D do art. 154 do RPS, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, conceitua como associação ou entidade de aposentados aquela que reúna como associados aposentados, pensionistas e idosos, em atenção a uma interpretação sistemática do art. 115, inciso V, da Lei nº 8.213/1991, fundamentada na liberdade de associação, cuja limitação deve ser excepcional.

**41. *In casu*, extrai-se do Estatuto Social apresentado (Seq. Sapiens 36 - PDF1 e PDF2) que o Círculo Nacional de Assistência dos Aposentados e Pensionistas - CINAAP se apresenta como uma associação**

**civil de direito privado "sem fins lucrativos", "com base de atuação em todo território nacional (art. 2º, caput), constituído para "promover a defesa dos interesses e direitos dos associados, com poderes para representá-lo, em juízo ou fora dele, inclusive para propositura de ações coletivas, na forma prevista nas leis federais, estaduais, municipais e legislação complementar" (art. 5º, caput, alínea "a"). À luz do entendimento adotado por meio do referido DESPACHO Nº 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (processo NUP 35014.179078/2020-33), percebe-se, pois, ser possível enquadrar a entidade interessada no conceito de associação de aposentados.**

42. Ainda no que toca à legitimidade da entidade interessada, há que se perquirir se se trata de entidade legalmente constituída. Os requisitos para a constituição das Associações estão definidos no art. 53 e seguintes do Código Civil, de 2002. O normativo prevê, por exemplo, os requisitos mínimos do Estatuto, bem como proíbe a previsão de direitos e obrigações recíprocas.

43. Conquanto a entidade tenha apresentado Comprovante de Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ (vide cópia em Sapiens Seq. 13 - PDF 1), além de cópias do Estatuto Social (vide Sapiens Seq. 36) e da cópia da Ata de Assembleia Geral Extraordinária, realizada em 07/05/2019, de eleição e posse da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal para o período de 4 anos (Seq. SAPIENS 10 - PDF1, Pag. 3), **é preciso alertar os gestores desta Autarquia de que o INSS está sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais decorrentes de descontos de valores de mensalidades de associações alegadamente não autorizados ou mesmo diversos do que efetivamente foi autorizado. Em razão de tal contexto, afigura-se de todo recomendável que a administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins.**

#### **DA CERTIDÃO DE INSCRIÇÃO NO CADASTRO DE ENTIDADES ESPECIAIS - CESE do novo Ministério do Trabalho e Previdência Social**

44. Desse modo, e com vistas a garantir maior segurança ao INSS, recomenda-se que neste tipo de avença a área competente solicite à entidade de aposentados interessada que apresente Certidão de Inscrição no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE, expedida pelo novo Ministério do Trabalho e Previdência Social, recriado em 28 de julho de 2021 pela Medida Provisória nº 1.058, de 27/7/2021, que alterou a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, posto que esta pasta, nos termos da Portaria MTE nº 984, de 26 de novembro de 2008, tem competência para verificar a regularidade da entidade.

45. Com efeito, o site do novo Ministério do Trabalho e Previdência Social informa que o "Cadastro de Entidades Sindicais Especiais foi criado pela Portaria 984/2008 para a inscrição de entidades que, apesar de não constituírem categoria profissional ou econômica e conseqüentemente não poderem fazer parte da estrutura sindical comum brasileira, tiveram menção especial no inciso VII e parágrafo único do art. 8º da Constituição Federal, artigo que concerne à organização sindical brasileira. Dessa forma, o Cadastro de Entidades Sindicais Especiais dá atenção especial a aposentados e a outros grupos e possibilita que eles constituam associação sindical específica para a defesa dos seus interesses e, ainda, filiem-se às Centrais Sindicais com maior identificação com os grupos representados". (Pesquisa realizada em 17 de fevereiro de 2022)

46. De toda forma, recomenda-se que a área técnica avalie outros meios para verificar a regularidade de atuação da entidade. Além disso, recomenda-se que se proceda a uma análise de riscos consistente, como também a uma análise da capacidade técnica de este INSS fiscalizar a execução do ajuste, inclusive no controle da natureza da mensalidade associativa a ser descontada.

47. Destaque-se que a devida fiscalização dos ajustes que celebra é obrigação legal do INSS, de modo que eventuais dificuldades operacionais ou de outra ordem, se houver, diagnosticadas pelo INSS, para implementar a referida fiscalização, e os riscos associados, devem ser objeto de consideração expressa por parte da autoridade competente, no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade para decidir pela celebração do ajuste, pelo que se responsabiliza.

48. Outro requisito necessário para a formalização do ajuste é a autorização do aposentado filiado para que possa ser implementado o desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI do art. 5º da Constituição Federal de 1988, que preconiza, verbis:

Art. 5º (...)

(...)

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente;

(...)

49. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na CLÁUSULA TERCEIRA - DAS AUTORIZAÇÕES da minuta do ACT sob análise (doc. SEI 5978923- Seq. SAPIENS 55 - HTML 2), que prevê a necessidade de apresentação de autorização expressa do titular do benefício. Além disso, verifica-se que o item 3.4 da citada Cláusula faz referência a modelos/formulários de autorização, revalidação e exclusão de desconto da mensalidade no benefício, cujas minutas (que figuram como Anexos I, II e III do ACT) foram acostadas em Seq. SAPIENS 56 - HTML 1 - HTML 2 - HTML 3.

### 3.1.2.3. DO PLANO DE TRABALHO

50. Quanto à exigência de **plano de trabalho** (Seq. SAPIENS 55 – HTML 01), para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019/2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do **art. 22, da Lei 13.019/2014**, bem como do **art. 25, do Decreto 8.726/2016**, adequado, em certa medida, ao acordo de cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros. Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do regulamento:

#### **Lei nº 13.019/2014**

Seção VII

Do Plano de Trabalho

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

V - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

VI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

VII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

VIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

IX - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

X - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

Parágrafo único. (Revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

#### **Decreto nº 8.726/2016**

Art. 25. Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, apresentar o seu plano de trabalho, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;

II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;

III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;

IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e

VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do **caput** deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria.

51. Nesses termos, entende-se que o **plano de trabalho**, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 (nos incisos V a VII estão os requisitos específicos para ajustes com transferência de recursos, o que não pode ser no caso de Acordos de Cooperação). Depreende-se, também, que a celebração de convênios, acordos, ajustes e congêneres depende de prévia aprovação do **plano de trabalho** proposto pela organização Interessada.

52. Da leitura da minuta de **Plano de Trabalho** (Seq. SAPIENS 55 – HTML 01) constata-se que o desconto das mensalidades dos associados do **Círculo Nacional de Assistência dos Aposentados e Pensionistas - CINAAP** será diretamente em seus respectivos benefícios previdenciários e corresponderá a **2% (dois por cento) sobre o salário-mínimo vigente à época do desconto**. E como meta agir conjuntamente para concretizar a implementação da política de ações para os aposentados e pensionistas associados, *verbis*:

## “2. DAS METAS:

### 2.1. DO INSS:

2.1.1. Colaborar com a implementação de políticas de ações do ACORDANTE voltadas aos aposentados e pensionistas que fazem parte de seu quadro de associados, através da facilitação do recebimento dos valores referentes às mensalidades dos associados.

### 2.2. DO ACORDANTE:

2.2.1. Promover a defesa dos interesses de seus associados;

2.2.2. Promover congressos, palestras e conferências sobre assuntos de interesse da classe e ainda tendentes à melhoria e ao aperfeiçoamento dos serviços afetos ao ACORDANTE;

2.2.3. Fornecer assistência jurídica em condições mais favoráveis aos aposentados e pensionistas associados do ACORDANTE; e

2.2.4. Representar seus associados, bem como defender seus interesses, dentro da ordem e do respeito à Lei, junto aos poderes competentes.

53. Com efeito, como a supracitada **Nota Técnica nº 33/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (Seq. SAPIENS 57 – HTML 1), após a análise dos requisitos, afirma:

"40. Sendo assim, o Plano de Trabalho está de acordo com os normativos afetos à matéria e a praxe da Instituição.

41. Ressalta-se que o Plano ora proposto poderá ser revisto para alteração de suas metas, conforme a necessidade, conveniência e oportunidade."

### 3.1.2.4. DA POSSIBILIDADE JURÍDICA



**54. Portanto, identifica-se, assim, a possibilidade jurídica de celebração da avença, uma vez que o ajuste tem a finalidade de viabilizar a operacionalização por meio eletrônico de direito conferido constitucionalmente.** Dessa forma, trata-se apenas de nova forma de operacionalização de um serviço que já é prestado pela Autarquia.

### 3.1.2.5. DA VIABILIDADE TÉCNICA

55. Quanto ao ponto relativo à **viabilidade técnica de operacionalização do ajuste** proposto, a **Nota Técnica nº 33/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (Seq. SAPIENS 57 – HTML 1), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Acordos Nacionais e Benefícios, datada de 23 de dezembro de 2021, esclarece:

“47. Destaca-se que a celebração do presente Acordo visa a concessão de uma comodidade ao beneficiário para realizar o pagamento da mensalidade associativa.

48. Assim, encontram-se presentes os propósitos para celebração do Acordo em voga, desde que a proponente concorde com as minutas do Acordo e haja interesse e conveniência por parte da Administração Pública Federal.

49. Então, em relação à instrução do presente, encaminhamos o processo com a elaboração das minutas do Acordo e seus anexos, bem como o Plano de Trabalho.

50. Feitas as considerações, esta Divisão De Acordos Nacionais De Benefícios manifesta-se pelo atendimento aos requisitos legais para celebração do Acordo, bem como opina pela viabilidade técnica na celebração do Acordo entre o **INSS** e o **CINAAP - CÍRCULO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS**, desde que sanadas as pendências de manifestação de aceite das minutas elaboradas (e haja interesse da Autarquia Previdenciária), bem como de assinatura eletrônica dos referidos documentos (minutas).

51. Encaminhe-se à consideração superior para análise e apreciação, sugerindo, sucessivamente:

I - Emissão de Ofício à **Proponente** para que se cumpra a exigência de manifestação e, se de acordo, envio à Diretoria de Benefícios, para apreciação da conveniência e oportunidade, exarando:

a) Aprovação formal e previamente, conforme determina o § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Minuta do Acordo (Documento SEI nº 5978923) e do Plano de Trabalho (Documento SEI nº 5978670) e dos Anexos do Acordo (5979664, 5979668, 5979674); e,

b) Submissão à Procuradoria, para análise da regularidade jurídico-formal.”

56. Com efeito, a **Portaria Conjunta nº 3/DIRAT/DIRBEN/INSS, de 8 de dezembro de 2017**, que **“implementa o Módulo de Entidades Parceiras no Sistema de Agendamento – SAG e aprova minutas-padrão”**, já regulamenta uma realidade, ou seja, a viabilidade técnica de avenças como a presente, *in verbis*:

**“O DIRETOR DE ATENDIMENTO E O DIRETOR DE BENEFÍCIOS DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS**, no uso das atribuições que lhes confere o Decreto nº 9.104, de 24 de julho de 2017, e considerando:

a. implementação do Módulo de Entidades no Sistema de Agendamento – SAG para recepção remota de requerimentos de entidades conveniadas;

b. a necessidade de uniformização de Termos Aditivos, Acordos de Cooperação Técnica e Termos de Adesão, de forma a permitir aos acordantes, no âmbito da Administração Central, Superintendências-Regionais e Gerências-Executivas, a inclusão, por meio eletrônico, de requerimentos ao INSS;

c. a necessidade de atendimento à recomendação constante do Parecer nº 00067/2017/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 4 de setembro de 2017; e

d. as normas e diretrizes instituídas pelas Leis nos 8.213, de 24 de julho de 1991; 8.666, de 21 de junho de 1993; 13.019, de 31 de julho de 2014, e Decretos nos 3.048, de 6 de maio de 1999, e 8.726, de 27 de abril de 2016,

#### **RESOLVEM:**

Art. 1º Fica instituído o Módulo de Entidades no Sistema de Agendamento – SAG e aprovadas, na forma dos Anexos a esta Portaria, as minutas-padrão de Termo Aditivo, Acordo de Cooperação

Técnica – ACT, Termo de Adesão e seus respectivos Anexos, a serem firmados no âmbito da Administração Central, Superintendências-Regionais e Gerências-Executivas.

Art. 2º O Módulo de Entidades do SAG deve ser acessado por meio da Internet, em endereço disponibilizado pelo INSS, exclusivamente por entidades signatárias de ACT que prevejam, expressamente, sua utilização para inclusão de requerimentos de serviços do INSS.

(...)

Art. 7º As minutas-padronizadas de Termo Aditivo, de ACT, de Termo de Adesão e de Plano de Trabalho, que constituem Anexos desta Portaria, deverão ser obrigatoriamente adotadas pelos dirigentes e agentes públicos do INSS para formalização dos ajustes e aditivos que objetivem a operacionalização de pedidos de serviços previdenciários por meio eletrônico, nos termos permitidos pelo art. 117 da Lei nº 8.213, de 1991, e com base na Lei nº 9.784, de 1999, e no Decreto nº 8.539, de 2015.

(...)

§ 2º Excepcionalmente, e desde que devidamente justificado pela área técnica competente, e autorizado pelo dirigente máximo do órgão, poderão ser incluídas, suprimidas ou modificadas cláusulas constantes das minutas-padrão referidas no caput deste artigo.” (Grifos nossos)

### 3.1.2.6. REGULARIDADE FISCAL

57. Quanto à comprovação da regularidade fiscal, nos termos do *caput* do art. 116 da Lei nº 8.666/93, aplicam-se as disposições da referida lei, no que couber, aos acordos celebrados por entidades da Administração.

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

58. Especialmente no tocante à regularidade fiscal, a Lei nº 8.666/93 exige o seguinte:

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943. (Incluído pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

**59. Ressalte-se, ademais, que a Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002, define em seu art. 6º, a obrigatoriedade de os órgãos da Administração Pública Federal, direta e indireta, efetuarem prévia consulta ao CADIN para a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos.**

60. A Lei nº 12.440/2011, de 7/7/2011, com início de vigência em 4/1/2012: instituiu a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT) e alterou a Lei nº 8.666/1993 para exigir a documentação de regularidade trabalhista como requisito imprescindível à regularidade fiscal e trabalhista dos convenientes por força do art. 116 da Lei de Licitações.

**61. No presente caso, a Nota Técnica nº 33/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN afirma não haver óbice fiscal que impeça ao CINAAP de firmar acordo com a Autarquia, uma vez que foram apresentados o conjunto probatório da regularidade fiscal, *verbis*:**

- “9. O conjunto probatório da regularidade jurídica e fiscal está instruído da seguinte forma:
- I - Ata de Assembleia Geral que elegeu a atual diretoria (4543751);
  - II - Certidão negativa de débitos sobre os tributos federais (4543944);
  - III - Certidão negativa estadual (4544046);
  - IV - Certidão negativa municipal (4544032);
  - V - Certidão de Regularidade do FGTS (4543933);
  - VI - Certidão de Regularidade Trabalhista (CNDT) (4543963);
  - VII - Comprovante Cadastro no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF (4543916);
  - VIII - Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE (5137530, 5137531, 5449965, 5832245);
  - IX - Registro do CNPJ (4543890);
  - X - Declaração de que não está inadimplente, sob pena do art. 299 do Código Penal (4543866);
  - XI - Declaração art. 39 da Lei Federal nº. 13.019, de 2014 (4543866, 5137520);
  - XII - Declaração inciso V, art. 27 Lei Federal nº 8.666/93 (4543866);
  - XIII - Declaração possui capacidade técnica operacional (4397836, 5137522);
  - XIV - Declaração art. 27 de Decreto n.º 8726/2016 (5137521);
  - XV - Ata de Assembleia Geral que definiu o percentual do desconto (4543797);”

**62. Foram diligenciadas, também, pela própria Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, as seguintes consultas:**

- I - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF (Seq. SAPIENS 50 – PDF 1);
- II- Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN (Seq. SAPIENS 50 – PDF 2);
- III - Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM (Seq. SAPIENS 50 – PDF 3);
- IV – Consulta na Plataforma Mais Brasil (Seq. SAPIENS 50 – PDF 4);
- V - Consolidada do Tribunal de Contas da União - TCU (Seq. SAPIENS 50 – PDF 5);
- VI - Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS (Seq. SAPIENS 50 – PDF 6);
- VII - Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) (Seq. SAPIENS 50 – PDF 7);
- VIII - CERTIDÃO NEGATIVA DE LICITANTES INIDÔNEOS – TCU (Seq. SAPIENS 50 – PDF 8);
- IX - Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade. (Seq. SAPIENS 50 – PDF 9);
- X – Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS (Seq. SAPIENS 50 – PDF 10);

63. Por todo o exposto, **seguindo o disposto da Nota Técnica nº 33/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN, fica demonstrada a viabilidade técnica da celebração do Acordo entre o INSS e o Círculo Nacional de Assistência dos Aposentados e Pensionistas - CINAAP, desde que sanadas as pendências de manifestação de aceite das minutas elaboradas (e haja interesse da Autarquia Previdenciária) – o que foi realizado conforme Seq. SAPIENS 61 – bem como de assinatura eletrônica dos referidos documentos (minutas).**

### 3.1.3. DA FORMA

64. Com relação ao requisito *forma*, ensina, ainda, **HELLY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., pp. 129/130, *verbis*:

“**Forma** – O revestimento exteriorizador do ato administrativo constitui requisito vinculado e imprescindível à sua perfeição. Enquanto a vontade dos particulares pode manifestar-se

livremente, a da Administração exige procedimentos especiais e *forma legal* para que se expresse validamente. Daí podermos afirmar, que, se no direito privado a liberdade da forma do ato jurídico é regra, no direito público é exceção. Todo ato administrativo é, em princípio, formal. E compreende-se essa exigência, pela necessidade que tem o ato administrativo de ser contrastado com a lei e aferido, frequentemente, pela própria Administração e até pelo Judiciário, para verificação de sua validade. (...)

Impõe-se, neste caso, distinguir a *forma do ato do procedimento administrativo*. A *forma* é o revestimento material do ato; o *procedimento* é o conjunto de operações exigidas para a sua perfeição. (...) O procedimento é dinâmico; a forma é estática.

A inobservância da forma vicia substancialmente o ato, tornando-o passível de invalidação, desde que necessária à sua perfeição e eficácia”.

65. Quanto à *forma* do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, **tendo em vista que tem por objeto apenas prever desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários, repasse, aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social**, entende-se que a forma está adequada com a legislação de regência (Decreto nº 6.170/2007 e Lei nº 8.666/93).

66. Para o caso em tela, a **Portaria nº 1.313, do Presidente do INSS, de 17 de junho de 2021**, e publicada no D.O.U de 18/6/2021, que “estabelece diretrizes para elaboração, alteração e revogação dos atos administrativos”, estabelece, *verbis*:

“Seção IV

Dos atos constitutivos

Art. 21. Além do disposto no inciso II do art. 17, considera-se ato constitutivo:

I - Acordo de Cooperação Técnica: instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos públicos, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva transferência de recursos financeiros.

(...)

§ 1º O Plano de Trabalho a ser adotado nos ajustes previstos neste artigo, deverá:

I - obedecer aos parâmetros estabelecidos no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou na respectiva legislação de regência do ajuste que se pretende firmar, conforme o caso; e

II - ser previamente aprovado pela autoridade competente da área proponente.

§ 2º Os instrumentos a serem celebrados pelo INSS com outros países deverão seguir os preceitos e fundamentos estabelecidos no Manual de Procedimentos de Prática Diplomática Brasileira, elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores.” (Grifos nossos)

67. No que toca à **minuta do acordo de cooperação técnica**, importante observar o que dispõe o **artigo 42 da Lei nº 13.019, de 2014**:

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de

apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) (Grifos nossos)

### 3.1.4. FUNDAMENTAÇÃO: FINALIDADE E MOTIVAÇÃO

68. Na lição de **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., pp. 128/129 e 130, *verbis*:

**Finalidade** – “Outro requisito necessário ao ato administrativo é a finalidade, ou seja, o objetivo de interesse público a atingir. Não se compreende ato administrativo sem fim público. A finalidade é, assim, elemento vinculado de todo ato administrativo – discricionário ou regrado – porque o direito positivo não admite ato administrativo sem finalidade pública ou desviado de sua finalidade específica. (...)”

A alteração da finalidade expressa na norma legal, ou implícita no ordenamento da Administração, caracteriza o desvio de poder (*détournement de pouvoir – sviamento di potere*), que rende ensejo à invalidação do ato, por lhe faltar um elemento primacial em sua formação: o fim público desejado pelo legislador”. (...)”

**Motivo** – “O *motivo* ou *causa* é a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo. O motivo, como elemento integrante da perfeição do ato pode vir expresso em lei, como pode ser deixado ao critério do administrador. No primeiro caso será um elemento vinculado; no segundo, discricionário, quanto à sua existência e valoração. Da diversidade das hipóteses ocorrentes resultará a exigência ou a dispensa da motivação.”

69. Com efeito, todo Ato Administrativo deve ser motivado e justificado, segundo o **Princípio da Motivação dos Atos Administrativos** e em atendimento ao disposto no **art. 50, da Lei n.º 9.784/99, que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”**:

## CAPÍTULO XII DA MOTIVAÇÃO

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito. (Grifos nossos)

70. **MARÇAL JUSTEN FILHO** leciona, em “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 12ª ed., São Paulo, Editora Dialética, 2009, p. 846, *verbis*:

“Não se admite que a decisão administrativa, em qualquer grau, faça-se imotivadamente ou mediante simples invocação à conveniência administrativa. Os princípios do art. 37, caput, somados ao do art. 5º, inc. LV, ambos da CF/88, exigem que as decisões sejam motivadas, com indicação específica dos fundamentos pelos quais a Administração rejeita um determinado pleito do particular. Afinal, não teriam eficácia as regras constitucionais quando a Administração pudesse decidir de modo não fundamentado e não motivado. De pouco serviria garantir o direito de recurso, quando a Administração não estivesse vinculada a respeitar seus termos para decidir.”

71. Do mesmo modo, o **Tribunal de Contas da União** entende necessário que a motivação dos atos praticados no procedimento conste do Processo Administrativo:

### **"PESQUISA DE PREÇOS, SINAPI e MOTIVAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS. Acórdão nº 541/2017 - TCU - Plenário.**

1.6. **Dar ciência** à Eletrobras Distribuição Rondônia **sobre as seguintes impropriedades, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes:**

1.6.1. não elaboração de relatório técnico circunstanciado e/ou juntada de respectivas pesquisas de preços que justificassem a não utilização dos valores constantes do SINAPI para a composição de custos unitários de materiais e serviços estimados na licitação e para o julgamento dos preços das propostas vencedoras na Concorrência 6/2006, em infração ao § 1º do art. 112 da Lei 11.178/2005 (LDO 2005);

1.6.2. **não juntada de pareceres e estudos técnicos que motivassem as alterações tidas por necessárias e que caracterizassem as suas naturezas supervenientes**, em relação ao momento da Concorrência 6/2006, nos Contratos DT/38/2007, DT/40/2007 e DT/42/2007, em descumprimento ao Acórdão 2.032/2009-TCU-Plenário."

**"PRESTAÇÃO DE CONTAS e MOTIVAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS. Acórdão nº 6063/2017 - TCU - 2ª Câmara.**

1.7. Ciência:1.7.1. à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene acerca da necessidade de instruir os pareceres atinentes às prestações de contas, tanto em seu aspecto físico quanto financeiro, com os documentos e considerações que sustentem suas conclusões pela aprovação ou rejeição, explicitando os motivos do ato administrativo praticado." (Grifos nossos)

**72. No tocante à fundamentação (motivação e finalidade) para a edição do ato** tem-se que a Administração apresentou a **Nota Técnica nº 33/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (Seq. SAPIENS 57 – HTML 1), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Gestão dos Acordos Nacionais de Benefícios, datada de 23 de dezembro de 2021, da qual se destaca o seguinte excerto:

“(…)

21. Depreende-se disto que **CBPA (SIC)** possui objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, em consonância com o art. 33, I, da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, pois possui foco voltado à promoção de diversos direitos inerentes aos aposentados e pensionistas, o que atende à exigência do novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048/99, sobretudo quando consigna entre os seus objetivos: representar aposentados, pensionistas e demais beneficiários da Previdência Social em âmbito nacional, defendendo seus interesses e direitos, quer judicial ou extrajudicialmente, de acordo com as disposições da Constituição Federal e das Leis vigentes, podendo na defesa dos interesses coletivos, prestando assistência jurídica por profissionais devidamente inscritos na OAB, visando proteger, defender e assegurar direitos e garantias.

22. Deste modo, tem-se que a questão relativa à possibilidade de enquadrar a interessada como entidade legitimada a firmar novo ACT com o INSS para descontos de mensalidades associativas já se encontra devidamente saneada; havendo, pois, respaldo para tal.” (Grifos nossos)

73. Portanto, no presente caso, foi realizada a motivação devida da necessidade e interesse da Administração na celebração do ACT, elencando-se as vantagens do mesmo para a Administração, elaborada pela área envolvida, no caso, **Nota Técnica nº 33/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (Seq. SAPIENS 57 – HTML 1), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Gestão dos Acordos Nacionais de Benefícios, datada de 23 de dezembro de 2021, **que no ítem transcrito acima equivocadamente escreve CBPA no lugar da sigla CINAAP.**

74. As aprovações do Acordo de Cooperação e do Plano de Trabalho com o Proponente foram dadas pela Autoridade Administrativa, a saber, através do **Despacho, de 25/01/2022 – Diretor de Benefícios** (Seq. SAPIENS 63 – HTML 3). Assim, é importante destacar o papel do **princípio da motivação**, o qual determina que a autoridade administrativa deve apresentar as razões que a levaram a tomar uma decisão.

### **3.1.4.1. DO INTERESSE RECÍPROCO**

75. Tratando-se de verdadeiro acordo de cooperação, um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado.

76. Por mais difícil que possa ser a tarefa de definir o que seja interesse recíproco, pode-se asseverar que tal conceito refere-se à ausência de antagonismo entre os partícipes. Ao contrário do que ocorre nos contratos administrativos, nos termos de cooperação (assim como nos convênios), o objetivo há de ser comum às finalidades institucionais das entidades.

77. Sobre o **interesse recíproco** no **acordo de cooperação técnica** vale destacar a lição da Senhora Procuradora Federal **MARIA ISABEL G. B. COSTA**, no **PARECER n. 00127/2017/SECONS/PRFE/INSS/SAO/PGF/AGU**, no Processo nº 35664.000241/2017-86 - NUP 449266184, *verbis*:

O Acordo de Cooperação pode ser conceituado como o instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de concretizar interesses comuns, por meio de mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

Embora a expressão "contrato administrativo", no **sentido amplo de acordo de vontades**, abranja os convênios e acordos de cooperação, **é inegável que esses instrumentos possuem configurações jurídicas diferenciadas e particulares**, o que **justificou a Lei nº 8.666, de 1993, reservar tratamento diferenciado aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres**. Quando, expressamente, utiliza o termo "no que couber", o legislador reconhece a diferenciação dos institutos, permitindo que eles se submetam a critérios diversos, como os estabelecidos no artigo 116 do Estatuto de Licitações e Contratos.

O Acordo de Cooperação é, portanto, um pacto firmado entre pessoas administrativas entre si, ou entre elas e particulares, **despidos de interesse lucrativo ou pretensão de vantagem econômica, objetivando a realização de um fim comum de interesse público.**

Como não se cogita de preços ou de remuneração que admita competição, infere-se não ser o caso de contrato "*strictu sensu*" e nem de exigir a realização de licitação pública. Aliás, não há viabilidade de competição quando se trata de mútua colaboração, como é o caso em questão.

Já o convênio tem como característica marcante o fato de que todos os envolvidos estão juntos para alcançar determinado **objetivo comum**, não existindo entre os partícipes interesses contrapostos, mas sim interesses comuns e coincidentes, posto haver cooperação entre eles. Assim, a Administração Pública, desejando viabilizar o ajuste de interesses convergentes (comuns), deve utilizar, como instrumento para a sua celebração, o convênio.

Para Fernanda Marinela<sup>2</sup> "*O convênio representa um acordo firmado por entidades políticas, de qualquer espécie, ou entre essas entidades e os particulares para realização de objetivos de caráter comum, buscando sempre interesses recíprocos, convergentes. Difere do contrato administrativo, tendo em vista que, neste, os interesses perseguidos são divergentes*".

2[2] in Direito Administrativo, 4ª edição, revista, ampliada, reformada e atualizada até 01-01-2010. Niterói: Editora Impetus. Ano 2010. P. 444.

Segundo Marçal Justen Filho<sup>3</sup> "*Convênio é um acordo de vontades, em que pelo menos uma das partes integra a Administração Pública, por meio do qual são conjugados esforços e (ou) recursos, visando disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desempenho de competências administrativas*".

3[3] in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª edição. São Paulo: Editora Dialética. Ano 2008. P. 871.

A essência de um convênio está assentada em um tripé, assim constituído: a) tem natureza de um acordo;

b) é celebrado entre pessoas de direito público ou entre estas e particulares;

c) os interesses são convergentes, o que afasta o intuito de lucro.

Pode-se asseverar, portanto, que o **ajuste em tela apresenta natureza jurídica de convênio "*latu sensu*" e não de contrato**. (Grifos no original)

78. Assim, conforme exposto acima, **no acordo de cooperação os interesses são recíprocos**, os objetivos institucionais comuns e visam a um resultado comum, através da mútua colaboração, **sem repasse de recursos entre as partes**, exigindo-se o mútuo interesse entre os pactuantes para que haja uma correta adequação do instrumento a ser utilizado na avença.

79. A **Nota Técnica nº 33/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (Seq. SAPIENS 57 – HTML 1), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Gestão dos Acordos de Cooperação, datada de 23 de dezembro de 2021, esclarece sobre o **interesse recíproco** presente na proposta de Acordo de Cooperação Técnica, *verbis*:



5. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019/2014, verbis:

*Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se: I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) b) as sociedades cooperativas previstas na Lei no 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)....III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; ....VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;*

6. O objeto do Acordo é tão somente possibilitar o repasse das contribuições associativas descontadas da mensalidade do benefício, mediante autorização do associado, de modo a gerar comodidade ao mesmo.

80. No ponto, ressalta-se que a iniciativa da celebração do acordo de cooperação técnica visa a concessão de uma comodidade ao beneficiário para realizar o pagamento da mensalidade associativa e assim encontram-se presentes os propósitos para a celebração do Acordo, consoante a **Nota Técnica nº 33/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (Seq. SAPIENS 57 – HTML 1), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Gestão dos Acordos Nacionais e Benefícios, datada de 23 de dezembro de 2021.

### 3.1.5. DA COMPETÊNCIA PARA SUBSCRIÇÃO

81. Sobre o requisito da *competência*, leciona **HELLY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., p. 128, *verbis*:

**“Competência** – Entende-se por *competência administrativa* o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções. A competência resulta da lei e por ela é delimitada. (...) Daí a oportuna advertência de Caio Tácito, de que ‘não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito’. (...)

A competência administrativa, sendo requisito de ordem pública, é intransferível e improrrogável pela vontade dos interessados. Pode, entretanto, ser delegada e avocada, desde que o permitam as normas reguladoras da Administração. Sem que a lei faculte essa deslocação de função não é possível a modificação discricionária da competência, porque ela é elemento vinculado de todo ato administrativo, e, pois, insuscetível de ser fixada ou alterada ao nudo do administrador e ao arripio da lei”.

#### 3.1.5.1. REGIMENTO INTERNO DO INSS

82. No tocante à **competência para a subscrição do ACT em tela, o inciso VIII do art. 6º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 144, de 28 de setembro de 2017**, prevê como competência do Presidente do INSS exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS, além de:

“CAPÍTULO IV

DAS ATRIBUIÇÕES DOS DIRIGENTES

Seção I

Do Presidente

Art. 6º Ao Presidente do INSS compete:

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

II - representar o INSS;

(...)

VIII - celebrar e rescindir contratos, convênios, acordos e ajustes, além de ordenar despesas;”  
(Grifos nossos)

### 3.1.5.2 ESTRUTURA REGIMENTAL DO INSS

83. Ademais, com relação à **competência para a edição do ato**, preconiza o **art. 17, inciso IX, do Anexo I do Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019**, no sentido de que **"ao Presidente do INSS incumbe: IX – celebrar e rescindir contratos, convênios, acordos e ajustes e ordenar despesas".**

### 3.1.5.3. PORTARIA DE DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO, ALTERAÇÃO E REVOGAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DO INSS

84. Considerando, ainda, que **acordo de cooperação técnica** é “instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos públicos, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva transferência de recursos financeiros” (art. 21, inciso I, da **Portaria nº 1.313/PRES/INSS, de 17 de junho de 2021**), **verifica-se, in casu, portanto, a competência do Presidente do INSS para editar o ato pretendido.**

**85. No caso sob análise, as minutas estão com o nome do DIRETOR DE BENEFÍCIOS e não com o nome do Senhor Presidente do INSS, o que necessita alteração.**

### 3.1.5.3. DO CINAAP

86. Ainda no tocante à competência do representante do CINAAP, tendo em vista que a representatividade exercida pela acordante deve vir devidamente comprovada nos autos, por meio da documentação competente, no caso, de acordo com suas disposições estatutárias decorre de seu **Estatuto Social** e, tem respaldo jurídico no Art. 117 da Lei nº 8.213/91 cc. Incisos I a VI e X a XI do § 3º do art. 628 da IN INSS/PRES nº 77/2015 e subitem "2.1.1." do manual de Convênios, verifica-se da leitura do art. 17 do **estatuto social (Seq. SAPIENS 36 – PDF 1, fl. 7)**, impende destacar a alínea a, *verbis*:

**"Art. 17 – COMPETE AO PRESIDENTE:**

I – Convocar Assembleias Gerais Ordinárias, respeitando as normas estabelecidas neste Estatuto, podendo outorgar Procuração Pública para tais fins;

II – Presidir os trabalhos nas assembleias Gerais, podendo outorgar Procuração Pública para tais fins;

III – Promover a abertura de contas bancárias, cadastramento de senhas, assinatura de cheque para movimentação de fundos bancários, efetuar saques e retiradas financeiras, como também balancetes e balanços da CINAAP, respondendo ambos os Diretores pelos atos praticados na gestão da entidade, podendo outorgar Procuração Pública para tais fins;

IV – Ordenar as despesas de expediente e outras previamente aprovadas pela Diretoria Executiva, podendo outorgar Procuração Pública para tais fins;

**V – Representar a CINAAP – CÍRCULO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS, ativa e passivamente, em juízo ou fora dele, e em geral, nas relações com terceiros, podendo delegar e revogar poderes de representação;**

VI – Apresentar anualmente na Assembleia Geral Ordinária, o relatório da Diretoria Executiva e as contas do exercício;

VII – Admitir e demitir empregados da CINAAP, podendo outorgar Procuração Pública para tais fins;

VIII – Coordenar e autorizar despesas, e contas, podendo outorgar Procuração Pública para tais fins;

IX – Coordenar os trabalhos da Diretoria Executiva;

X – Assinar as atas de todas as reuniões e demais documentos ou papéis que dependam de sua assinatura, bem como rubricar os livros da Secretaria e da Tesouraria, podendo outorgar Procuração Pública para tais fins;”

87. Com fundamento no inciso V, do Art. 17, do Estatuto Social do CINAAP, o Presidente da entidade delegou como seu procurador a DIEGO LUIZ NOBRE BARROS, através de instrumento de procuração pública, conferindo-lhe "poderes amplos e gerais poderes com o fim especial de administrar e gerenciar todos os bens negócios e interesses do ora outorgante na Associação CINAAP (...) representar o outorgante, apresentando-se perante (...) Repartições Públicas Federais (...) e Autarquias", conforme se verifica da **Seq. Sapiens 4 - PDF1, página 4, datada de 10 de agosto de 2018.**

88. Além disso, a fim de comprovar a habilitação jurídica do presidente do CINAAP, o processo foi instruído com a Ata de Assembleia Geral (Seq. SAPIENS 10 - PDF 2) que elegeu a atual diretoria, além da Manifestação de Interesse – por meio do qual a Entidade externou seu interesse em subscrever acordo com o INSS para desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário (Seq. SAPIENS 1 - PDF1), além de cópia do Estatuto Social (Seq. SAPIENS 9 -PDF 1).

89. Ocorre que foi juntada à Seq. Sapiens 33 - PDF1 cópia de instrumento de **Procuração Ad Judicia**, na qual o CINAAP nomeia e constitui a Advogada FERNANDA FREITAS SONEGO "sua bastante procuradora", conferindo-lhe "amplos poderes para o foro em geral, com a cláusula ad-judicia et extra em qualquer juízo, instância, tribunal, órgão ou autarquia da Administração Pública Municipal, Estadual ou Federal (...) **especialmente para o acompanhamento do Processo Administrativo nº 35014.096651/2021-50, em trâmite no INSS, e o Requerimento da Inscrição no Cadastro de Entidade Sindicais Especiais, junto ao Ministério da Economia**", datada de 10 de setembro de 2021.

90. Ato contínuo, o INSS, através do **Ofício nº 112/2021/CGPGSP/DIRBEN-INSS** (Seq. Sapiens 43 - HTML), datado de 3 de dezembro de 2021, dentre outras, solicitou ao CINAAP "**apresentação de procuração pública de substabelecimento, em nome da outorgada Fernanda Freitas Sonogo, em obediência ao inciso III, art. 17, Estatuto Social do CINAAP, sob o risco de invalidação dos atos praticados por esta, nos autos do processo em epígrafe**".

91. Em resposta, foi juntado à Seq. Sapiens 48 - PDF1 o instrumento público no qual DIEGO LUIZ NOBRE BARROS substabelece a FERNANDA FREITAS CAD SONEGO "todos os poderes que lhe foram conferidos por CINAAP - Circulo Nacional de Assistência dos Aposentados e Pensionistas, (...) representado por seu Presidente JOSÉ AGAPITO DA SILVEIRA (...) por meio do Instrumento Público de Procuração lavrado no Livro 562-P, às folhas 050/051, em 10/08/2018, nesta Serventia", lavrada pelo 3º Cartório de Registro Civil e Tabelionato de Notas de Goiânia, Estado do Goiás.

**92. Isto posto, uma vez que há diversos representantes da entidade nos autos, bem como o primeiro instrumento de procuração pública data de 10 de agosto de 2018 (Seq. Sapiens 4 - PDF1, página 4) recomenda-se a atualização da comprovação de legitimidade do representante do CINAAP para a assinatura presente do ACT.**

## 3.2. DO PROCEDIMENTO

### 3.2.1. DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

93. A **Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93)** dispõe, em seu artigo 116, *caput*, que suas disposições devem ser aplicadas, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e a outros instrumentos congêneres celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública:

“Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.” (Grifos nossos)

### 3.2.2. DA APROVAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO

94. Depreende-se do § 1º do artigo 116 da Lei nº 8.666/93, acima transcrito, que a celebração de convênios, acordos, ajustes e congêneres depende de prévia aprovação do **plano de trabalho** proposto pela organização interessada.

95. A **Portaria nº 1.313, do Presidente do INSS, de 17 de junho de 2021**, e publicada no D.O.U de 18/6/2021, “estabelece diretrizes para elaboração, alteração e revogação dos atos administrativos”, determina, *verbis*:

“Seção IV

Dos atos constitutivos

Art. 21. Além do disposto no inciso II do art. 17, considera-se ato constitutivo:

I - Acordo de Cooperação Técnica: instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos públicos, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva transferência de recursos financeiros.

(...)

§ 1º O Plano de Trabalho a ser adotado nos ajustes previstos neste artigo, deverá:

I - obedecer aos parâmetros estabelecidos no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou na respectiva legislação de regência do ajuste que se pretende firmar, conforme o caso; e

II - ser previamente aprovado pela autoridade competente da área proponente.” (Grifos nossos)

96. No caso em análise, todavia, **o acordo de cooperação técnica a ser celebrado não prevê a transferência de remuneração entre os partícipes pela execução do objeto do ACT - CLÁUSULA 5ª DO ACT**, vide Minuta de ACT (Seq. SAPIENS 55 – HTML 02), **como é o caso de um convênio administrativo**.

97. **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO** defende, em “Direito Administrativo”, 33ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 2020, p. 715, *versão digital*, a possibilidade de inobservância do art. 116 da Lei nº 8.666/93, nos casos de ajustes que não impliquem em repasse de bens ou valores *verbis*:

“É evidente, contudo, que os convênios podem ter por objeto a prestação de serviços contínuos, desde que estejam presentes as características apontadas com relação aos ajustes dessa natureza; nesse caso, o art. 116 será aplicado naquilo que couber. Não se pode admitir a interpretação

restritiva do art. 116 da Lei nº 8.666/93, já que ele tem que ser analisado dentro de todo o ordenamento jurídico em que se insere. Suas exigências devem ser cumpridas em tudo o que seja compatível com o objeto do convênio a ser celebrado, já que o objetivo evidente do dispositivo é o de estabelecer normas sobre a aplicação e controle de recursos repassados por meio do convênio; essas finalidades estão presentes em qualquer convênio, independentemente de seu objeto. A inobservância do art. 116 somente será admissível nos casos de convênios que não implicam repasse de bens ou valores.” (Grifos nossos)

98. Por sua vez, **JORGE MIRANDA RIBEIRO e MARIA MOTA PIRES**, em “Convênios da União: temas polêmicos, doutrina, jurisprudência do TCU e poder judiciário, recomendações”, Brasília, Editora Brasília Jurídica, 2005, p. 47, aduzem que os termos de cooperação técnica (ou acordos de cooperação técnica) têm sido utilizados “(...) para demonstrar ‘a vontade política’ dos pactuantes em se aliar para implementar diversas ações de seus interesses, não tendo, portanto, que cumprir todos aqueles trâmites burocráticos (planos de aplicação, cronograma físico e financeiro, etc.) exigidos nos convênios”.

99. Por outro lado, a **Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013**, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:

I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016

III – A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais, deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja realizado prévio chamamento público ou credenciamento.

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei

Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o prazo de vigência do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.” (Grifos nossos)

100. Depreende-se, portanto, que, **aos ajustes em que não haja a transferência de recursos financeiros não se aplica o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, regulamentado pela Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 424, de 30 de dezembro de 2016**, que tem por objetivo regular “os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, **que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.**” (art. 1º).

101. Nessa esteira, as ações principais a serem executadas por meio de acordo de cooperação técnica – que não preveja a transferência de recursos entre os partícipes – já devem estar previamente definidas no respectivo instrumento, sem prejuízo da inclusão de outras que não alterem a natureza do objeto, mediante termo aditivo, conforme previsto na Minuta de ACT (Seq. SAPIENS 55 – HTML 02), que se encontra regular sob o aspecto jurídico-formal.

102. De toda sorte, conforme dispõe o **item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013**, acima transcrito, **“a celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve conter plano de trabalho que contemple, no que couber, as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável - , bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.”**

103. De toda sorte, conforme dispõe o **item 37 da Nota Técnica nº 33/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (Seq. Sapiens 57 - HTML1), que se refere ao Plano de Trabalho:

“37. O plano de trabalho é parte integrante e obrigatória do presente Acordo e estabelece os procedimentos, os direitos e obrigações das partes envolvidas, conforme prevê o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21/06/1993.

(...)

39. Desta forma, o Plano contém:

I - Dados dos acordantes (contato);

II - Objeto;

III - Metas;

IV - Etapas de execução;

V - Procedimentos operacionais;

VI - Descontos;

- VII - Custos;
- VIII - Autorizações;
- IX - Fiscalização;
- X - Início e fim da execução do objeto;
- XI - Declaração do Acordante;
- XII - Data; e,
- XIII - Signatários.

40. Sendo assim, o Plano de Trabalho está de acordo com os normativos afetos à matéria e a praxe da Instituição.” (grifos nossos)

104. Compulsando os autos, verifica-se a presença do **plano de trabalho** (Seq. SAPIENS 55 – HTML 02) com os requisitos mínimos reclamado pela norma acima transcrita, **assinado pelo responsável técnico por sua elaboração, bem como seja aprovado pela autoridade técnica competente, mediante análise consistente, nos termos do item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013, acima transcrita. Destaque-se que a aprovação prévia do plano de trabalho pela autoridade competente exsurge como requisito inafastável para a celebração do pretendido acordo, haja vista a imperatividade do comando legal.**

105. O **Despacho, de 25/01/2022, (Seq. SAPIENS 63 – HTML 3) do Diretor de Benefícios** aprova o Plano de Trabalho e a Minuta de ACT a serem assinados e aceitos pelo Presidente da Entidade Interessada e encaminhou a esta Procuradoria Federal Especializada para análise e emissão de parecer jurídico.

### 3.3. DAS MINUTAS

#### 3.3.1. DA MINUTA DA ACT

106. As minutas já foram submetidas ao aceite formal e, por meio de ofício (Seq. SAPIENS 61 – PDF 1), foi informado e formalizado o aceite das minutas propostas (Doc. SEI 5978670 – Seq. SAPIENS 55 – HTML 1/ Doc. SEI 5978923 – Seq. SAPIENS 55 -HTML 2/Doc. SEI 5979664 – Seq. SAPIENS 56 – HTML 1/ Doc. SEI 5979668 - Seq. SAPIENS 56 – HTML 2/ Doc. SEI 5979674 - Seq. SAPIENS 56 – HTML 3).

**107. Ademais, a Nota Técnica nº 33/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN (Seq. SAPIENS 57 – HTML 1) afirma que as minutas foram redigidas já levando-se em conta recomendações ulteriores desta Procuradoria, veja:**

36. As minutas foram redigidas já levando-se em conta recomendações ulteriores da D. Procuradoria, especialmente:

- I - Preenchimento do valor nominal do desconto, bem como para indicar a data de início da autorização e data de revalidação;
- II - Na fiscalização do INSS, serão verificados os formulários utilizados para a autorização do desconto do pelo segurado, sendo excluídos do descontos àqueles que desobedecerem os parâmetros fixados neste acordo, sem prejuízo da apuração de responsabilidade pelo descumprimento dos termos deste ajuste, bem como eventuais responsabilidades administrativas, cíveis e penais;
- III - Cláusula da divulgação e da restrição no uso da imagem do INSS, por parte da acordante.

37. Desta forma, foram elaborados:

- I - Minuta do Acordo (Documento SEI nº 5978923);
- II - Plano de Trabalho do ACT (Documento SEI nº 5978670);
- III- Anexo I - Autorização para os descontos (Documento SEI nº 5979664);
- IV - Anexo II - Revalidação da autorização (Documento SEI nº 5979668); e,
- V - Anexo III - Exclusão do desconto de mensalidade (Documento SEI nº 5979674).

108. Presentes, então, os propósitos para a celebração do Acordo e com o aceite formal da minuta, entende-se que há interesse e conveniência por parte da Administração Pública Federal, uma vez observado o interesse

recíproco e a comodidade do beneficiário associado.

#### 4. CONCLUSÃO

109. Pelo exposto, restrita aos aspectos jurídicos e formais, e abstraindo-se da discricionariedade e conveniência do administrador e dos aspectos técnicos referentes à demanda posta, **opina-se pela viabilidade da subscrição do Acordo de Cooperação Técnica trazido à análise, desde que atendidas as recomendações/observações/sugestões expostas ao longo deste Parecer.**

110. Face o exposto, recomenda-se a restituição dos autos à **Diretoria de Benefícios** para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica - SAPIENS, assinado digitalmente.

À consideração superior.

Brasília, 19 de fevereiro de 2022.

(Assinado eletronicamente)

**ANTÔNIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JÚNIOR**  
PROCURADOR FEDERAL

De acordo com a manifestação supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, 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.

(Assinado eletronicamente)

**KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS**  
PROCURADORA FEDERAL  
COORDENADORA-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014096651202155 e da chave de acesso 3fc409c6



Documento assinado eletronicamente por KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 807735740 e chave de acesso 3fc409c6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 21-02-2022 11:21. Número de Série: 17136899. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---





Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 807735740 e chave de acesso 3fc409c6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 20-02-2022 17:56. Número de Série: 76921203332863770898555162292. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
SUBPROCURADORIA-GERAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

---

**DESPACHO n. 00006/2022/SUBPROC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.096651/2021-55**

**INTERESSADOS: CINAAP - CÍRCULO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

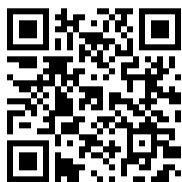
1. Aprovo o **PARECER n. 00013/2022/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, por seus próprios fundamentos.
2. Encaminhe-se à Diretoria de Benefícios do INSS.

Brasília, 03 de março de 2022.

FLÁVIO CHIARELLI VICENTE DE AZEVEDO  
Subprocurador-Geral

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014096651202155 e da chave de acesso 3fc409c6



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO CHIARELLI VICENTE DE AZEVEDO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 834377496 e chave de acesso 3fc409c6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO CHIARELLI VICENTE DE AZEVEDO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 03-03-2022 16:30. Número de Série: 31476661831634058089408097738. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
DIVISÃO DE ANÁLISE DE ATOS ADMINISTRATIVOS

**PARECER n. 00010/2022/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.283172/2021-77**

**INTERESSADOS: UNASPUB - UNIÃO NACIONAL DE AUXILIO AOS SERVIDORES PÚBLICOS (UNASPUB)**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a UNASPUB, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados. I. Natureza jurídica de Acordo de Cooperação. Ajuste não prevê transferência de recursos financeiros. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. II. Parecer pela aprovação da minuta do ACT, desde que atenda as ressalvas anotadas.

Senhora Coordenadora-Geral de Matéria Administrativa,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e a União Nacional de Auxílio aos Servidores Públicos - UNASPUB, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.

2. Inicialmente instada a se manifestar, essa PFE INSS, por meio da NOTA Nº 00033/2021/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (seq. 44), aprovada pelo DESPACHO n. 00385/2021/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (seq. 45), em uma análise prima facie, identificou questões que necessitavam de esclarecimentos e providências prévias a análise solicitada.

3. Após a citada manifestação, o processo seguiu curso pela Diretoria de Benefícios, tendo retornado a esta Especializada instruídos com os seguintes documentos:

- o Despacho SEI nº 5480652, emitido pela Divisão De Acordos Nacionais De Benefícios, com considerações em relação ao item 31 da NOTA Nº 00033/2021/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (seq. 48);
- o OFÍCIO SEI Nº 95/2021/CGPGSP/DIRBEN-INSS, destina a entidade interessada, para que ela apresente os esclarecimentos solicitados (seq. 49);
- o Ofício 850/2021, encaminhado pela presidente da entidade, solicitando prazo para resposta (seq. 52), que fora concedido por meio do Despacho SEI nº 6027058, exarado pela Chefe da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios (seq. 53);
- o Ofício nº 003/2022/UNASPUB, pelo qual a entidade interessada apresenta resposta aos questionamentos formulados (seq. 57), seguida de documentos que entendeu pertinente;
- o Edital de convocação para assembleia Geral Extraordinária da UNASPUB (seq. 58), seguida da Ata da assembleia Geral Extraordinária da UNASPUB realizada em 30/12/2021, pelo qual decidiu-se quanto a reforma do Estatuto, o valor percentual único de mensalidade associativa e a composição do conselho fiscal (seq. 59);
- o Lista de associados (seq. 60);
- o Cópia do Processo NUP 35014.069311/2021-51, com objetivo idêntico ao do presente processo, mas foi indeferido em seu curso pela Diretoria de Atendimento, em razão de afronta ao art. 154, §1º-E, do

Decreto nº 3.048, de 1999, mas com a ressalva de possibilidade de recurso ou novo protocolo após a resolução das pendências. (seq. 54);

- o NOTA TÉCNICA Nº 002/2022/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN - SEI nº 6340571, exarada pela Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios (seq. 66);
- o Minuta de Acordo de cooperação Técnica (versão SEI nº 6340526) e minuta de plano de trabalho (versão SEI nº 63406070), com respectivos anexos (seq. 67, 68 e 69);
- o Despacho SEI nº 6339716, exarado pela Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, pelo qual apresenta respostas as recomendações proferidas pela NOTA Nº 00033/2021/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (seq. 70 - HTML 1)
- o Despacho SEI nº 6687754, exarado pelo Diretor de Benefícios, pelo qual aprova as minutas de plano de trabalho e de ACT e encaminha o feito a análise jurídica (Seq. 70 - HTML 2).

4. Com efeito, o procedimento veio para análise da Procuradora signatária por força do art. 10 da Lei nº 10.480/2002 c/c o art. 10 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010, do art. 38 da Lei nº 8.666/91.

5. É o relatório, segue o exame.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

6. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de Minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 2919528 , a ser firmado entre o INSS e a UNASPUB, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (seq. 67), o seguinte:

“O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da UNIÃO NACIONAL DE AUXÍLIO AOS SERVIDORES PÚBLICOS (UNASPUB), no valor correspondente à 4,09% (quatro vírgula zero nove por cento) do benefício do associado, em favor do ACORDANTE”.

7. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes do sistema sapiens até a presente data (seq. sapiens 70 - HTML 2), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

### 2.2 Das Condições para o Desconto nos Benefícios

8. O artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.**

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

V - **mensalidades de associações e demais entidades de aposentados** legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

(...)

§ 6º Na hipótese prevista no inciso V do **caput** deste artigo, a autorização do desconto deverá ser revalidada a cada 3 (três) anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, nos termos do regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

9. Examina-se, dessa forma, que a regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213/91 autoriza que seja descontada mensalidade de associações e demais entidades de aposentados, estabelecendo, como condição, que se trate de **entidade**

**de aposentados legalmente reconhecida, bem como que haja autorização de seus filiados.**

10. O Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, que aprova o regulamento da Previdência social, em seu art. 154, com redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020 e pelo Decreto nº 10.537, de 2020, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

(...)

§ 1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do **caput** e **somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário**, conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

**§ 1º-B A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS.** (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do **caput** poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por: (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-E Considera-se **mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais**, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do **caput**, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do **caput** deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o

Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º-F pela instituição que o celebrar. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

11. Nesse norte, como requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido, examina-se a necessidade de (i) o desconto abranger somente a mensalidade associativa, (ii) a entidade interessada ter legitimidade para o feito, denominada pela qualidade de representar aposentados e de ser legalmente constituída, e (iii) autorização de seus filiados.

12. Conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS (por exemplo, no PARECER Nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213, de 1991, nada mais é do que a **contribuição associativa**, devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, inciso IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). Estando a previsão legal em questão restrita ao desconto de mensalidade ou contribuição associativa, **conclui-se, por outro lado, pela ausência de previsão normativa para descontos de valores de outra natureza** (no mesmo sentido, confira-se o precedente da NOTA Nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU - NUP 35000.000459/2018-25).

13. O novel §1º-E do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020, definiu mensalidade associativa como sendo "contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS".

14. Sobre o tema, a NOTA Nº 00033/2021/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (seq. 44) teceu as seguintes considerações:

14. Pois bem. Analisando-se o Estatuto Social da UNASPUB, aprovado em Assembleia Geral Extraordinária realizada em 30 de junho de 2021, acostado em Sapiens Seq. 3, constata-se que ele está a prever o seguinte, *verbis*:

## SEÇÃO II

### DO QUADRO ASSOCIATIVO E DO OBJETIVO

(...)

Art. 5º - A entidade que não tem fins lucrativos, oferecerá aos seus associados:

I - Auxílio Jurídico Gratuito;

II - Auxílio funeral;

III - Descontos através de convênios firmados.

(...)

## SEÇÃO IV

## DOS DIREITOS E DEVERES DOS ASSOCIADOS

Art. 8º - São direitos de todos os associados os benefícios oferecidos pela associação, contidas no Art. 5º desde que cumprido o regulamento dos planos.

(...)

At. 10º - São deveres dos associados:

(...)

II - Pagar as contribuições devidas como participantes da associação conforme dispuser o seu contrato.

Parágrafo único: A mensalidade associativa para cada sócio fica decidido em assembléia geral o percentual em até 6% do benefício do associado, caso não seja descontado em folha poderá ser debitado na conta corrente do referido associado.

## CAPÍTULO II

### SEÇÃO I

#### DOS PLANOS DE BENEFÍCIO E/OU AUXÍLIO

Art. 11º - Cada Plano de benefício e ou auxílio oferecido pela associação dar-se-á início com o pagamento da 1ª mensalidade.

Art. 12º - Os inscritos nos planos de benefício e/ou auxílios, pagarão as contribuições devidas através de desconto em folhas de pagamento, carnês e débito bancário.

Art. 13º - A concessão de benefício e/ou auxílio dependerá:

I - Da quitação, perspectivamente, das contribuições devidas até a data do evento, cuja comprovação se fará mediante a apresentação das quitações de pagamentos devidamente atualizadas;

II - Da comprovação de que fluíram os de carências estipulados no regulamento de cada plano.

### SEÇÃO II

#### DO PATRIMÔNIO

Art. 14º - O patrimônio da associação será constituído de bens e valores adquiridos com o aproveitamento de receitas, contribuições dos associados, de entidades, doações, donativos e ainda, qualquer outra renda que a associação vier a receber.

Parágrafo único: A Associação se manterá através de contribuições dos associados e de outras atividades, sendo que essas rendas, recursos e eventual resultado operacional serão aplicados integralmente na manutenção e desenvolvimento dos objetivos institucionais, no território nacional.

(...)

15. Da análise dos dispositivos acima colacionados, verifica-se que o Parágrafo único do art. 10 prevê como mensalidade associativa para cada sócio o percentual de até 6% (seis por cento) do benefício do associado, sendo certo, outrossim, que o art. 14, Parágrafo único, está a prever que a associação se manterá através de contribuições dos associados (e de outras atividades). Em tese, a contribuição à entidade associativa em questão parece se enquadrar ao conceito legal de contribuição associativa.

16. Cabe fazer, de toda sorte, alguns apontamentos que demandam esclarecimentos/providências preliminares/prejudiciais à devida análise.

**17. Primeiro**, que o ajuste está a prever, de acordo com a minuta, o desconto do percentual de 6% (seis por cento), sendo certo que o Estatuto Social último apresentado, como visto, está a prever o valor de *até 6%* (seis por cento) do valor do benefício, não tendo sido localizada, porém, a Ata/instrumento que definiu que haveria a cobrança pelo valor máximo permitido (*exatos 6%*), o que **demandar esclarecimentos**.

**18. Segundo**, que, não obstante o questionamento da Administração do INSS no OFÍCIO SEI Nº 072/2021/DANB/DPGB/CGPGSP/DIRBEN-INSS (Seq. 20) acerca de "m) Informações claras sobre a admissão de sócios da entidade estar condicionada (ou não) à contratação de planos de benefícios, cujo teor consta expresso na redação do artigo 7º do seu Estatuto Social", e da resposta da entidade no Ofício nº 675/2021 (Seq. 23), no sentido de que, de acordo com o que parece ser a atual redação do art. 7º do Estatuto Social, não haveria que se falar que a admissão de sócios está ou não condicionada à contratação de benefícios, certo é que o ponto ainda está a **suscitar** esclarecimentos e mesmo avaliação para fins de alterações estatutárias para os respectivos esclarecimentos, eis que, *por exemplo*, o art. 8º prevê como direitos dos associados os benefícios *oferecidos* pela associação (vide art. 5º), desde que cumprido o regulamento dos *planos*; que, de acordo com o art. 10, inciso II, afigura-se como *dever* do associado "Pagar as *contribuições* devidas como *participantes da associação* conforme dispuser o *seu contrato*" (grifo nosso) (o que parece ser, inclusive, uma obrigação potencialmente exigível previamente a votar e ser votado a cargos eletivos e tomar parte nas assembleias gerais, conforme art. 9º do Estatuto); que o art. 11 está a prever que cada plano de benefício e/ou auxílio oferecido pela associação começará com o pagamento da 1ª *mensalidade* (a mensalidade associativa?). A situação parece **demandar**, inclusive, esclarecimentos/detalhamentos acerca da dinâmica mesmo das atividades da associação no ponto.

**19. Terceiro**, mas na mesma linha do segundo apontamento acima, a situação **demandar** expressos esclarecimentos e mesmo avaliação de alteração estatutária, a respeito do teor do art. 12 do Estatuto Social (Seq. 3), que, ao cuidar dos *Planos de Benefício e/ou auxílios*, está a prever - de forma parcialmente inexecutável, para os fins do ACT pretendido, frise-se - que os *respectivos inscritos nos planos* pagarão as *contribuições devidas* através de *desconto em folhas de pagamento*, carnês e débito bancário. A propósito, chama a atenção o fato de que no Ofício nº 835/2021 (Seq. 1), a entidade interessada parece pleitear junto ao INSS a viabilização de descontos justamente não possibilitados pela legislação - circunstância que aponta a **necessidade** de que fique devidamente esclarecido e certificado nos autos os limites da postulação e da legislação, acostando aos autos inclusive comprovante da entidade de que está ciente dos referidos termos e limites.

15. Em resposta, a entidade apresentou o Ofício nº 003/2022/UNASPUB (seq. 57), cujos termos foram assim sintetizados pelo Despacho SEI nº 6339716 (seq. 70 - HTML 1):

#### RECOMENDAÇÃO PARÁGRAFO 17

**17. Primeiro**, que o ajuste está a prever, de acordo com a minuta, o desconto do percentual de 6% (seis por cento), sendo certo que o Estatuto Social último apresentado, como visto, está a prever o valor de até 6% (seis por cento) do valor do benefício, não tendo sido localizada, porém, a



Ata/instrumento que definiu que haveria a cobrança pelo valor máximo permitido (exatos 6%), o que **demanda esclarecimentos**.

Como providência, este INSS oficiou a entidade proponente (5499183) para que esclarecesse a obscuridade apontada pela PFE.

A entidade, por seu turno, em resposta (6071900), salientou "que em relação ao percentual de 6% (seis por cento), no seu entendimento, a mensalidade não deveria, obrigatoriamente, possuir um valor fixo/único em percentual para todos os associados (esta possibilidade de mensalidade associativa com percentuais diferentes, dependendo do tipo do sócio, não é vedada pelo Código Civil Brasileiro)".

No entanto, com o fito de aclarar qualquer interpretação obscura, a proponente informou que realizou Assembleia Geral, no dia 30/12/2021, conforme Ata de alteração estatutária (6336777), averbada sob o nº 22, no registro 121525, Livro B, em 02/02/2022 - RCPJBH, onde foi definido cabalmente o percentual de 4,09% (quatro vírgula zero nove por cento), valor único para todos os sócios.

Ressalte-se que tal alteração no percentual de desconto da mensalidade, ensejou, por parte do INSS, em mudança textual/redacional na Nota Técnica (6340571), Minuta do ACT (6340526), Plano de Trabalho (6340607) e Anexos (6340628,6340641,6340657), em consonância com a correta instrução processual.

Deste modo, resta atendida a recomendação supramencionada.

#### RECOMENDAÇÃO PARÁGRAFO 18

18. **Segundo**, que, não obstante o questionamento da Administração do INSS no OFÍCIO SEI Nº 072/2021/DANB/DPGB/CGPGSP/DIRBEN-INSS (Seq. 20) acerca de "m) Informações claras sobre a admissão de sócios da entidade estar condicionada (ou não) à contratação de planos de benefícios, cujo teor consta expresso na redação do artigo 7º do seu Estatuto Social", e da resposta da entidade no Ofício nº 675/2021 (Seq. 23), no sentido de que, de acordo com o que parece ser a atual redação do art. 7º do Estatuto Social, não haveria que se falar que a admissão de sócios está ou não condicionada à contratação de benefícios, certo é que o ponto ainda está a **suscitar** esclarecimentos e mesmo avaliação para fins de alterações estatutárias para os respectivos esclarecimentos, eis que, por exemplo, o art. 8º prevê como direitos dos associados os benefícios oferecidos pela associação (vide art. 5º), desde que cumprido o regulamento dos planos; que, de acordo com o art. 10, inciso II, afigura-se como dever do associado "Pagar as contribuições devidas como participantes da associação conforme dispuser o seu contrato" (grifo nosso) (o que parece ser, inclusive, uma obrigação potencialmente exigível previamente a votar e ser votado a cargos eletivos e tomar parte nas assembleias gerais, conforme art. 9º do Estatuto); que o art. 11 está a prever que cada plano de benefício e/ou auxílio oferecido pela associação começará com o pagamento da 1ª mensalidade (a mensalidade associativa?). A situação parece **demandar**, inclusive, esclarecimentos/detalhamentos acerca da dinâmica mesmo das atividades da associação no ponto.

Instada a esclarecer tais apontamentos da PFE, a associação em resposta ao item 18 (6071900), alínea "m", declarou que a admissão de sócios da entidade "NÃO ESTÁ CONDICIONADA À CONTRATAÇÃO DE PLANOS DE BENEFÍCIOS".

A proponente asseverou que estes termos não mais constam na redação do artigo 7º do Estatuto Social da entidade, com ratificação confirmada no Ofício nº 675/2021/UNASPUB (4791897), neste ponto. A associação menciona novamente a Ata da Assembleia de alteração estatutária (6336777), realizada em 30/12/2021, onde consta texto literal do "não condicionamento da mensalidade a nenhum plano de benefícios". A entidade ressalta "que a referida mensalidade é devida pelo associado, unicamente na condição de ser sócio, conforme legislação concernente à matéria", conforme:

#### **Artigo 7º [...]**

Parágrafo Terceiro: A admissão de sócios à entidade não está condicionada à contratação de planos de benefícios. A mensalidade associativa será devida pelo associado, unicamente na condição de ser sócio, conforme legislação concernente à matéria.

Quanto às dúvidas suscitadas em razão do texto dos artigos 8º, 10, 11, do Estatuto Social, a entidade informou que atualizou suas redações, para melhor entendimento do INSS/PFE, conforme:

**Artigo 8º** São direitos de todos os associados os benefícios oferecidos pela Associação, contidos no art. 5º, desde que estejam com suas mensalidades associativas regularmente em dias.

**Artigo 9º** São deveres dos associados quites com suas mensalidades associativas: I - Votar e ser votado para os cargos eletivos;

II - Tomar parte das assembleias;

**Artigo 10º** São deveres dos associados:

I - Acatar todas as determinações deste Estatuto, e ainda, todas as decisões dos órgãos administrativos da associação, desde que devidamente revestidas das formalidade legais;

II — Pagar sua mensalidade associativa, conforme dispõe esse Estatuto e/ou conforme percentual fixado em Ata de Assembleia Geral desta Associação.

**Artigo 11º** Os benefícios elencados no artigo 5º, deste Estatuto Social, oferecidos pela associação poderão ser usufruídos imediatamente pelos sócios, a partir do pagamento da primeira mensalidade associativa.

Mediante as alterações efetuadas e os esclarecimentos prestados, não se pode negar que a contribuição à entidade associativa em questão, parece se enquadrar ao conceito legal de contribuição associativa, exigível neste ponto, para a celebração do ajuste pretendido.

#### RECOMENDAÇÃO PARÁGRAFO 19

19. **Terceiro**, mas na mesma linha do segundo apontamento acima, a situação demanda expressos esclarecimentos e mesmo avaliação de alteração estatutária, a respeito do teor do art. 12 do Estatuto Social (Seq. 3), que, ao cuidar dos Planos de Benefício e/ou auxílios, está a prever - de forma parcialmente inexecutável, para os fins do ACT pretendido, frise-se - que os respectivos inscritos nos planos pagarão as contribuições devidas através de desconto em folhas de pagamento, carnês e débito bancário. A propósito, chama a atenção o fato de que no Ofício nº 835/2021 (Seq. 1), a entidade interessada parece pleitear junto ao INSS a viabilização de descontos justamente não possibilitados pela legislação - circunstância que aponta a necessidade de que fique devidamente esclarecido e certificado nos autos os limites da postulação e da legislação, acostando aos autos inclusive comprovante da entidade de que está ciente dos referidos termos e limites

Ressalte-se que o esclarecimento solicitado pelo Parecer da Procuradoria Especializada, foi objeto de exigência à entidade, a qual ratificou a alteração estatutária (6336777) no artigo 12, do Estatuto Social, "visando justamente não eximir a Associação de demonstrar ao INSS a existência de os outros meios de cobrança (formas de desconto) da mensalidade associativa, dando a seu associado a comodidade de contribuir por meio de desconto em folhas de pagamento, carnês ou débito bancário". Assim, ficou a nova redação:

**Artigo 12-º** As mensalidades associativas poderão ser pagas pelos associados através de desconto em folhas de pagamento, carnês ou débito bancário.

A entidade declara (6071900) que "está ciente dos referidos termos e limites do ACT, pretendido junto ao INSS, e de que não está a pleitear a viabilização de descontos não possibilitados pela legislação. No ofício resposta se comprometem "em cumprir estritamente as regras delineadas no Acordo e no Plano de Trabalho propostos, sem deles exorbitar".

Com fulcro na alteração promovida, bem como na declaração e compromisso firmados pela proponente, consideramos saneados os esclarecimentos, neste ponto.

16. Embora tenha sido formulada alteração estatutária nos termos do documento Ata da assembleia Geral Extraordinária da UNASPUB realizada em 30/12/2021 (seq. 59), **não foi acostado aos autos o Estatuto social da Entidade consolidado após a reforma, situação que demanda reparos.**

17. Assim, observando-se o o Estatuto Social da UNASPUB, aprovado em Assembleia Geral Extraordinária realizada em 30 de junho de 2021, acostado em Sapiens Seq. 3, examina-se em seu art. 5º (não alterado pela reforma de dez/2021), cumulado com os recém alterados art. 8º e 11, que a mensalidade associativa é valor suficiente para o usufruto dos benefícios de auxílio jurídico, auxílio funeral e descontos. Vide:

Art. 5º - A entidade que não tem fins lucrativos, oferecerá aos seus associados:

I - Auxílio Jurídico Gratuito;

II - Auxílio funeral;

III - Descontos através de convênios firmados.

(...)

Artigo 8º São direitos de todos os associados os benefícios oferecidos pela Associação, contidos no art. 5º, desde que estejam com suas mensalidades associativas regularmente em dias.

(...)

Artigo 11 Os benefícios elencados no artigo 5º, dese Estatuto Social, oferecidos pela associação poderão ser usufruídos imediatamente pelos sócios, a partir do pagamento da primeira mensalidade associativa.

18. Ao que parece, portanto, a formação inicial da UNASPUB era a de prestar serviços de modo que o preço pago a título de associação correspondia ao valor cobrado por serviços e/ou benefícios ofertados em pacotes distintos e, por essa razão, havia preços distintos do valor cobrado a título de mensalidade associativa.

19. Nessa toada, para fins de desconto de mensalidade, é necessário certificar em que consiste a mensalidade associativa. Se ela está ligada a pacote de serviços, nitidamente o preço pago pelo associado se refere aos serviços e não a mensalidade associativa.

20. A entidade interessada, nada obstante, em dezembro de 2021, alterou seu ato constitutivo visando, aparentemente, ajustar-se aos moldes preconizados pela legislação, tanto no que se refere a mensalidade associativa, quanto nas suas finalidades e formação do quadro associativo.

21. Dito isso, observa-se que o referido Estatuto Social passou por duas reformas (junho/2021 e dezembro/2021), de modo que analisando-se os pontos reformados percebe-se que ele deixou de prevê a vinculação de associação à contratação de especificados serviços. Acerca da mensalidade associativa e de outras contribuições, passou a estabelecer o seguinte, *verbis*:

**ART. 7º -**

(...)

parágrafo terceiro: A admissão de sócios à entidade não está condicionada à contratação de planos de benefícios. A mensalidade associativa será devida pelo associado unicamente na condição de ser sócio, conforme legislação concernente à matéria..

22. Pois bem. Analisando-se os dispositivos reformulados supra colacionados, a contribuição à entidade associativa parece se enquadrar ao conceito legal de contribuição associativa. **Nada obstante, e tendo em vista o histórico da entidade, afigura-se recomendável uma análise técnica mais acurada, a fim de certificar se o ajuste proposto tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa.**

23. **Por essa razão, sugere-se a complementação do ESTUDO DE VIABILIDADE TÉCNICA SOBRE A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DE CELEBRAÇÃO DA PROPOSTA DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA - ACT - Sei 6364092, com o fim de a administração manifestar-se conclusivamente sobre o tema.**

24. **Sugere-se, inclusive, que a análise seja acompanhada de verificação, junto a SENACON e/ou CNJ<sup>[1]</sup>, de demandas/reclamações em face de tal entidade, com o fim de melhor averiguar as práticas relativas a finalidade da mensalidade.**

25. **Recomenda-se, ainda, que a administração aprecie, de forma expressa, fundamentada e conclusiva, à luz da necessidade de adequada instrução processual, da necessidade de apresentação das razões de propositura do ajuste, do interesse público e dos critérios de conveniência administrativa (art. 154, § 1º, do RPS), qual a vantagem ou se/porque seria oportuno e conveniente celebrar o presente ajuste, considerando os elementos levantados quanto as práticas (formalmente previstas até 2020) da entidade, destacando-se que a finalidade (até 2020 - vide NUP 35014.069311/2021-51) era a de prestar serviços assistenciais aos aposentados e pensionistas do INSS.**

26. Registra-se que o intuito da lei foi o de permitir facilidade associativa aos aposentados, como o fim de fomentar a reunião de pessoas para fins da categoria de aposentados. É imperioso abster-se de acordar com entidades que,

a despeito de se revestirem de pessoas privadas sem fins lucrativos, buscam a todo custo a garantia de pagamento dos serviços que oferta no mercado. Uma prática qe flerta, portanto, com a finalidade lucrativa.

27. **Diante disso, recomenda-se um acompanhamento atento a fim de evitar a possibilidade de se incluir no chamado "desconto de mensalidade" o valor da remuneração pelos serviços específicos prestados pela entidade.**

28. É curioso notar como diversas entidades promovem alterações ao sabor das regras do INSS. Sugestionando que as alterações formais podem está a esconder as práticas não perquiridas pela lei, ao admitir o desconto de mensalidade associativa junto aos benefícios previdenciários.

29. Ainda quanto ao tema, observa-se não somente nesse caso, mas em tantos outros (vide, por exemplo, NUP: 35014.346647/2020-62 e NUP 35014.098464/2021-14), entidades mudando radicalmente suas finalidades, suas forma de constituição, o alcance dos segurados, com o fim aparentemente exclusivo de se adequar aos ditames necessários ao procedimento destinado ao desconto de mensalidade em folha de pagamento.

30. Nesse sentido, sabe-se que a ideia desta Autarquia não é se imiscuir ou direcionar o curso das associações, mas tão só permitir o desconto em folha de mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados, sem olvidar a necessidade de garantir proteção ao patrimônio deste INSS e dos segurados do regime geral, bem como de atender aos princípios da legalidade. Nesta senda, recomenda-se que esta autarquia proceda a estudos profícuos que avalie o melhor modelo destinado ao alcance da norma, buscando, especialmente, ações que protejam essencialmente a finalidade pública e este INSS.

Quanto ao requisito da legitimidade da entidade para figurar no polo do ajuste de referência, evidencia-se que o artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas.**

31. Pois bem. No que se refere à natureza jurídica da entidade acordante, a lei define a necessidade de se tratar de uma associação, ou entidade congênere, de aposentados.

32. Associação, na forma descrita pelo art. 53 do Código Civil, Lei nº 10.406, de 2002, revela-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. Trata-se de entidade particularizada por não ter finalidade econômica, podendo ser de diversos fins. Nesses termos, cumpre anotar a definição trazida por Maria Helena Diniz:

Tem-se a associação quando não há fim lucrativo ou intenção de dividir o resultado, embora tenha patrimônio, formado por contribuição de seus membros para a obtenção de fins culturais, educacionais, esportivos, religiosos, recreativos, morais etc. (Curso de Direito Civil Brasileiro — Teoria Geral do Direito Civil, 15. ed., São Paulo: Saraiva, 1999, v. 1, p. 146)

33. Sobre o tema, Fábio Ulhoa Coelho ensina:

A associação é a pessoa jurídica em que se reúnem pessoas com objetivos comuns de natureza não econômica. Sempre que um conjunto de pessoas, físicas ou jurídicas, descobrem-se em torno de um mesmo interesse, podem melhor realizá-lo unindo seus esforços. A constituição de uma associação dá mais força a cada uma delas, porque propicia a estrutura apta a racionalizar os recursos empregados na realização do objetivo comum. A Associação de Amigos de Bairro, por exemplo, destina-se a prover aos seus associados melhoria nas condições de segurança urbana da região, bem como servir de porta-voz dos anseios da comunidade perante os órgãos públicos. O Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (CONAR), outro exemplo, foi constituído por empresas e profissionais ligados à atividade publicitária com o objetivo de julgarem, à luz do código de auto-regulamentação do setor, os anúncios veiculados em TV, rádio, jornal e outros meios, coibindo a publicidade antiética. Em cada shopping center, terceiro exemplo, os locatários das lojas são contratualmente obrigados a se filiar à respectiva Associação de Lojistas, incumbida de realizar campanhas promocionais em certas épocas do ano (Natal, Dia das Mães, Dia das Crianças etc.). Algumas expressões são tradicionalmente empregadas na denominação da associação em função dos seus fins. Assim, é comum chamá-la de instituto, quando tem natureza cultural; de clube, quando seus objetivos são esportivos, sociais ou de lazer; de academia de letras, quando reúne escritores; de centro acadêmico, quando congrega estudantes de determinado curso universitário. (Curso de Direito Civil: parte geral, volume 1. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.567.

34. Tem-se, no que interessa a presente análise, que a associação se define pela reunião de pessoas com objetivos comuns, cuja finalidade não seja econômica. Mas devem ser dotadas de finalidades específicas inerentes às pessoas que congrega.

35. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, definiu a finalidade específica da associação cuja mensalidade se pode descontar dos benefícios previdenciários, qual seja: de aposentados. Infere-se, portanto, que a associação deve ser constituída pela reunião de pessoas que busquem objetivos específicos da categoria de aposentados, sejam objetivos ligados à categoria profissional a qual pertenciam, sejam objetivos ligados a atividades sociais dos aposentados.

36. Em vista disso, o novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, definiu, de forma devidamente sintetizada, o conceito de associação ou entidade de aposentados como sendo aquela formada somente por aposentados, pensionistas e/ou idosos, com objetivos inerentes a essa categoria, ou por pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha objetivos comuns àquela classe e finalidade específica de representação de aposentados, autorizada a realizar descontos de mensalidades associativas por meio de retenção no valor do pagamento do benefício.

37. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, fundada em diversas manifestações veiculadas pela CGMAD, em especial pela NOTA n. 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, veiculada no NUP: 35014.274130/2020-64, e pelo PARECER n. 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, veiculado no NUP: 35014.179078/2020-33, deu-se no sentido de que mesmo na vigência do Decreto n.º 10.537/2020, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, se enquadram no conceito legal.

38. Nada obstante, o entendimento desta PFE/INSS, adotado pelo Procurador-Geral, por meio do DESPACHO n. 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33), foi o de que o novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, conceitua como associação ou entidade de aposentados aquela que reúna como associados aposentados, pensionistas e idosos, em atenção a uma interpretação sistemática do art. 115, V, da Lei nº 8.213/1991, fundamentada na liberdade de associação, cuja limitação deve ser excepcional.

39. Pois bem. In casu, a UNASPUB, conforme art. 3º do Estatuto (seq. 3), "é uma associação de aposentados - regidos pelos Regime Geral de Previdência Social - RGPS". Admitindo, como sócios, conforme art. 4º do Estatuto o seguinte: "o quadro associativo será composto exclusivamente por aposentados e pensionistas".

40. Sobre o ponto, a NOTA Nº 00033/2021/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (seq. 44) alinhou o seguinte:

27. Pois bem. Apesar de atualmente voltada aos aposentados e pensionistas do RGPS, certo é que a Associação interessada - denominada até hoje de União Nacional de Auxílio aos *Servidores Públicos* - UNASPUB (grifo nosso) - foi fundada com o objetivo inicial de "trabalhar com os servidores públicos e pensionistas federais", podendo-se a ela filiar-se "na categoria de sócios os funcionários e pensionistas do serviço público federal" que atenderem os requisitos estabelecidos (vide art. 7º e art. 8º do Estatuto Social aprovado em 21 de junho de 2006 - Seq. 8 - PDF1). Esse foi o foco e o público da entidade durante muito tempo (vide documentos dos autos, em especial Seq. 8 - PDF2, PDF3), até que, ao que tudo indica, conforme Estatuto aprovado em Assembleia Geral Extraordinária realizada no dia 20 de março de 2020 (vide Seq. 8 - PDF4), a associação modificou seu foco e associados, tal como hoje se apresenta (aposentados e pensionistas do INSS). Questionada pelo INSS no OFÍCIO SEI Nº 072/2021/DANB/DPGB/CGPGSP/DIRBEN-INSS (Seq. 20) acerca da mudança de sua finalidade originária e a não repercussão na alteração de seu nome empresarial, a entidade respondeu no Ofício nº 675/2021 (Seq. 23) que "alterou suas finalidades para melhor atendimento aos seus associados e que, conforme orientação técnica contábil não haveria necessidade de alteração na sua razão social uma vez que todas as atividades elencadas estão vinculadas e são direcionadas aos associados".

28. Neste passo, **alguns esclarecimentos - sem prejuízo de outros relacionados - parecem ainda necessários**, e **sugere-se** sejam providenciados, inclusive mediante apreciação conclusiva da Administração a respeito: se a entidade alterou suas finalidades (passando de servidores públicos para aposentados e pensionistas do INSS) para melhor atendimento aos seus associados, quem eram (e quem são) efetivamente os associados (efetivos e possíveis) da entidade? Como é/seria possível atender melhor aos então associados - presumivelmente servidores públicos - mediante alteração radical da essência da entidade para passar a atender ao público do RGPS (e não mais aos servidores públicos)? Qual é de fato o quadro social (efetivo e possível) e a natureza da ocupação dos associados e dirigentes (inclusive Conselho Fiscal) da entidade? (É de se perceber a propósito que, de acordo com o extrato do CNIS acostado em Sapiens Seq. 32 - PDF8, consta um Benefício de Amparo Social ao Idoso iniciado em 29/05/2015 e sem data expressa de

término em nome da Sra. Railda Maria Pereira, Vice-Presidente da entidade - situação que também demanda esclarecimentos). O que foi feito do quadro social anterior de servidores públicos da entidade? Foram excluídos? Permanecem na entidade? A quem se dirige a hipótese contida no Parágrafo Primeiro do art. 7º do Estatuto, quando menciona o caso da "licença sem vencimento"? Se o quadro associativo é/for composto exclusivamente por aposentados e pensionistas do RGPS/INSS, por que a manutenção de uma denominação social que conduz a uma interpretação completamente diferente? (Inclusive com destaque para o fato de que dos "prints" da página da entidade na internet (Seq. 31) verifica-se a menção expressa ao início das atividades em 2021 e, ainda, por exemplo, "banner" indicando que "Auxiliamos Servidores em todo Brasil"). Quem são e quantos são os sócios honoríficos?

29. Na mesma linha, pode-se indagar: quantos associados - entre sócios (inclusive honoríficos) e dirigentes - compõem exatamente a entidade? Quem são os membros do Conselho Fiscal (com os devidos registros de sua eleição)? De acordo com a NOTA TÉCNICA Nº 001/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN (Seq. 37), seriam 5 (cinco) os associados atuais. No Ofício 557/2021 (Seq. 10 - PDF1), a entidade arrola "os associados a terem os descontos incluídos em seus benefícios a favor da UNASPUB", num total de 5 (cinco) associados, quais sejam: Ana Maria Silva Rocha, Ina Maria Lima da Silva, Railda Maria Pereira (Vice-Presidente - detentora de Amparo Social ao Idoso?), Maria das Graças Ferraz (Presidente) e Adelson Ferreira da Silva. Há outros?

30. Para além da própria identificação e individualização da entidade em questão, **faz-se necessário** que a Administração aprecie, de forma expressa, fundamentada e conclusiva, à luz da necessidade de adequada instrução processual, da necessidade de apresentação das razões de propositura do ajuste, do interesse público e dos critérios de conveniência administrativa (art. 154, § 1º, do RPS), qual a vantajosidade ou se/porque seria oportuno e conveniente celebrar um ajuste, com todos consectários decorrentes, para contemplar um universo de segurados de cinco (ou mesmo menos) pessoas.

31. No ensejo dos termos da instrução, destaca-se, a propósito, que no Despacho SEI 4611976 (Seq. 19 - PDF1) a Administração deixou consignado que a entidade já havia protocolado solicitação anterior (processo NUP 35014.069311/2021-51), de igual objeto, a qual, entretanto, foi indeferida nos termos do Despacho DGACO 3994875, não havendo óbice para um novo protocolo, após saneamento das questões apontadas. **Sugere-se** que a Administração aborde expressamente quais teriam sido as questões apontadas como problemáticas, ensejadoras do indeferimento inicial, e como elas teriam sido superadas na nova solicitação. **Sugere-se** que o processo inicialmente indeferido (NUP 35014.069311/2021-51) seja inclusive apensado aos presentes autos.

41. Em resposta, a entidade apresentou o Ofício nº 003/2022/UNASPUB (seq. 57), cujos termos foram assim sintetizados pela Despacho SEI nº 6339716 (seq. 70 - HTML 1):

#### RECOMENDAÇÃO PARÁGRAFO 28

28. Neste passo, **alguns esclarecimentos - sem prejuízo de outros relacionados - parecem ainda necessários, e sugere-se** sejam providenciados, inclusive mediante apreciação conclusiva da Administração a respeito: se a entidade alterou suas finalidades (passando de servidores públicos para aposentados e pensionistas do INSS) para melhor atendimento aos seus associados, quem eram (e quem são) efetivamente os associados (efetivos e possíveis) da entidade? Como é/seria possível atender melhor aos então associados - presumivelmente servidores públicos - mediante alteração radical da essência da entidade para passar a atender ao público do RGPS (e não mais aos servidores públicos)? Qual é de fato o quadro social (efetivo e possível) e a natureza da ocupação dos associados e dirigentes (inclusive Conselho Fiscal) da entidade? (É de se perceber a propósito que, de acordo com o extrato do CNIS acostado em Sapiens Seq. 32 - PDF8, consta um Benefício de Amparo Social ao Idoso iniciado em 29/05/2015 e sem data expressa de término em nome da Sra. Railda Maria Pereira, Vice-Presidente da entidade - situação que também demanda esclarecimentos). O que foi feito do quadro social anterior de servidores públicos da entidade? Foram excluídos? Permanecem na entidade? A quem se dirige a hipótese contida no

Parágrafo Primeiro do art. 7º do Estatuto, quando menciona o caso da "licença sem vencimento"? Se o quadro associativo é/for composto exclusivamente por aposentados e pensionistas do RGPS/INSS, por que a manutenção de uma denominação social que conduz a uma interpretação completamente diferente? (Inclusive com destaque para o fato de que dos "prints" da página da entidade na internet (Seq. 31) verifica-se a menção expressa ao início das atividades em 2021 e, ainda, por exemplo, "banner" indicando que "Auxiliamos Servidores em todo Brasil"). Quem são e quantos são os sócios honoríficos?

Instada a esclarecer os pontos levantados pela PFE, neste parágrafo, a associação esclareceu que "a mudança de finalidade (passando de servidores públicos para aposentados e pensionistas do INSS), se deu mais para adequar à Associação aos ditames exigidos em oportunidade anterior pelo próprio INSS, ressaltando a proponente que já congregava, desde sua fundação, servidores públicos na condição de aposentados e pensionistas, conforme faz-se provas, em anexo (6071903). Ao se estabelecer que a consignação nos benefícios previdenciários só poderia ser efetuada pelas associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas, firmou-se o entendimento de que a mudança atenderia melhor ao pleito".

A entidade ainda ressaltou "que as alterações estatutárias promovidas pela Associação, obedeceram rigorosamente os termos dos artigos 54 (inciso V e VII) e 59 (inciso II) do novo Código Civil Brasileiro".

A proponente alega ainda "não ver óbice para a mudança de finalidade para melhor servir os associados", visto que a Constituição Federal, no seu artigo 5º, incisos XVII a XX, trata da plena liberdade associativa para fins lícitos e da vedação da interferência estatal nas atividades desenvolvidas pelas associações, excetuando-se a possibilidade de suspensão de atividades por decisão judicial.

Quanto aos servidores públicos que compõem seu quadro associativo, a entidade "afirma que há entre eles centenas de aposentados e pensionistas do RGPS, posto que, a maioria deles se trata de servidores públicos comissionados (não concursados), que contribuem e/ou contribuíram para o Regime Geral de Previdência Social. Não havendo, no ver da proponente, confusão jurídica nesse ponto.

No que se refere ao quadro social (efetivo e possível), a UNASPUB apresentou em anexo (6071903) a relação com nome, CPF e número de benefício do INSS, com o fito de sanear a dúvida suscitada pela PFE/INSS. Neste ponto, a proponente explica que em razão de equívoco, cometido por seu pessoal administrativo, "fora enviada em ocasião anterior, apenas os nomes dos sócios que eram membros da Diretoria e do Conselho Fiscal".

Esta área técnica, em consultas em 10 (dez) CPF's por amostragem, confirmou que os associados (constantes da relação nº 6071903) são realmente beneficiários de aposentadorias e pensões por morte do RGPS.

Quanto a natureza da ocupação dos associados e dirigentes da entidade, é aquela já delineada nos art. 4º, 22 e 26 no Estatuto Social (4602136), conforme ATA DA ASSEMBLÉIA GERAL EXTRAORDINÁRIA (4602135), realizada em 20/03/2020.

No que concerne ao **Conselho Fiscal** (6071902), sua composição está definida, conforme:

Diretor do Conselho Fiscal - Ary Nicolau do Carmo (brasileiro, casado, aposentado, CPF 221.491.206-15);

Vice - Diretor do Conselho Fiscal - Adelson Ferreira da Silva (brasileiro, casado, aposentado, CPF 728.608.636-72);

Em relação ao Benefício de Amparo Social ao Idoso iniciado em 29/05/2015 e sem data expressa de término, em nome da Sra. RAILDA MARIA PEREIRA (Vice-Presidente da entidade), a proponente esclarece que não significa que seria solicitado desconto para aquele, tendo em vista que a entidade declara ter total ciência de que se trata de espécie de benefício que não permite desconto associativo, pela legislação. Assim, facultando a referida sócia a possibilidade de contribuir de outra forma com a entidade, quais sejam carnes ou débito automático.

Explicando o fato de a referida sócia fazer parte da Diretoria da Associação, mesmo não sendo aposentada ou pensionista, e entidade afirma "que seu nome figura entre os representantes, por ser uma pessoa idosa que goza de idoneidade, com uma postura combativa nas lutas classistas, sempre na defesa de pessoas idosas e aposentados".

Quanto ao Parágrafo Primeiro do art. 7º do Estatuto, quando menciona o caso da "licença sem vencimento". A UNASPUB esclarece que seu quadro associativo apesar de ser composto majoritariamente por aposentados e pensionistas do RGPS/INSS, há a previsão de contar também

com os respectivos dependentes dos aposentados e pensionistas, e ainda os sócios a título honorífico, conforme redação do artigo 4º-, do Estatuto Social:

“O quadro associativo será composto exclusivamente por aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social do INSS, **bem como seus dependentes e sócios a título honorífico**, ainda que **sem vínculo com o INSS**, conforme art. 115, inciso V, da Lei nº 8.213/91”.

A entidade acrescenta que seu estatuto cuidou de prever, se por acaso alguns desses dependentes ou sócios honoríficos, ainda em atividade em seus respectivos vínculos trabalhistas, se licenciarem sem vencimentos, poderem contribuir com suas mensalidades diretamente na associação, por meio de boleto (não por meio de débito, pois neste caso estarão sem o respectivo vencimento em suas contas).

No que concerne a denominação social que conduz a uma interpretação completamente diferente, no ver da Procuradoria do INSS, a associação invoca "o princípio da Liberdade Sindical e Associativa, visto que optou por não mudar a denominação para evitar as burocracias que tal retificação nominal causaria, junto a órgãos como Receita Federal, Prefeitura, Caixa Econômica Federal etc.", além de gastos desnecessários com custas cartoriais e com vários procedimentos contábeis legais que adviriam.

Neste ponto concordamos com a afirmação de que há nenhum dispositivo legal que obrigasse a entidade a efetuar também a mudança da denominação social.

A proponente entende que a permanência do nome fantasia, não causa transtornos e interpretações equivocadas por parte dos sócios, que estão cientes da mudança da finalidade conforme atas das Assembleias, já constante dos autos.

Quanto a página da Internet da Associação (<https://unaspub.com.br/>), a entidade informa que foram feitas correções no *layout* e nas informações que lá estavam disponíveis. Esta área técnica realizou a consulta ao site citado em 03/02/2022 (6348400), e confirmou as alterações efetuadas, como por exemplo, a data do início das suas atividades no ano de 2006.

No que diz respeito a quem e quanto sejam os sócios honoríficos, a proponente explica que toda pessoa que reconhecidamente prestar serviços relevantes à associação, estará apta a ser sócio honorífico, cita a letra do Estatuto que diz "institui-se o título de sócio honorífico aos associados com relevantes serviços prestados à entidade". No entanto, por ser apenas uma previsão estatutária, a entidade informa que não possui sócios honoríficos em seus quadros.

Assim, quanto a presente recomendação, entendemos que a UNASPUB aclarou as dúvidas e obscuridades apontadas, saneando as dubiedades, a despeito do assunto em comento.

#### RECOMENDAÇÃO PARÁGRAFO 30

30. Para além da própria identificação e individualização da entidade em questão, **faz-se necessário** que a Administração aprecie, de forma expressa, fundamentada e conclusiva, à luz da necessidade de adequada instrução processual, da necessidade de apresentação das razões de propositura do ajuste, do interesse público e dos critérios de conveniência administrativa (art. 154, § 1º, do RPS), qual a vantajosidade ou se/porque seria oportuno e conveniente celebrar um ajuste, com todos consectários decorrentes, para contemplar um universo de segurados de cinco (ou mesmo menos) pessoas.

No que tange à "conveniência, oportunidade e vantajosidade" por parte da Administração Pública, em celebrar ajuste com todos consectários decorrentes, para contemplar um universo de segurados de cinco (ou mesmo menos) pessoas", esta área técnica entende que o questionamento da PFE, já encontra resposta no fato de ter sido apresentada, mesmo que *a posteriori*, pela proponente a relação real de seus sócios (32.137 - trinta e dois mil cento e trinta e sete), conforme documento SEI nº 6071903 (Base\_de\_dados\_Associados\_UNASPUB\_RGPS\_Dez\_2021).

#### RECOMENDAÇÃO PARÁGRAFO 31

31. No ensejo dos termos da instrução, destaca-se, a propósito, que no Despacho SEI 4611976 (Seq .19 - PDF1) a Administração deixou consignado que a entidade já havia protocolado solicitação anterior (processo NUP 35014.069311/2021-51), de igual objeto, a qual, entretanto, foi indeferida nos termos do Despacho DGACO 3994875, não havendo óbice para um novo protocolo, após saneamento das questões apontadas. Sugere-se que a Administração aborde expressamente quais teriam sido as questões apontadas como problemáticas, ensejadoras do indeferimento inicial, e como elas teriam sido superadas na nova solicitação. Sugere-se que o processo inicialmente indeferido (NUP 35014.069311/2021-51) seja inclusive apensado aos presentes autos.



Da recomendação da PFE, este INSS informa as questões apontadas no Despacho DGACO 3994875, conforme:

*"A dificuldade de categorizar a UNASPUB como entidade de categoria profissional específica ou como associação de aposentados e pensionistas reside na mudança de sua finalidade originária ("trabalhar com os servidores públicos e pensionistas federais"), que não repercutiu na alteração na sua denominação.*

*No ofício de solicitação, a UNASPUB manifestou interesse em promover descontos de mensalidade associativa em benefícios de aposentadoria, pensão, bem como de "qualquer outro auxílio prestado pela previdência que tenha caráter permanente, temporário ou eventual". Nesse sentido, convém orientar que o desconto somente pode incidir em benefícios de aposentadorias e pensões previdenciárias, em conformidade com os incisos II e III do artigo 618-A da Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015...*

*A UNASPUB também informa no ofício de solicitação que visa ofertar aos seus beneficiários plano odontológico, auxílio-funeral, entre outros benefícios. Ademais, cumpre salientar que a admissão de sócios da entidade está condicionada a contratação de planos de benefícios ... observar a redação do artigo 7º do seu Estatuto Social.*

*Por todo o exposto acima, esta área técnica sugere o indeferimento do pedido, uma vez que a entidade não contempla as características necessárias a formalização do ajuste pretendido".*

Daí extrai-se que os argumentos usados para o indeferimento, foram, de certa forma, saneados pelas reformas implementadas pela associação UNASPUB, no presente processo.

Em atendimento ao recomendado, colacionamos o Processo SEI nº 35014.069311/2021-51 (6349365), aos autos do processo em epígrafe.

42. Apesar da alteração estatutária, que atualmente prevê a finalidade de atender os interesses dos aposentados e pensionistas do RGPS, sugere-se, em razão das práticas da entidade, bem como da admissão de sócios diversos da categoria aposentados e pensionistas ou idosos, que a administração averigüe se a entidade em tela de fato se classifica como entidade de aposentados e pensionistas, tal como previsto no §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, bem como se manifeste conclusivamente sobre o tema.

43. Ainda no que toca a legitimidade da entidade interessada, há que se perquirir se se trata de entidade legalmente constituída. Os requisitos para a constituição das Associações estão definidos no art. 53 e seguintes do Código Civil, de 2002. O normativo prevê, por exemplo, os requisitos mínimos do Estatuto, bem como proíbe a previsão de direitos e obrigações recíprocas.

44. Conquanto a entidade tenha apresentado Comprovante de Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, além de cópias autenticadas do Estatuto Social consolidado e da Ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual diretoria, é preciso alertar os gestores desta Autarquia de que o INSS está sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais decorrentes de descontos de valores de mensalidades de associações alegadamente não autorizados ou mesmo diversos do que efetivamente foi autorizado. Em razão de tal contexto, afigura-se de todo recomendável que a administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins.

45. Desse modo, e com vistas a garantir maior segurança ao INSS, recomenda-se que neste tipo de avença a área competente solicite à entidade de aposentados interessada que apresente Certidão de Inscrição no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE, realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, posto que aquela pasta, nos termos da Portaria MTE nº 984, de 26 de novembro de 2008, tem competência para verificar a regularidade da entidade.

46. Ou caso não seja possível, recomenda-se que a área técnica avalie outro meio para verificar a regularidade de atuação da entidade. Além disso, recomenda-se que se proceda a uma análise de riscos consistente, como também a capacidade técnica de este INSS fiscalizar a execução do ajuste, inclusive no controle da natureza da mensalidade associativa a ser descontada.

47. Destaque-se que a devida fiscalização dos ajustes que celebra é obrigação legal do INSS, de modo que eventuais dificuldades operacionais ou de outra ordem, se houver, diagnosticadas pelo INSS, para implementar a referida fiscalização, e os riscos associados, devem ser objeto de consideração expressa por parte da autoridade competente, no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade para decidir pela celebração do ajuste, pelo que se responsabiliza.

48. O terceiro requisito necessário para a formalização do ajuste é a **autorização do aposentado filiado** para que possa ser implementado o desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário, cujo respaldo jurídico

encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI, art. 5º, da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º. (Omissis)

(...)

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente;

49. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na Cláusula Terceira da minuta do acordo sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Além disso, verifica-se que o item 3.4 da citada Cláusula (seq. 67, fl. 3) faz referência à modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício e de requerimento para exclusão de tal desconto como anexos do ACT, cujas minutas foram apensadas no sequencial sapiens 49.

### **2.3 Definição da natureza jurídica do ajuste proposto e do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:**

50. Como já acentuado, o ajuste proposto tem por objeto o desconto dos benefícios de mensalidades de associações, com fundamento no artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991. O objeto do ajuste proposto, por si mesmo, é lícito e encontra embasamento legal na Lei de Benefícios.

51. Pois bem. Configurada como associação, a condução do processo levam a crer que a entidade interessada se revela como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil (vide art. 1º e art. 41 da Lei em questão), sendo de destacar, a respeito, o que dispõe o artigo 2º, inciso I, alínea "a", da mencionada Lei:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

52. **Sobre o ponto, observa-se que a Entidade, no art. 1º do Estatuto, se auto declara como uma associação civil sem fins lucrativos.**

53. Em continuidade, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, que estabelece o seguinte:

I – O **acordo de cooperação** é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 **não** se aplica ao acordo de cooperação, **incidindo:** (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas **com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, caput e §1º, da Lei nº 8.666/1993**, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

54. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de

mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019/2014. *verbis*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).....

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

.....

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

55. Assim, quanto à **forma** do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes, com a necessária adequação ao regime jurídico introduzido pela Lei nº 13.019/2014, posto que se trata de ajuste sem envolver transferência de recursos entre as entidades congruentes, proposto para ser firmado entre o INSS, Autarquia Federal, e a UNASPUB, entidade civil sem fins lucrativos, enquadrada no conceito legal de organização da sociedade civil, definido nas alíneas "a" do inciso I, do art. 2º, da Lei nº 13.019/2014.

#### 2.4 Dos Requisitos Legais para a Celebração de Acordo de Cooperação:

56. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14 como o "*instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros*".

57. Portanto, trata-se de ajuste em que se destaca o intuito de cooperação recíproca entre as entidades que os celebram. Assim, ao firmar tal acordo, as partes visam à consecução de objetivos comuns, ou seja, diferentemente do que ocorre nos contratos administrativos, os interesses das partes não se contrapõem, mas se adicionam.

58. Além disso, trata-se de acordo em que não há qualquer repasse financeiro entre os partícipes, ou seja, cada parte cumprirá o acordo utilizando-se de seus próprios recursos. Neste ponto, o Decreto nº 8.726/16, que regulamenta a Lei nº 13.019/14, trata a questão da seguinte forma:

Art. 2º As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

I - termo de fomento ou termo de colaboração, quando envolver transferência de recurso financeiro; ou

II - **acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro.**

59. Sobre o tema, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSUS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:

I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estas e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

III – **A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.**

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, **sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais,** deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – **É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.**

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja **realizado prévio chamamento público ou credenciamento.**

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o **prazo de vigência** do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a **prorrogação do prazo de vigência** do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.(g.n.)

60. Para a formalização de tal acordo, deve-se, via de regra, examinar: (i) a competência da autoridade administrativa para firmar o acordo; (ii) justificativa técnica para a celebração do compromisso, interesse dos entes envolvidos na celebração do pacto e adequação do prazo de vigência; (iii) identificação da necessidade de prévio chamamento público ou credenciamento; (iv) os requisitos de habilitação da acordante, inclusive quanto as questões referentes a capacidade técnica do acordante; (v) aprovação do plano de trabalho.

61. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, o inciso I do art. 6º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 414, de 28 de setembro de 2017, prevê como competência do Presidente do INSS exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS, já o art. 9º do mesmo normativo, prevê como competência dos Diretores "firmar e rescindir contratos, convênios, ajustes, acordos ou instrumentos congêneres, na sua área de atuação". O art. 142, inciso I, alínea "d", do Regimento Interno destaca a competência da Diretoria de Benefícios para gerenciar os acordos internacionais, convênios e instrumentos congêneres com empresas, entidades representativas e órgãos públicos;. A Portaria nº 1.048/PRES/INSS, de 8 de outubro de 2020, publicada no Diário Oficial da União do dia 13/10/2020, por sua vez, delegou a “competência para coordenar a formalização e a gestão de Acordos de Cooperação Técnica – ACTs que tratam de desconto de mensalidade associava, da Diretoria de Benefícios – DIRBEN para a Diretoria de Atendimento, vedada a subdelegação”. **Ocorre que houve remanejamento de fluxos de operação para a Diretoria de Benefícios, conforme Portaria nº 1.300, de 14 de maio de 2021. Assim, recomenda-se esclarecimentos quanto a competência, em face das sucessivas portarias de delegação, sugerindo que a manifestação técnica deixe clara a manutenção da competência para a Diretoria de Benefícios.**

62. **Quanto à competência do representante do UNASPUB para a subscrição do Acordo**, verifica-se, da cópia autenticada do Estatuto Social acostada aos autos, que compete ao Presidente representar a "**UNASPUB**" ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente"(art. 24, inciso VIII).

63. Nesse norte, foi juntada aos autos cópia da ata da assembleia geral que elegeu a nova presidente (seq. 4) e o documento de identificação civil da Presidente da Entidade (seq. 7).

64. **Recomenda-se, no caso, que no ato da celebração do ajuste seja devidamente certificado a titularidade do representante indicado no cargo de Presidente, inclusive mediante requerimento de cópia da ata de eleição e posse.**

65. O art. 30 do Decreto nº 8.726/2016, aplicável ao acordo de cooperação por força do art. 6º, II, do mesmo diploma legal, anota que o processo deve ser instruído com **parecer do órgão técnico** a respeito dos itens enumerados no inciso V do **caput** do art. 35 da Lei nº 13.019/2014, cuja redação é a seguinte:

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

(...)

V - **emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:**

- a) **do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;**
- b) **da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;**
- c) da viabilidade de sua execução;
- d) da verificação do cronograma de desembolso;
- e) **da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria**, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da

execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;

f) (Revogada);

g) **da designação do gestor da parceria;**

h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;

66. **Sugere-se, ainda, que a análise técnica seja complementada para fazer constar apreciação dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a execução do ajuste proposto, deixando claro, de forma expressamente motivada, que as definições propostas são suficientes para garantir a plena execução física do objeto, bem como para minorar eventuais danos ao INSS em decorrência da falha na execução, adotando-se a devida identificação e gestão dos riscos envolvidos.**

67. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse da UNASPUB e aceitação formal das minutas (SEI Nº 6417714), bem como manifestação de interesse do INSS, nos termos da **NOTA TÉCNICA Nº 003/2022/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN - SEI/INSS - 6364092** - firmada pela Chefe da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios.

68. A Lei nº 13.019, de 2014, prevê ainda expressamente no seu artigo 29 que, via de regra, **os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público**. Da leitura do dispositivo citado, depreende-se que o chamamento público somente é obrigatório para a celebração de acordo de cooperação técnica quando o seu objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, o que **não** ocorre no caso em tela.

69. Convém salientar, ainda, que o artigo 33 da Lei nº 13.019 dispõe que, para a celebração de acordo de cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente **objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social**. Nesse diapasão, o art. 4º do Estatuto da acordante parece contemplar finalidades nesse sentido.

70. Além do mais, os artigos 34 e 39 elencam alguns requisitos para a celebração de acordo de cooperação técnica. Vejamos:

**Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei**, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado;

VIII - (revogado).

**Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei** a organização da sociedade civil que:

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

- a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
- b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
- c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

- a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;
- b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;
- c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;
- d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

- a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;
- b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;
- c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992. (g.n.)

71. **Esclarece-se que a regularidade fiscal da Acordante deve ser comprovada na data da celebração do ajuste. Outrossim, recomenda-se que a área técnica verifique o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, mediante a juntada da documentação constante dos respectivos dispositivos legais destacados - ou deles decorrentes . Deve-se atentar, ademais, para a necessidade de apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT (inciso VI do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016).**

72. **Recomenda-se, ainda, em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao artigo 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, e ao contido no PARECER Nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-11), que a área técnica competente, na verificação de ocorrências impeditivas à celebração do ACT, consulte, sem prejuízo de outras consultas ou diligências eventualmente pertinentes, os seguintes sistemas/bancos de dados: (I) o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM, (II) o SICONV, (III) o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, (IV) o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, (V) o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, (VI) o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, (VII) a Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares, a Lista de licitantes inidôneos e a Lista de inabilitados para função pública, as três do Tribunal de Contas da União - TCU, e (VIII) o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.**

73. De toda sorte, deve-se destacar que tais exigências/consultas constantes ou derivadas do art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, c/c artigos 26 e 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, podem ser afastadas pelo órgão ou entidade pública federal, nos termos do artigo 6º, parágrafo 2º, inciso I, do próprio Decreto nº 8.726, de 2016. Confira-se *in verbis*:

Art. 6º (...)

(...)

**§ 2º O órgão ou a entidade pública federal, para celebração de acordo de cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, poderá, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público:**

**I - afastar as exigências previstas nos Capítulos II e III, especialmente aquelas dispostas nos art. 8º, art. 23 e art. 26 a art. 29; e**

II - estabelecer procedimento de prestação de contas previsto no art. 63, § 3º, da Lei nº 13.019, de 2014, ou sua dispensa. (Grifos nossos).

74. Não obstante as consultas em questão, **recomenda-se**, nos termos do inciso IX do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016, que seja apresentada declaração do representante legal da entidade interessada com informação de que a organização e seus dirigentes **não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, as quais deverão estar descritas no documento.**

75. **Por fim, recomenda-se seja juntada aos autos a declaração de que trata o art. 27 do Decreto nº 8.726/2016, verbis:**

Art. 27. Além dos documentos relacionados no art. 26, a organização da sociedade civil, por meio de seu representante legal, deverá apresentar, no prazo de que trata o **caput** do art. 25, declaração de que:

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

- a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal; e
- b) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, das pessoas mencionadas na alínea “a” deste inciso;

II - não contratará, para prestação de serviços, servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

III - não serão remunerados, a qualquer título, com os recursos repassados:

- a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal;
- b) servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e
- c) pessoas naturais condenadas pela prática de crimes contra a administração pública ou contra o patrimônio público, de crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade, e de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

§ 1º Para fins deste Decreto, entende-se por membro de Poder o titular de cargo estrutural à organização política do País que exerça atividade típica de governo, de forma remunerada, como Presidente da República, Governadores, Prefeitos, e seus respectivos vices, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Vereadores, membros do Poder Judiciário e membros do Ministério Público.

§ 2º Para fins deste Decreto, não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.

## 2.5 Do Plano de Trabalho

76. Quanto à exigência de plano de trabalho para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019/2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do **art. 22, da Lei 13.019/2014**, bem como do **art. 25, do Decreto 8.726/2016**, adequado, em certa medida, ao acordo de cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros. Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do regulamento:

**Art. 25.** Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, **apresentar o seu plano de trabalho**, que deverá conter, no mínimo, os **seguintes elementos:**

**I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexos com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;**



**II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;**

**III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;**

**IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;**

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e

VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do caput deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria.

77. Nesses termos, entende-se que o plano de trabalho, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. No presente caso, verifica-se que do Plano de Trabalho - versão SEI nº 6340607 constam os requisitos mínimos exigidos por lei, **necessitando de aprovação pela autoridade competente. O diretor de Benefícios aprovou formalmente a minuta, consoante Despacho SEI nº 6687754.**

78. Além disso, registra-se, que nesse tipo de ajuste, há um repasse do desconto efetuado na renda do beneficiário em favor do acordante e, para tanto, o art. 154, §1º-G, do Decreto nº 3.048, de 1999, prevê que seja realizada, antes de cada repasse do valor mensalmente descontado, a verificação da regularidade da entidade favorecida perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin.

79. Em vista disso, tal requisito foi acrescentado no item 5.6 do Plano de trabalho (SEI nº 6364078).

80. **Outrossim, vale suscitar que a** Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015, com redação dada pela Instrução Normativa nº 110, de 3 de dezembro de 2020, estabeleceu o seguinte:

Art. 618-A. Para fins de desconto de valores referentes ao pagamento de mensalidades associativas, considera-se:

I - autorização por meio eletrônico: rotina que permite confirmar a operação realizada nas associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas, garantindo a integridade da informação, a titularidade e o não repúdio, a partir de ferramentas eletrônicas;

II - beneficiário: titular de aposentadoria ou de pensão por morte; e

III - desconto de mensalidade associativa: consignação efetuada pelas associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas nas aposentadorias e pensões previdenciárias, decorrente de autorização expressa do beneficiário.

§ 1º Equipara-se à aposentadoria previdenciária, para fins deste Capítulo, as pensões especiais vitalícias pagas pelo INSS.

§ 2º Considera-se confederação a entidade que congrega outras entidades de aposentados e/ou pensionistas." (NR)

"Art. 618-B. **Os descontos dos valores referentes ao pagamento de mensalidades associativas nos benefícios de aposentadoria e pensão por morte previdenciários serão autorizados, desde que:**

I - sejam realizados com associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas que tenham celebrado Acordo de Cooperação Técnica com o INSS para esse fim;

II - o benefício previdenciário esteja desbloqueado para inclusão do desconto de mensalidade associativa; e

**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.**

§ 1º Os documentos de que tratam as alíneas:

I - "a" e "b" do inciso III do caput poderão ser formalizados em meio eletrônico, desde que contemplem requisitos de segurança que permitam garantir sua integridade e não repúdio, podendo ser auditado pelo INSS, a qualquer tempo; e

II - "a" a "c" do inciso III do caput, quando formalizados em meio físico, devem ser digitalizados e disponibilizados ao INSS.

§ 2º O desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário constitui uma faculdade do beneficiário, não eximindo a associação, confederação ou entidade de aposentados e/ou pensionistas de disponibilizar outros meios para o pagamento da mensalidade associativa.

§ 3º Somente mediante decisão judicial será permitida autorização de desconto firmada por representante legal do beneficiário (procurador, tutor ou curador)." (NR)

"Art. 618-C. O prazo de validade da autorização de desconto de mensalidade associativa não poderá ser superior a 3 (três) anos, contados a partir da data de emissão da autorização, após o qual, caso não ocorra a formalização de termo de revalidação pelo beneficiário, a exclusão do desconto será automática.

§ 1º A revalidação da autorização de desconto de mensalidade associativa poderá ser formalizada em meio físico ou eletrônico, desde que observadas as regras estabelecidas nos arts. 618-B e 618-D, e somente terá validade se realizada antes de expirada a vigência do termo de autorização formalizado anteriormente.

§ 2º A ausência de revalidação válida importará em exclusão automática do desconto de mensalidade associativa em benefícios previdenciários.

§ 3º As autorizações de desconto de mensalidade que completarem o prazo de 3 (três) anos de validade até 31 de dezembro de 2021 poderão ser revalidadas até esta data, período em que estarão isentas da penalidade do § 2º." (NR)

"Art. 618-D. A revalidação da autorização de desconto de mensalidade associativa, assim como a solicitação de cancelamento da autorização poderá ser feita:

I - diretamente na associação, confederação ou entidade de aposentados e/ou pensionista, com a utilização de:

a) meio físico, mediante o preenchimento de formulário específico, conforme modelo estabelecido no Anexo LV, em duas vias, das quais uma via deverá ser digitalizada e disponibilizada ao INSS por meio de link de acesso via Internet, com autenticação por login e senha, e será entregue a segunda via ao beneficiário solicitante; e

b) meio eletrônico próprio, disponibilizado pelas associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas, que contemple requisitos de segurança que permitam garantir sua integridade e não repúdio, podendo ser auditado pelo INSS, a qualquer tempo, por meio de link de acesso via Internet, com autenticação por login e senha, mediante fornecimento de protocolo ao beneficiário solicitante;

II - por intermédio dos canais remotos do INSS, sem a necessidade de atuação de servidores do Instituto para sua concretização, mediante fornecimento de protocolo ao beneficiário solicitante.

§ 1º O estabelecimento de fluxo e operacionalização de exclusão do referido desconto será determinado pela Diretoria de Atendimento - DIRAT.

§ 2º A associação, confederação ou entidade de aposentados e/ou pensionistas que receberem solicitações para cancelamento do desconto de mensalidade associativa deverão procedê-los imediatamente, devendo enviar o comando de exclusão ao INSS tão logo seja recebida, na primeira remessa disponível pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev, a contar da data da solicitação." (NR)

(negrito nosso)

81. Nada obstante, não se identifica no texto do plano de trabalho dispositivo que preveja a necessidade de apresentação pelas entidade pactuante da documentação listada no citado inciso III do art. 618-B da IN 77/PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015, com redação dada pela IN nº 110, de 3 de dezembro de 2020. Nessa monta, sugere-se que a redação do plano de trabalho reflita as disposições em tela.

82. Outrossim, recomenda-se que este INSS proceda avaliação dos acordos dessa natureza, de modo a monitorar se os termos proposto no acordo de cooperação e seu respectivo plano de trabalho são suficientes para garantir o cumprimento do requisito legalmente imposto para os descontos de mensalidade de "prévia autorização do segurado", manifestando-se de forma conclusiva nos atos quanto a segurança da operação proposta, inclusive no que se refere identificação do segurado para fins de autorização da citada autorização.

## 2.6 Da Minuta do Ajuste

83. No que toca à **minuta do acordo de cooperação técnica**, importante observar o que dispõe o artigo 42 da Lei nº 13.019. Veja-se:

**Art. 42.** As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de **acordo de cooperação**, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação

de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

84. Da análise da minuta encaminhada a esta Procuradoria, no que é aplicável ao acordo de cooperação técnica, verifica-se a presença das cláusulas obrigatórias acima relacionadas, razão pela qual não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS. Sugere-se, todavia, o seguinte:

- Na **Cláusula Quarta - Dos descontos**, sugere-se a inserção de item que reflita o disposto no art. 154, §1º-G, do Decreto nº 3.048, de 1999, que prevê que seja realizada, antes de cada repasse do valor mensalmente descontado, a verificação da regularidade da entidade favorecida perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. Assim, recomenda-se a inclusão de item que corrobore que os descontos somente serão realizados após verificada, mensalmente, a regularidade da entidade acordante, nos termos do art. 154, §1º-G, do Decreto nº 3.048, de 1999;
- Recomenda-se a inclusão de cláusula que trate da fiscalização, esclarecendo a forma de fiscalização, a periodicidade das fiscalizações ordinárias, bem como demais elementos capazes de garantir a fiel execução do ajuste.

85. De mais a mais, anota-se a importância de a área técnica processante elaborar e divulgar modelos de ajustes que se apliquem a esses casos no âmbito desta Autarquia, cujo objetivo é a uniformização dos procedimentos com vistas ao aprimoramento, eficiência, e celeridade nos processos realizados pelo INSS. Alerta-se, ainda, que a área demandante, na ocasião de sua adoção, certifique-se quanto à utilização da última versão disponível, tomando as medidas de cautela necessárias para a sua adaptação em conformidade com o objeto concreto do ajuste.

86. Igualmente, impende alertar a área técnica acerca do disposto no artigo 38 da Lei nº 13.019/2014:

Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

87. Por fim, destaque-se que durante a execução do acordo de cooperação técnica em apreço, o acompanhamento pelo INSS deve ocorrer conforme os dispositivos da Lei nº 13.019/2014, já que esta é a norma que regulamenta os acordos de cooperação técnica celebrados entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

### 3. CONCLUSÃO

88. Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica encaminhada para análise**, sem qualquer incursão na seara técnica ou exame da conveniência e oportunidade na celebração do referido ajuste, **opina-se pela aprovação da minuta do acordo de**

**cooperação técnica SEI nº 6340526 (seq. 67), desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 16, 22, 23, 24, 25, 27, 42, 45, 46, 47, 61, 64, 66, 71/72, 74, 75, 81, 82 e 84 da presente manifestação.**

89. Ademais, **a área técnica deve se atentar para as recomendações expressas nos parágrafos 28, 29, 30, 85, 86 e 87.**

90. Face o exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Benefícios**, com vistas ao prosseguimento do feito.

91. É o parecer, elaborado através do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – SAPIENS.

À consideração superior.

Brasília, 14 de março de 2022.

(assinado eletronicamente)  
ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM  
PROCURADORA FEDERAL

1. De acordo com a manifestação jurídica *supra*, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

2. Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013.

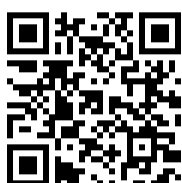
(assinado eletronicamente)  
**KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS**  
PROCURADORA FEDERAL  
COORDENADORA-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014283172202177 e da chave de acesso 2e0c493c

Notas

1. <sup>^</sup> *Registra-se que o INSS possui acordo de cooperação Técnica com a SENACON e com o CNJ, de modo que poderá solicitar as informações necessárias por meio da relação convencional pactuada.*



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 842350613 e chave de acesso 2e0c493c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 21-03-2022 13:32. Número de Série: 17350535. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



Documento assinado eletronicamente por KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 842350613 e chave de acesso 2e0c493c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 21-03-2022 14:39. Número de Série: 17136899. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

---

**DESPACHO n. 00092/2022/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.283172/2021-77**

**INTERESSADOS: UNASPub - UNIÃO NACIONAL DE AUXÍLIO AOS SERVIDORES PÚBLICOS (UNASPub)**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

1. **APROVO o PARECER n. 00010/2022/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.**
2. **Encaminhe-se conforme sugerido.**

Brasília, 21 de março de 2022.

VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO  
PROCURADOR-GERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014283172202177 e da chave de acesso 2e0c493c



Documento assinado eletronicamente por VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 847942763 e chave de acesso 2e0c493c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 21-03-2022 15:32. Número de Série: 66293781227695588210749468274. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
DIVISÃO DE ANÁLISE DE ATOS ADMINISTRATIVOS

**PARECER n. 00009/2022/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.025829/2022-64**

**INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO DOS APOSENTADOS, PENSIONISTAS DOS REGIMES GERAL E PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - UNIVERSO.**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO**

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a UNIVERSO, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados. I. Natureza jurídica de Acordo de Cooperação. Ajuste não prevê transferência de recursos financeiros. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. II. Parecer pela aprovação da minuta do ACT, desde que atenda as ressalvas anotadas.

Senhora Coordenadora-Geral de Matéria Administrativa,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e a Associação dos aposentados pensionistas dos regimes geral e próprio da previdência social - UNIVERSO, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.

2. Nos termos da Minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI nº 6364078 (seq. 01 - PDF 7 - pag. 96), constitui objeto do Acordo de Cooperação Técnica "o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da Associação dos aposentados pensionistas dos regimes geral e próprio da previdência social (UNIVERSO), no valor correspondente à 2,2% (dois inteiros e dois décimos por cento) do benefício do associado, em favor do ACORDANTE".

3. No que interessa a esta análise os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

- o Ofício nº 022/2021, por meio do qual a Entidade em referência externa seu interesse em subscrever acordo com o INSS para desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário e encaminha documentação que entendeu pertinente (seq. 01, PDF 01, 02, 03, 04, 05,06 e 7, até a pág. 93);
- o Ata de fundação da antiga Caixa de assistência aos servidores públicos do Estado de Sergipe e Estatuto Social (Sei 6254229 e SEI 6254231);
- o Cópia da Ata de Assembleia Geral Extraordinária realizada em 20/08/2007, com o fim de promover alteração Estatutária e respectivo estatuto consolidado após a reforma (SEI 6254232 e SEI 6254233);
- o Cópia da Ata de Assembleia Geral Extraordinária realizada em 10/04/2008, com o fim de promover alteração Estatutária e respectivo estatuto consolidado após a reforma (SEI 6254232 e SEI 6254233);
- o Cópia da Ata de Assembleia Geral Extraordinária realizada em 02/12/2020, com o fim de promover alteração Estatutária, como também a eleição e posse da nova diretoria e respectivo estatuto consolidado após a reforma (SEI 6254239 e SEI 6254240);
- o Cópia da Ata de Assembleia Geral Extraordinária realizada em 20/07/2021, com o fim de promover alteração Estatutária e respectivo estatuto consolidado após a reforma (SEI 6254241 e SEI 6254242);



- o Cópia da Ata de Assembleia Geral Extraordinária realizada em 20/01/2021, com o fim de promover aprovação para celebração de acordo com este INSS, como também definir valor da mensalidade associativa (SEI 6257023); Sob o mesmo intento, acostou-se cópia da Ata de Assembleia Geral Extraordinária realizada em 20/12/2021 (SEI 6254243);
- o *Check list* de verificação da documentação apresentada (SEI 6254443);
- o Minuta de acordo de Cooperação SEI nº 6364078;
- o NOTA TÉCNICA Nº 003/2022/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN, com estudo de viabilidade técnica sobre a conveniência e oportunidade de celebração da proposta de acordo de cooperação técnica - ACT (Sei 6364092);
- o Despacho SEI nº 6395204, pelo qual a Coordenadora-Geral De Pagamentos e Gestão De Serviços Previdenciários em substituição dá ciência e anuência às minutas de acordo de cooperação e seus anexos, bem como a nota técnica acima referendada;
- o Ofício nº 027/2022, pelo qual a entidade interessada aceita as minutas a serem utilizadas (Sei nº 6117714);
- o Despacho Sei nº 6673066, exarado pelo Diretor de Benefícios, com aprovação formal da Minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI nº 6364078 e o seu respectivo Plano de Trabalho.

4. Com efeito, o procedimento veio para análise da Procuradora signatária por força do art. 10 da Lei nº 10.480/2002 c/c o art. 10 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010, do art. 38 da Lei nº 8.666/91.

5. É o relatório, segue o exame.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

6. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de Minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 2919528, a ser firmado entre o INSS e a UNIVERSO, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (seq. 49, Anexo 5), o seguinte:

“O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da Associação dos aposentados pensionistas dos regimes geral e próprio da previdência social (UNIVERSO), no valor correspondente à 2,2% (dois inteiros e dois décimos por cento) do benefício do associado, em favor do ACORDANTE”.

7. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes do sistema sapiens até a presente data (seq. sapiens 2 - PDF 1), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

### 2.2 Das Condições para o Desconto nos Benefícios

8. O artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.**

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

V - **mensalidades de associações e demais entidades de aposentados** legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

(...)

§ 6º Na hipótese prevista no inciso V do **caput** deste artigo, a autorização do desconto deverá ser revalidada a cada 3 (três) anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, nos termos do regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

9. Examina-se, dessa forma, que a regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213/91 autoriza que seja descontada mensalidade de associações e demais entidades de aposentados, estabelecendo, como condição, que se trate de **entidade de aposentados legalmente reconhecida, bem como que haja autorização de seus filiados.**

10. O Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, que aprova o regulamento da Previdência social, em seu art. 154, com redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020 e pelo Decreto nº 10.537, de 2020, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

(...)

§ 1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do **caput** e **somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário,** conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

**§ 1º-B A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS.** (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do **caput** poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por: (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

§ 1º-E Considera-se **mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas** a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do **caput**, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do **caput** deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º-F pela instituição que o celebrar. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

11. Nesse norte, como requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido, examina-se a necessidade de **(i)** o desconto abranger somente a mensalidade associativa, **(ii)** a entidade interessada ter legitimidade para o feito, denominada pela qualidade de representar aposentados e de ser legalmente constituída, e **(iii)** autorização de seus filiados.

12. Conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS (por exemplo, no PARECER Nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213, de 1991, nada mais é do que a **contribuição associativa**, devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, inciso IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). Estando a previsão legal em questão restrita ao desconto de mensalidade ou contribuição associativa, **conclui-se, por outro lado, pela ausência de previsão normativa para descontos de valores de outra natureza** (no mesmo sentido, confira-se o precedente da NOTA Nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU - NUP 35000.000459/2018-25).

13. O novel §1º-E do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020, definiu mensalidade associativa como sendo "contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS".

14. Pois bem. Analisando-se o estatuto consolidado após a reforma estatutária realizada em 2008 (SEI nº 6254236) a então CASPESE- CAIXA DE ASSISTÊNCIA AOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE SERGIPE (atual UNIVERSO) de crias serviços como seguro vida, saúde, funerária (art. 4º) de modo que os sócios participantes eram aqueles que participavam desses planos de serviços criados pela entidade (art. 7º), sendo certo que eles também não detinham direito de votar e ser votado na assembleia geral. Assim, sob a perspectiva daquele estatuto, que perdurou nesses termos até dezembro de 2020, as mensalidades a serem pagas estão atreladas a planos de benefícios e/ou assistência oferecidos pela entidade - situação que caracteriza o valor pago mensalmente como, em verdade, uma contraprestação pela adesão a um pacote de serviços/benefícios oferecido. Veja-se o que dispõem os citados artigos:

Artigo 4o - A associação tem as seguintes finalidades:

I - Criar serviços de seguros coletivos e/ou assistência funerária para os associados. visando o amparo de suas famílias em caso de morte, invalidez e/ou acidentes;

II - Criar serviços de assistência médica, hospitalar e outros dentro da disponibilidade financeira da Caixa;

III - Prestação de serviços de correspondente não bancário para realização das atividades de recepção e encaminhamento de pedidos de empréstimos, análise de crédito e cadastro. execução de serviços de cobrança, execução ativa ou passivamente de ordens de pagamento em nomes dos bancos; outros serviços de controle, inclusive processamento de dados;

IV - Administração e prestação de serviços correlacionados com todas as modalidades de seguros. bem como previdência privada, renda, capitalização e saúde;

V - Disponibilizar aos associados serviços de consultoria jurídica, trabalhista e penal, inclusive acompanhamento processual; VI - Representar os associados junto às pessoas físicas e jurídicas;

VII - Concluir e/ou fechar negócios para os seus associados.

VIII - Atendimento Médico com Clínico Geral, para associados e/ou seus dependentes.

IX - Atendimento Odontológico, com os Serviços de Limpeza, Extração. Raio-X e Obturação com atendimento. X - Atendimento Jurídico e desconto na contratação de honorários advocatícios, na hipótese de necessidade de ajuizamento de Ação Judicial.

XI - Celebrar convênios ou contratos com entidades públicas ou privadas, visando obtenção de serviços aos seus associados ou não associados, na área de assistência financeira e educacional, cesta básicas, assistência médica - hospitalar, serviços de decesso, seguro de vida, assistência funerária, automóveis e correlatos; Conceder a seus associados ou não associados empréstimos pessoais, consignados em folha de pagamento e/ou conta corrente bancária. através de intermediação com empresas financiadoras e bancos; entre outros.

(...)

Artigo 7o - As categorias de sócios e/ou associados são as seguintes;

I - Sócios Fundadores - aqueles que assinaram a Ata da Assembleia Geral da Fundação da CASPESE, todos com direito a voto e a serem votados, nas reuniões de Assembleia Geral, ou seu substitutos, no caso de falecimento de qualquer um dos primeiros, escolhidos unanimemente pelos Sócios Fundadores, cabendo a responsabilidade de responder solidariamente pelas obrigações contraídas.

II - Sócios Participantes - São os servidores ativos, inativos e pensionistas, civis e militares da União, Estados e Municípios de todo Território Nacional, que vierem a participar dos planos de seguros, saúde, previdência, programas de cestas básicas e assistências financeiras, instituído, estipulado e/ou intermediado pela CASPESE, contraindo a obrigação de pagar os custos de seguros e/ou previdência e das prestações de auxílio financeiro e/ou de cesta básicas.

III - Sócios Beneficiários - São sócios, pessoas físicas ou jurídicas que direta ou indiretamente venham a colaborar para o desenvolvimento da CASPESE.

IV - Sócios Temporários - são os servidores civil e militar da União, Estados e Municípios de todo Território Nacional, que forem admitidos regularmente, enquanto perdurar o vínculo com a Administração Pública.

§1" - Os associados do item II, III e IV não gozarão do direito do voto e nem de serem votados nas reuniões da Assembléia Geral e cujos direitos e deveres serão delimitados no regulamento respectivo.

15. Ao que parece, portanto, a formação inicial da UNIVERSO era a de prestar serviços de modo que o preço pago a título de associação correspondia ao valor cobrado por serviços e/ou benefícios ofertados em pacotes distintos.

16. A entidade interessada, nada obstante, em dezembro de 2020, alterou seu ato constitutivo visando, aparentemente, ajustar-se aos moldes preconizados pela legislação, tanto no que se refere a mensalidade associativa, quanto nas suas finalidades e formação do quadro associativo.

17. Dito isso, observa-se que o referido Estatuto Social passou por duas reformas (dezembro/2020 e julho/2021), de modo que analisando-se a Reforma Estatutária e Consolidação da UNIVERSO (seq. 6254242) percebe-se que ele deixou de prevê a vinculação de associação à contratação de especificados serviços. Acerca da mensalidade associativa e de outras contribuições, passou a estabelecer o seguinte, *verbis*:

**ART. 25** - Constituem-se fontes de recursos de manutenção:

(...)

II. A mensalidade associativa, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais,, retribuições por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto.

18. Pois bem. Analisando-se os dispositivos reformulados supra colacionados, a contribuição à entidade associativa parece se enquadrar ao conceito legal de contribuição associativa. **Nada obstante, e tendo em vista o histórico da entidade, afigura-se recomendável uma análise técnica mais acurada, a fim de certificar se o ajuste proposto tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa.**

19. **Por essa razão, sugere-se a complementação do ESTUDO DE VIABILIDADE TÉCNICA SOBRE A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DE CELEBRAÇÃO DA PROPOSTA DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA - ACT - Sei 6364092, com o fim de melhor certificar as práticas da entidade.**
20. **Sugere-se, inclusive, que a análise seja acompanhada de verificação, junto a SENACON e/ou CNJ, de demandas/reclamações em face de tal entidade, com o fim de melhor averiguar as práticas relativas a finalidade da mensalidade.**
21. **Recomenda-se, ainda, que a administração aprecie, de forma expressa, fundamentada e conclusiva, à luz da necessidade de adequada instrução processual, da necessidade de apresentação das razões de propositura do ajuste, do interesse público e dos critérios de conveniência administrativa (art. 154, § 1º, do RPS), qual a vantajosidade ou se/porque seria oportuno e conveniente celebrar o presente ajuste, considerando os elementos levantados quanto as práticas (formalmente previstas até 2020) da entidade e a proteção do segurado do INSS.**
22. **Além disso, recomenda-se um acompanhamento atento a fim de evitar a possibilidade de se incluir no chamado "desconto de mensalidade" o valor da remuneração pelos serviços específicos prestados pela entidade.**
23. Ainda quanto ao tema, observa-se não somente nesse caso, mas em tantos outros (vide, por exemplo, NUP:35014.283172/2021-77 e NUP 35014.098464/2021-14), entidades mudando radicalmente suas finalidade, suas forma de constituição, o alcance dos segurados, com o fim aparentemente exclusivo de se adequar aos ditames necessários ao procedimento destinado ao desconto de mensalidade em folha de pagamento.
24. Nesse sentido, sabe-se que a ideia desta Autarquia não é se imiscuir ou direcionar o curso das associações, mas tão só permitir o desconto em folha de mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados, sem olvidar a necessidade de garantir proteção ao patrimônio deste INSS e dos segurados do regime geral. Nesta senda, recomenda-se que esta autarquia proceda a estudos profícuos que avalie o melhor modelo destinado ao alcance da norma, buscando, especialmente, ações que protejam essencialmente a finalidade pública e este INSS.
25. Quanto ao requisito da legitimidade da entidade para figurar no polo do ajuste de referência, evidencia-se que o artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas.**
26. Pois bem. No que se refere à natureza jurídica da entidade acordante, a lei define a necessidade de se tratar de uma associação, ou entidade congênere, de aposentados.
27. Associação, na forma descrita pelo art. 53 do Código Civil, Lei nº 10.406, de 2002, revela-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. Trata-se de entidade particularizada por não ter finalidade econômica, podendo ser de diversos fins. Nesses termos, cumpre anotar a definição trazida por Maria Helena Diniz:

Tem-se a associação quando não há fim lucrativo ou intenção de dividir o resultado, embora tenha patrimônio, formado por contribuição de seus membros para a obtenção de fins culturais, educacionais, esportivos, religiosos, recreativos, morais etc. (Curso de Direito Civil Brasileiro — Teoria Geral do Direito Civil, 15. ed., São Paulo: Saraiva, 1999, v. 1, p. 146)

28. Sobre o tema, Fábio Ulhoa Coelho ensina:

A associação é a pessoa jurídica em que se reúnem pessoas com objetivos comuns de natureza não econômica. Sempre que um conjunto de pessoas, físicas ou jurídicas, descobrem-se em torno de um mesmo interesse, podem melhor realizá-lo unindo seus esforços. A constituição de uma associação dá mais força a cada uma delas, porque propicia a estrutura apta a racionalizar os recursos empregados na realização do objetivo comum. A Associação de Amigos de Bairro, por exemplo, destina-se a prover aos seus associados melhoria nas condições de segurança urbana da região, bem como servir de porta-voz dos anseios da comunidade perante os órgãos públicos. O Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (CONAR), outro exemplo, foi constituído por empresas e profissionais ligados à atividade publicitária com o objetivo de julgarem, à luz do código de auto-regulamentação do setor, os anúncios veiculados em TV, rádio, jornal e outros meios, coibindo a publicidade antiética. Em cada shopping center, terceiro exemplo, os locatários das lojas são contratualmente obrigados a se filiar à respectiva Associação de Lojistas, incumbida de realizar campanhas promocionais em certas épocas do ano (Natal, Dia das Mães, Dia das Crianças etc.). Algumas expressões são tradicionalmente empregadas na denominação da associação em função dos seus fins. Assim, é comum chamá-la de instituto, quando tem natureza cultural; de clube, quando seus objetivos são esportivos, sociais ou de lazer; de academia de letras, quando reúne escritores; de centro acadêmico, quando congrega estudantes

de determinado curso universitário. (Curso de Direito Civil: parte geral, volume 1. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.567.

29. Tem-se, no que interessa a presente análise, que a associação se define pela reunião de pessoas com objetivos comuns, cuja finalidade não seja econômica. Mas devem ser dotadas de finalidades específicas inerentes às pessoas que congrega.

30. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, definiu a finalidade específica da associação cuja mensalidade se pode descontar dos benefícios previdenciários, qual seja: de aposentados. Infere-se, portanto, que a associação deve ser constituída pela reunião de pessoas que busquem objetivos específicos da categoria de aposentados, sejam objetivos ligados à categoria profissional a qual pertenciam, sejam objetivos ligados a atividades sociais dos aposentados.

31. Em vista disso, o novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, definiu, de forma devidamente sintetizada, o conceito de associação ou entidade de aposentados como sendo aquela formada somente por aposentados, pensionistas e/ou idosos, com objetivos inerentes a essa categoria, ou por pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha objetivos comuns àquela classe e finalidade específica de representação de aposentados, autorizada a realizar descontos de mensalidades associativas por meio de retenção no valor do pagamento do benefício.

32. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, fundada em diversas manifestações veiculadas pela CGMAD, em especial pela NOTA n. 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, veiculada no NUP: 35014.274130/2020-64, e pelo PARECER n. 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, veiculado no NUP: 35014.179078/2020-33, deu-se no sentido de que mesmo na vigência do Decreto n.º 10.537/2020, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, se enquadram no conceito legal.

33. Nada obstante, o Entendimento desta PFE/INSS, adotado pelo Procurador-Geral, por meio do DESPACHO n. 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33), foi o de que o novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, conceitua como associação ou entidade de aposentados aquela que reúna como associados aposentados, pensionistas e idosos, em atenção a uma interpretação sistemática do art. 115, V, da Lei nº 8.213/1991, fundamentada na liberdade de associação, cuja limitação deve ser excepcional.

34. Pois bem. In casu, a UNIVERSO, conforme art. 2, alínea "a" do Estatuto (Sei 6254242), tem por prerrogativa "congregar os aposentados, pensionistas do Brasil, quaisquer que sejam as suas origens profissionais, representá-los com exclusividade", admitindo, para tanto, como associado qualquer pessoa física ou jurídica, sem desistência de classe social, nacionalidade, sexo, raça, cor e crença religiosa (artigos 4º e 5º do Estatuto - Sei 6254242).

35. Além disso o Estatuto Social (Sei 6254242), em seu art. 1º, passou a prevê que se trata de uma associação civil fundada em 14/06/2006 e que tem a finalidade de atender a todos os aposentados e pensionistas, amparados pelo regime geral de previdência social - INSS, que a ela se associe.

36. Apesar da alteração estatutária, que atualmente prevê a finalidade de atender os interesses dos aposentados e pensionistas do RGPS, a entidade, até 2020, tinha a finalidade de criar e prestar serviços de seguro vida, assistência médica e hospitalar, mediação de empréstimos e crédito, dentre outros, admitindo, ainda, como sócios participantes, qualquer servidor ativo, inativos e pensionistas, civis e militares, da União, Estados e Municípios, que aderissem os serviços prestados pela entidade.

37. **Assim, sugere-se que a administração averigue se a entidade em tela de fato se classifica como entidade de aposentados e pensionistas, tal como previsto no §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, bem como se manifeste conclusivamente, sem olvidar de considerar os pontos apresentados por essa manifestação, quanto (i) a práticas formais adotadas até 2020, bem como (ii) quanto a possibilidade, inclusive no atual estatuto, de associação de qualquer pessoa física ou jurídica.**

38. Ainda no que toca a legitimidade da entidade interessada, há que se perquirir se se trata de entidade legalmente constituída. Os requisitos para a constituição das Associações estão definidos no art. 53 e seguintes do Código Civil, de 2002. O normativo prevê, por exemplo, os requisitos mínimos do Estatuto, bem como proíbe a previsão de direitos e obrigações recíprocas.

39. Conquanto a entidade tenha apresentado Comprovante de Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, além de cópias autenticadas do Estatuto Social consolidado e da Ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual diretoria, é preciso alertar os gestores desta Autarquia de que o INSS está sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais decorrentes de descontos de valores de mensalidades de associações alegadamente não autorizados ou mesmo diversos do que efetivamente foi autorizado. Em razão de tal

contexto, afigura-se de todo recomendável que a administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins.

40. Desse modo, e com vistas a garantir maior segurança ao INSS, recomenda-se que neste tipo de avença a área competente solicite à entidade de aposentados interessada que apresente Certidão de Inscrição no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE, realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, posto que aquela pasta, nos termos da Portaria MTE nº 984, de 26 de novembro de 2008, tem competência para verificar a regularidade da entidade.

41. **Ou caso não seja possível, recomenda-se que a área técnica avalie outro meio para verificar a regularidade de atuação da entidade. Além disso, recomenda-se que se proceda a uma análise de riscos consistente, como também a capacidade técnica de este INSS fiscalizar a execução do ajuste, inclusive no controle da natureza da mensalidade associativa a ser descontada.**

42. **Destaque-se que a devida fiscalização dos ajustes que celebra é obrigação legal do INSS, de modo que eventuais dificuldades operacionais ou de outra ordem, se houver, diagnosticadas pelo INSS, para implementar a referida fiscalização, e os riscos associados, devem ser objeto de consideração expressa por parte da autoridade competente, no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade para decidir pela celebração do ajuste, pelo que se responsabiliza.**

43. O terceiro requisito necessário para a formalização do ajuste é a **autorização do aposentado filiado** para que possa ser implementado o desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI, art. 5º, da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º. (Omissis)

(...)

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente;

44. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na Cláusula Terceira da minuta do acordo sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Além disso, verifica-se que o item 3.4 da citada Cláusula (seq. 49, Anexo 5, fl. 3) faz referência à modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício e de requerimento para exclusão de tal desconto como anexos do ACT, cujas minutas foram pensadas no sequencial sapiens 49.

### **2.3 Definição da natureza jurídica do ajuste proposto e do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:**

45. Como já acentuado, o ajuste proposto tem por objeto o desconto dos benefícios de mensalidades de associações, com fundamento no artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991. O objeto do ajuste proposto, por si mesmo, é lícito e encontra embasamento legal na Lei de Benefícios.

46. Pois bem. Configurada como associação, a condução do processo levam a crer que a entidade interessada se revela como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil (vide art. 1º e art. 41 da Lei em questão), sendo de destacar, a respeito, o que dispõe o artigo 2º, inciso I, alínea "a", da mencionada Lei:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

47. **Sobre o ponto, observa-se que a Entidade, no art. 1º do Estatuto, se auto declare como uma associação civil sem fins lucrativos.**

48. Em continuidade, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, que estabelece o seguinte:

I – O **acordo de cooperação** é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 **não** se aplica ao acordo de cooperação, **incidindo:** (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas **com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, caput e §1º, da Lei nº 8.666/1993**, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

49. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019/2014. *verbis*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).....

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

.....

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

50. Assim, quanto à **forma** do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes, com a necessária adequação ao regime jurídico introduzido pela Lei nº 13.019/2014, posto que se trata de ajuste sem envolver transferência de recursos entre as entidades congruentes, proposto para ser firmado entre o INSS, Autarquia Federal, e a UNIVERSO, entidade civil



sem fins lucrativos, enquadrada no conceito legal de organização da sociedade civil, definido nas alíneas "a" do inciso I, do art. 2º, da Lei nº 13.019/2014.

## 2.4 Dos Requisitos Legais para a Celebração de Acordo de Cooperação:

51. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14 como o "*instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros*".

52. Portanto, trata-se de ajuste em que se destaca o intuito de cooperação recíproca entre as entidades que os celebram. Assim, ao firmar tal acordo, as partes visam à consecução de objetivos comuns, ou seja, diferentemente do que ocorre nos contratos administrativos, os interesses das partes não se contrapõem, mas se adicionam.

53. Além disso, trata-se de acordo em que não há qualquer repasse financeiro entre os partícipes, ou seja, cada parte cumprirá o acordo utilizando-se de seus próprios recursos. Neste ponto, o Decreto nº 8.726/16, que regulamenta a Lei nº 13.019/14, trata a questão da seguinte forma:

Art. 2º As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

I - termo de fomento ou termo de colaboração, quando envolver transferência de recurso financeiro; ou

II - **acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro.**

54. Sobre o tema, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSUS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:

I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estas e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

III – **A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.**

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, **sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais,** deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria

**e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.**

**V – É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.**

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja **realizado prévio chamamento público ou credenciamento**.

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o **prazo de vigência** do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a **prorrogação do prazo de vigência** do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.(g.n.)

55. Para a formalização de tal acordo, deve-se, via de regra, examinar: (i) a competência da autoridade administrativa para firmar o acordo; (ii) justificativa técnica para a celebração do compromisso, interesse dos entes envolvidos na celebração do pacto e adequação do prazo de vigência; (iii) identificação da necessidade de prévio chamamento público ou credenciamento; (iv) os requisitos de habilitação da acordante, inclusive quanto as questões referentes a capacidade técnica do acordante; (v) aprovação do plano de trabalho.

56. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, o inciso I do art. 6º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 414, de 28 de setembro de 2017, prevê como competência do Presidente do INSS exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS, já o art. 9º do mesmo normativo, prevê como competência dos Diretores "firmar e rescindir contratos, convênios, ajustes, acordos ou instrumentos congêneres, na sua área de atuação". O art. 142, inciso I, alínea "d", do Regimento Interno destaca a competência da Diretoria de Benefícios para gerenciar os acordos internacionais, convênios e instrumentos congêneres com empresas, entidades representativas e órgãos públicos;. A Portaria nº 1.048/PRES/INSS, de 8 de outubro de 2020, publicada no Diário Oficial da União do dia 13/10/2020, por sua vez, delegou a "competência para coordenar a formalização e a gestão de Acordos de Cooperação Técnica – ACTs que tratam de desconto de mensalidade associava, da Diretoria de Benefícios – DIRBEN para a Diretoria de Atendimento, vedada a subdelegação". **Ocorre que houve remanejamento de fluxos de operação para a Diretoria de Benefícios, conforme Portaria nº 1.300, de 14 de maio de 2021. Assim, recomenda-se esclarecimentos quanto a competência, em face das sucessivas portarias de delegação, sugerindo que a manifestação técnica deixe clara a manutenção da competência para a Diretoria de Benefícios.**

57. **Quanto à competência do representante do UNIVERSO para a subscrição do Acordo**, verifica-se, da cópia autenticada do Estatuto Social acostada aos autos, que compete ao Presidente representar a "**UNIVERSO**" ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente"(art. 16, inciso II).

58. Nesse norte, foi juntada aos autos cópia da ata da assembléia geral que elegeu a nova diretoria (Sei nº 6254239) e o documento de identificação civil da Presiente da Entidade (Sei nº 6255210).

59. **Recomenda-se, no caso, que no ato da celebração do ajuste seja devidamente certificado a titularidade do representante indicado no cargo de Presidente, inclusive mediante requerimento de cópia da ata de eleição e posse.**

60. O art. 30 do Decreto nº 8.726/2016, aplicável ao acordo de cooperação por força do art. 6º, II, do mesmo diploma legal, anota que o processo deve ser instruído com **parecer do órgão técnico** a respeito dos itens enumerados no inciso V do **caput** do art. 35 da Lei nº 13.019/2014, cuja redação é a seguinte:

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

(...)

V - **emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:**

- a) **do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;**
- b) **da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;**
- c) da viabilidade de sua execução;
- d) da verificação do cronograma de desembolso;
- e) **da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria**, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;
- f) (Revogada);
- g) **da designação do gestor da parceria;**
- h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;

61. **Sugere-se, ainda, que a análise técnica seja complementada para fazer constar apreciação dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a execução do ajuste proposto, deixando claro, de forma expressamente motivada, que as definições propostas são suficientes para garantir a plena execução física do objeto, bem como para minorar eventuais danos ao INSS em decorrência da falha na execução, adotando-se a devida identificação e gestão dos riscos envolvidos.**

62. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse da UNIVERSO e aceitação formal das minutas (SEI Nº 6417714), bem como manifestação de interesse do INSS, nos termos da **NOTA TÉCNICA Nº 003/2022/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN - SEI/INSS - 6364092** - firmada pela Chefe da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios.

63. A Lei nº 13.019, de 2014, prevê ainda expressamente no seu artigo 29 que, via de regra, **os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público**. Da leitura do dispositivo citado, depreende-se que o chamamento público somente é obrigatório para a celebração de acordo de cooperação técnica quando o seu objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, o que **não** ocorre no caso em tela.

64. Convém salientar, ainda, que o artigo 33 da Lei nº 13.019 dispõe que, para a celebração de acordo de cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente **objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social**. Nesse diapasão, o art. 4º do Estatuto da acordante parece contemplar finalidades nesse sentido.

65. Além do mais, os artigos 34 e 39 elencam alguns requisitos para a celebração de acordo de cooperação técnica. Vejamos:

**Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei**, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV -(revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado;

VIII - (revogado).

**Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:**

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992. (g.n.)

66. **Esclarece-se que a regularidade fiscal da Acordante deve ser comprovada na data da celebração do ajuste. Outrossim, recomenda-se que a área técnica verifique o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, mediante a juntada da documentação constante dos respectivos dispositivos legais destacados - ou deles decorrentes . Deve-se atentar, ademais, para a necessidade de apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT (inciso VI do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016).**

67. **Recomenda-se, ainda, em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao artigo 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, e ao contido no PARECER Nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-11), que a área técnica competente, na verificação de ocorrências impeditivas à celebração do ACT, consulte, sem prejuízo de outras consultas ou diligências eventualmente pertinentes, os seguintes sistemas/bancos de dados: (I) o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM, (II) o SICONV, (III) o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, (IV) o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, (V) o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, (VI) o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, (VII) a Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares, a Lista de**

**licitantes inidôneos e a Lista de inabilitados para função pública, as três do Tribunal de Contas da União - TCU, e (VIII) o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.**

68. De toda sorte, deve-se destacar que tais exigências/consultas constantes ou derivadas do art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, c/c artigos 26 e 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, podem ser afastadas pelo órgão ou entidade pública federal, nos termos do artigo 6º, parágrafo 2º, inciso I, do próprio Decreto nº 8.726, de 2016. Confira-se *in verbis*:

Art. 6º (...)

(...)

**§ 2º O órgão ou a entidade pública federal, para celebração de acordo de cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, poderá, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público:**

**I - afastar as exigências previstas nos Capítulos II e III, especialmente aquelas dispostas nos art. 8º, art. 23 e art. 26 a art. 29; e**

II - estabelecer procedimento de prestação de contas previsto no art. 63, § 3º, da Lei nº 13.019, de 2014, ou sua dispensa. (Grifos nossos).

69. Não obstante as consultas em questão, **recomenda-se**, nos termos do inciso IX do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016, que seja apresentada declaração do representante legal da entidade interessada com informação de que a organização e seus dirigentes **não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, as quais deverão estar descritas no documento.**

70. **Por fim, recomenda-se seja juntada aos autos a declaração de que trata o art. 27 do Decreto nº 8.726/2016, verbis:**

Art. 27. Além dos documentos relacionados no art. 26, a organização da sociedade civil, por meio de seu representante legal, deverá apresentar, no prazo de que trata o **caput** do art. 25, declaração de que:

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

- a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal; e
- b) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, das pessoas mencionadas na alínea “a” deste inciso;

II - não contratará, para prestação de serviços, servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

III - não serão remunerados, a qualquer título, com os recursos repassados:

- a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal;
- b) servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e
- c) pessoas naturais condenadas pela prática de crimes contra a administração pública ou contra o patrimônio público, de crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade, e de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

**§ 1º** Para fins deste Decreto, entende-se por membro de Poder o titular de cargo estrutural à organização política do País que exerça atividade típica de governo, de forma remunerada, como Presidente da República, Governadores, Prefeitos, e seus respectivos vices, Ministros de Estado,

Secretários Estaduais e Municipais, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Vereadores, membros do Poder Judiciário e membros do Ministério Público.

§ 2º Para fins deste Decreto, não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.

## 2.5 Do Plano de Trabalho

71. Quanto à exigência de plano de trabalho para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019/2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do **art. 22, da Lei 13.019/2014**, bem como do **art. 25, do Decreto 8.726/2016**, adequado, em certa medida, ao acordo de cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros. Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do regulamento:

**Art. 25.** Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, **apresentar o seu plano de trabalho**, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

**I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;**

**II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;**

**III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;**

**IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;**

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e

VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do caput deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria.

72. Nesses termos, entende-se que o plano de trabalho, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. No presente caso, verifica-se que do Plano de Trabalho constam os requisitos mínimos exigidos por lei, **necessitando de aprovação pela autoridade competente. O diretor de Benefícios aprovou formalmente a minuta, consoante Despacho SEI nº 6673066**

73. Além disso, registra-se, que nesse tipo de ajuste, há um repasse do desconto efetuado na renda do beneficiário em favor do acordante e, para tanto, o art. 154, §1º-G, do Decreto nº 3.048, de 1999, prevê que seja realizada, antes de cada repasse do valor mensalmente descontado, a verificação da regularidade da entidade favorecida perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin.

74. Em vista disso, tal requisito foi acrescentado no item 5.6 do Plano de trabalho (SEI nº 6364078).

75. **Outrossim, vale suscitar que a** Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015, com redação dada pela Instrução Normativa nº 110, de 3 de dezembro de 2020, estabeleceu o seguinte:

Art. 618-A. Para fins de desconto de valores referentes ao pagamento de mensalidades associativas, considera-se:

I - autorização por meio eletrônico: rotina que permite confirmar a operação realizada nas associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas, garantindo a integridade da informação, a titularidade e o não repúdio, a partir de ferramentas eletrônicas;

II - beneficiário: titular de aposentadoria ou de pensão por morte; e

III - desconto de mensalidade associativa: consignação efetuada pelas associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas nas aposentadorias e pensões previdenciárias, decorrente de autorização expressa do beneficiário.

§ 1º Equipara-se à aposentadoria previdenciária, para fins deste Capítulo, as pensões especiais vitalícias pagas pelo INSS.

§ 2º Considera-se confederação a entidade que congrega outras entidades de aposentados e/ou pensionistas." (NR)

**"Art. 618-B. Os descontos dos valores referentes ao pagamento de mensalidades associativas nos benefícios de aposentadoria e pensão por morte previdenciários serão autorizados, desde que:**

I - sejam realizados com associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas que tenham celebrado Acordo de Cooperação Técnica com o INSS para esse fim;

II - o benefício previdenciário esteja desbloqueado para inclusão do desconto de mensalidade associativa; e

**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.**

§ 1º Os documentos de que tratam as alíneas:

I - "a" e "b" do inciso III do caput poderão ser formalizados em meio eletrônico, desde que contemplem requisitos de segurança que permitam garantir sua integridade e não repúdio, podendo ser auditado pelo INSS, a qualquer tempo; e

II - "a" a "c" do inciso III do caput, quando formalizados em meio físico, devem ser digitalizados e disponibilizados ao INSS.

§ 2º O desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário constitui uma faculdade do beneficiário, não eximindo a associação, confederação ou entidade de aposentados e/ou pensionistas de disponibilizar outros meios para o pagamento da mensalidade associativa.

§ 3º Somente mediante decisão judicial será permitida autorização de desconto firmada por representante legal do beneficiário (procurador, tutor ou curador)." (NR)

"Art. 618-C. O prazo de validade da autorização de desconto de mensalidade associativa não poderá ser superior a 3 (três) anos, contados a partir da data de emissão da autorização, após o qual, caso não ocorra a formalização de termo de revalidação pelo beneficiário, a exclusão do desconto será automática.

§ 1º A revalidação da autorização de desconto de mensalidade associativa poderá ser formalizada em meio físico ou eletrônico, desde que observadas as regras estabelecidas nos arts. 618-B e 618-D, e somente terá validade se realizada antes de expirada a vigência do termo de autorização formalizado anteriormente.

§ 2º A ausência de revalidação válida importará em exclusão automática do desconto de mensalidade associativa em benefícios previdenciários.

§ 3º As autorizações de desconto de mensalidade que completarem o prazo de 3 (três) anos de validade até 31 de dezembro de 2021 poderão ser revalidadas até esta data, período em que estarão isentas da penalidade do § 2º." (NR)

"Art. 618-D. A revalidação da autorização de desconto de mensalidade associativa, assim como a solicitação de cancelamento da autorização poderá ser feita:

I - diretamente na associação, confederação ou entidade de aposentados e/ou pensionista, com a utilização de:

a) meio físico, mediante o preenchimento de formulário específico, conforme modelo estabelecido no Anexo LV, em duas vias, das quais uma via deverá ser digitalizada e disponibilizada ao INSS por meio de link de acesso via Internet, com autenticação por login e senha, e será entregue a segunda via ao beneficiário solicitante; e

b) meio eletrônico próprio, disponibilizado pelas associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas, que contemple requisitos de segurança que permitam garantir sua integridade e não repúdio, podendo ser auditado pelo INSS, a qualquer tempo, por meio de link de acesso via Internet, com autenticação por login e senha, mediante fornecimento de protocolo ao beneficiário solicitante;

II - por intermédio dos canais remotos do INSS, sem a necessidade de atuação de servidores do Instituto para sua concretização, mediante fornecimento de protocolo ao beneficiário solicitante.

§ 1º O estabelecimento de fluxo e operacionalização de exclusão do referido desconto será determinado pela Diretoria de Atendimento - DIRAT.

§ 2º A associação, confederação ou entidade de aposentados e/ou pensionistas que receberem solicitações para cancelamento do desconto de mensalidade associativa deverão procedê-los imediatamente, devendo enviar o comando de exclusão ao INSS tão logo seja recebida, na primeira remessa disponível pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev, a contar da data da solicitação." (NR)

(negrito nosso)

76. **Nada obstante, não se identifica no texto do plano de trabalho dispositivo que preveja a necessidade de apresentação pelas entidade pactuante da documentação listada no citado inciso III do art. 618-B da IN 77/PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015, com redação dada pela IN nº 110, de 3 de dezembro de 2020. Nessa monta, sugere-se que a redação do plano de trabalho reflita as disposições em tela.**

77. **Outrossim, recomenda-se que este INSS proceda avaliação dos acordos dessa natureza, de modo a monitorar se os termos proposto no acordo de cooperação e seu respectivo plano de trabalho são suficientes para garantir o cumprimento do requisito legalmente imposto para os descontos de mensalidade de "prévia autorização do segurado", manifestando-se de forma conclusiva nos atos quanto a segurança da operação proposta, inclusive no que se refere identificação do segurado para fins de autorização da citada autorização.**

## 2.6 Da Minuta do Ajuste

78. No que toca à **minuta do acordo de cooperação técnica**, importante observar o que dispõe o artigo 42 da Lei nº 13.019. Veja-se:

**Art. 42.** As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de **acordo de cooperação**, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos,



produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

79. Da análise da minuta encaminhada a esta Procuradoria, no que é aplicável ao acordo de cooperação técnica, verifica-se a presença das cláusulas obrigatórias acima relacionadas, razão pela qual não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS. Sugere-se, todavia, o seguinte:

- Na **Cláusula Quarta - Dos descontos**, sugere-se a inserção de item que reflita o disposto no art. 154, §1º-G, do Decreto nº 3.048, de 1999, que prevê que seja realizada, antes de cada repasse do valor mensalmente descontado, a verificação da regularidade da entidade favorecida perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. Assim, recomenda-se a inclusão de item que corrobore que os descontos somente serão realizados após verificada, mensalmente, a regularidade da entidade acordante, nos termos do art. 154, §1º-G, do Decreto nº 3.048, de 1999;
- Recomenda-se a inclusão de cláusula que trate da fiscalização, esclarecendo a forma de fiscalização, a periodicidade das fiscalizações ordinárias, bem como demais elementos capazes de garantir a fiel execução do ajuste.

80. De mais a mais, anota-se a importância de a área técnica processante elaborar e divulgar modelos de ajustes que se apliquem a esses casos no âmbito desta Autarquia, cujo objetivo é a uniformização dos procedimentos com vistas ao aprimoramento, eficiência, e celeridade nos processos realizados pelo INSS. Alerta-se, ainda, que a área demandante, na ocasião de sua adoção, certifique-se quanto à utilização da última versão disponível, tomando as medidas de cautela necessárias para a sua adaptação em conformidade com o objeto concreto do ajuste.

81. Igualmente, impende alertar a área técnica acerca do disposto no artigo 38 da Lei nº 13.019/2014:

Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

82. Por fim, destaque-se que durante a execução do acordo de cooperação técnica em apreço, o acompanhamento pelo INSS deve ocorrer conforme os dispositivos da Lei nº 13.019/2014, já que esta é a norma que regulamenta os acordos de cooperação técnica celebrados entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica encaminhada para análise**, sem qualquer incursão na seara técnica ou exame da conveniência e oportunidade na celebração do referido ajuste, **opina-se pela aprovação da minuta do acordo de cooperação técnica SEI nº 6364078 (seq. 01, PDF 7 e 8), desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 18, 19, 20, 21, 22, 37, 40/41/42, 59, 61, 66/67/69/70, 76, 77 e 79 da presente manifestação.**

Ademais, **a área técnica deve se atentar para as recomendações expressas nos parágrafos 23,24, 80, 81 e 82.**

Face o exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Benefícios**, com vistas ao prosseguimento do feito.

É o parecer, elaborado através do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – SAPIENS.

À consideração superior.

Brasília, 10 de março de 2022.

(assinado eletronicamente)  
ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM  
PROCURADORA FEDERAL

1. De acordo com a manifestação jurídica *supra*, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

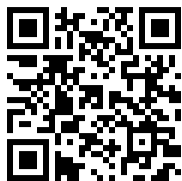
2. Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013.

(assinado eletronicamente)  
**KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS**  
PROCURADORA FEDERAL  
COORDENADORA-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

---

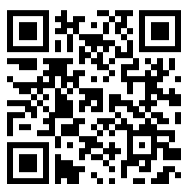
Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014025829202264 e da chave de acesso ddb396b0

---



Documento assinado eletronicamente por KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 840008899 e chave de acesso ddb396b0 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 16-03-2022 14:34. Número de Série: 17136899. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 840008899 e chave de acesso ddb396b0 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 15-03-2022 18:17. Número de Série: 17350535. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

---

**DESPACHO n. 00080/2022/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.025829/2022-64**

**INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO DOS APOSENTADOS, PENSIONISTAS DOS REGIMES GERAL E PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - UNIVERSO.**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO**

1. **APROVO o PARECER n. 00009/2022/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.**
2. **Encaminhe-se conforme sugerido.**

Brasília, 16 de março de 2022.

VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO  
PROCURADOR-GERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014025829202264 e da chave de acesso ddb396b0



Documento assinado eletronicamente por VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 844705298 e chave de acesso ddb396b0 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 16-03-2022 18:51. Número de Série: 66293781227695588210749468274. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
DIVISÃO DE ANÁLISE DE ATOS ADMINISTRATIVOS

---

**PARECER n. 00006/2022/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.281485/2021-91**

**INTERESSADOS: FEDERAÇÃO INTERESTADUAL DOS TRABALHADORES FERROVIÁRIOS DA CUT - FITF/CNTT/CUT**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

**EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica entre INSS e Federação Interestadual dos Trabalhadores Ferroviários da CUT/CNTT/CUT – FITF/CNTT/CUT para desconto de mensalidade associativa diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados. Natureza jurídica de Acordo de Cooperação. Ajuste não prevê transferência de recursos financeiros. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Parecer pela aprovação da minuta do ACT, desde que atendidas as recomendações/sugestões/observações apontadas.**

Senhora Coordenadora-Geral de Matéria Administrativa,

### **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de solicitação da **Federação Interestadual dos Trabalhadores Ferroviários da CUT/CNTT/CUT – FITF/CNTT/CUT** ao INSS para a formalização de novo **Acordo de Cooperação Técnica - ACT** para operacionalização de descontos de mensalidades associativa nos benefícios previdenciários de seus associados (Seq. 01 do SAPIENS – PDF1).

2. A Federação Interestadual dos Trabalhadores Ferroviários da CUT/CNTT/CUT – FITF/CNTT/CUT encaminhou manifestação de cópia autenticada da última consolidação estatutária registrada em cartório competente; Prova de Regularidade com a Fazenda do município, bem como com o Fundo de Garantia do tempo de serviço – FGTS e com a Previdência Social, na forma da lei; Certidão de dívidas trabalhistas; Certidão negativa do Conselho Nacional de Justiça; Certidão negativa do Tribunal de Contas da União.

3. De acordo com o disposto no **Ofício SEI nº 622/2021/DIRBEN/INSS**, a entidade para análise da viabilidade de atendimento ao pedido da entidade, seria necessário apresentar (Seq. 16 do SAPIENS):

- a) Relação nominal atualizada dos dirigentes da organização da sociedade civil, conforme o estatuto, com endereço, telefone, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF;
- b) RG e CPF da pessoa competente para assinar o acordo, conforme o Estatuto Social;
- c) Certidão negativa municipal;
- d) Comprovação de não estar inscrito como inadimplente no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI – SICAF;
- e) Declaração expressa do proponente, sob as penas do art. 299 do Código Penal, de que não se encontra em mora e nem em débito junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta ou Indireta (Declaração de adimplência / não inadimplente);

- f) Declaração referente ao disposto no inciso V, art. 27, da Lei Federal nº 8.666/93, cumprindo a determinação constante no inciso XXXIII, art. 7º da Constituição Federal;
- g) Declaração que a Entidade e seus dirigentes não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei Federal nº. 13.019, de 2014 (faltou elencar expressamente as vedações);
- h) Declaração considerando o disposto no art. 27, do Decreto nº. 8.726/2016;
- i) Comprovação de que a entidade possui capacidade técnica e operacional de realizar o objeto do acordo (organização administrativa, quantitativo de profissionais e seus cargos, balanço patrimonial, faturamento do último exercício, site da internet, serviço de atendimento ao filiado, etc);
- j) Cadastro de Entidades Sindicais Especiais – CESE;
- k) Cópia de documento que comprove que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado, como conta de consumo ou contrato de locação;
- l) Informações em relação ao número de associados/filiados da entidade;
- m) Informações acerca da forma de cobrança atual da mensalidade associativa;
- n) Ata de Assembleia Geral que definiu o percentual de desconto;
- o) Informações que atendam o previsto nos incisos I e II, parágrafo 1º-D, artigo 154, do Decreto nº 3.048, de 1999 (não foi encontrado, entre as finalidades da FITF/CNTT/CUT, objetivos inerentes à representação da categoria de aposentados e pensionistas).

4. A Federação Interestadual dos Trabalhadores Ferroviários da CUT/CNTT/CUT – FITF/CNTT/CUT atendeu à diligência:

- a) CARTA Nº 028/CG/FITF-CNTT-CUT/21, datada em 24 de setembro de 2021, (Seq. SAPIENS 19 – PDF1);
- b) Documento – Diretoria Executiva (Seq. SAPIENS 20 – PDF1);
- c) Documento de Identificação de Jeronimo Miranda Netto;
- d) Certidão de Negativa da Secretaria da fazenda da Prefeitura Municipal de Tubarão (Seq. SAPIENS 22 – PDF1);
- e) Declaração do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF (Seq. SAPIENS 23 – PDF1);
- f) Declaração de Adimplência (Seq. SAPIENS 24 – PDF1);
- g) Declaração de cumprimento do inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal (Seq. SAPIENS 25 – PDF1);
- h) Declaração de Vedações – art. 39 da Lei nº 13.019/2014 (Seq. SAPIENS 26 – PDF1);
- i) Declaração – art. 27 do Decreto nº 8.726/2016 (Seq. SAPIENS 27 - PDF);
- j) Comprovação de Capacidade Técnica e Operacional (Seq. SAPIENS 28 – PDF1);
- k) Anexo - Balanço Patrimonial (Seq. SAPIENS 29 – PDF1);
- l) Anexo – Relatório de Receitas (Seq. SAPIENS 30 – PDF1);
- m) Cadastro Nacional de Pessoas Sindicais (Seq. SAPIENS 31 – PDF);
- n) Comprovante de Endereço da Federação Interestadual dos Trabalhadores Ferroviários da CUT (Seq. SAPIENS 32 – PDF1);
- o) Relação do número de associados, filiados da entidade (Seq. SAPIENS 33 e 34);
- p) Forma de Cobrança atual da mensalidade associativa (Seq. SAPIENS 35 – PDF1);
- q) Ata – Assembleia que definiu o percentual de desconto (Seq. SAPIENS 36 e 37);
- r) Informação que atendam o previsto nos incisos I e II, parágrafo 1ª-D, do art. 154 do Dec. Nº 3.048/1999 (Seq. SAPIENS 38);
- s) Edital de Convocação da Federação Interestadual dos Trabalhadores Ferroviários da CUT (Seq. SAPIENS 39 – PDF1);
- t) Ata – Reunião, do dia 22 de novembro de 2021, da Federação Interestadual dos Trabalhadores Ferroviários da CUT (Seq. SAPIENS 40 – PDF1);
- u) Consulta – SICAF, CADIN, CEPIM, Adimplência do Ente/Entidade, Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica – TCU, CEIS, Certidão Negativa – improbidade administrativa e inelegibilidade, CNEP, Certidão de Negativa – licitantes idôneos – TCU e CNIS (Seq. SAPIENS 42 ao 51, respectivamente).

5. Em seguida, foi realizado o “check-list” de verificação da documentação (Seq. SAPIENS 52 – HTML1), no qual se assinalou a presença de todos os documentos necessários para o Acordo de Cooperação Técnica.

6. Às Seq. SAPIENS 53 – HTML1 e 54 HTML1, foram juntadas as minutas do Plano de Trabalho e do Acordo de Cooperação Técnica, respectivamente.

7. A **NOTA TÉCNICA N° 028/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (Seq. SAPIENS 58 – HTML 1), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, aponta estarem presentes os propósitos para celebração do acordo, bem como pela viabilidade técnica, desde que a proponente concorde e aceite com as minutas e haja interesse e conveniência por parte da Administração Pública Federal.

8. As minutas, por meio do Ofício N° 030/FITF/CNTT/CUT/2021, datado em 30 de novembro de 2021, foram aceitas formalmente (Seq. SAPIENS 62 – PDF 1).

9. **Despacho, de 01/12/2021 – Chefe da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios (Seq. SAPIENS 64)** faz referência à Nota Técnica e à aprovação formal e previa das minutas do Plano de Trabalho e do ACT realizada pela entidade interessada e, por fim, encaminha os presentes autos à PFE/INSS para análise e emissão de parecer jurídico. Impende consignar, apenas, que os presentes autos não foram instruídos com a aprovação formal e prévia pela Diretoria de Benefícios (DIRBEN), conforme encaminhamento realizado pela Coordenação-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários à Seq. SAPIENS 60.

10. Este é o relatório.

## **2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

11. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data (conforme constantes até Seq. 64 do SAPIENS), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 – CF/88, o artigo 11 da Lei Complementar n° 73, de 10 de fevereiro de 1993, e o artigo 10 da Lei n° 10.480, de 2 de julho de 2002, incumbe a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal/Advocacia-Geral da União manifestação sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da discricionariedade (aspectos de conveniência e oportunidade) dos atos afeitos aos gestores/administradores, nem analisar elementos de natureza eminentemente técnica, financeira, administrativa ou de gestão.

12. A propósito, o Enunciado BPC n° 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Consultoria-Geral da União deixa claro que “O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, os administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.

13. As observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Nesse caso, a decisão deve ser expressamente fundamentada, conforme exige o art. 50, VII, da Lei n° 9.784, de 1999. O prosseguimento do feito sem a observância desses apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

## **3. ANÁLISE JURÍDICA**

**“Interpretar é alcançar o sentido de alguma coisa; é aprender-lhe a significação. Assim, interpretar o Direito Administrativo é captar o sentido de suas normas”. DIÓGENES GASPARINI**

### **3.1. NO MÉRITO**

#### **3.1.1. DO ATO ADMINISTRATIVO**

14. Antes de adentrarmos no cerne desta análise jurídica, mister tecermos considerações, ainda que de forma perfunctória, acerca do conceito e elementos do **Ato Administrativo**. Com efeito, a função executiva da Administração Pública é concretizada por meio de seus atos jurídicos, denominados atos administrativos, cuja teoria consiste no objeto fundamental de estudo do Direito Administrativo.

15. Na clássica lição de **HEL Y LOPES MEIRELLES**, em “Direito Administrativo Brasileiro”, 15ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 126, *verbis*:

“Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”.

16. Por sua vez, **CEL SO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO**, em “Elementos de Direito Administrativo”, 3ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1992, p. 38, conceitua ato administrativo como:

“A declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público) no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante comandos complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitos a controle de legitimidade por órgão jurisdicional”.

17. De fato, a doutrina administrativista relaciona elementos ou requisitos para a existência dos atos administrativos, como, mais uma vez, leciona **HEL Y LOPES MEIRELLES**, em op. cit., pp. 127/128, *verbis*:

“O exame do ato administrativo revela nitidamente a existência de cinco requisitos necessários à sua formação, a saber: *competência, finalidade, forma, motivo e objeto*. Tais componentes, pode-se dizer, constituem a infraestrutura do ato administrativo, seja ele vinculado ou discricionário, simples ou complexo, de império ou de gestão.”

18. Além destes componentes, merecem apreciação, pelas implicações com a eficácia de certos atos, o *mérito administrativo* e o *procedimento administrativo*, elementos que, embora não integrem sua contextura, concorrem para sua formação e validade.

19. Sem a convergência desses elementos não se aperfeiçoa o ato e, conseqüentemente, não terá condições de eficácia para produzir efeitos válidos. Bastam essas considerações para realçar a importância do conhecimento desses componentes do ato administrativo e justificar as considerações que passaremos a tecer sobre os mesmos”.

### 3.1.2. DO OBJETO

20. Na lição de **HEL Y LOPES MEIRELLES**, em op. cit., p. 131, sobre o elemento *objeto* dos atos administrativos, *verbis*:

**Objeto** – “Todo ato administrativo tem por objeto a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação do Poder Público. Nesse sentido o objeto identifica-se com o conteúdo do ato, através do qual a Administração manifesta o seu poder, e a sua vontade, ou atesta simplesmente situações preexistentes. (...)

O objeto, nos atos discricionários, fica na dependência da escolha do Poder Público, constituindo essa liberdade opcional o mérito administrativo. Não se pode, pois, em tal elemento, substituir-se o critério da Administração pelo pronunciamento do Judiciário, porque isto importaria em revisão do mérito administrativo, por uma simples mudança de juízo subjetivo – do administrador pelo juiz – sem qualquer fundamento em lei.”

#### 3.1.2.1. DO OBJETO NA MINUTA DE ACT

21. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de minuta de Termo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o **Instituto Nacional do Seguro Social – INSS** e a **Federação Interestadual dos Trabalhadores Ferroviários da**



**CUT/CNTT/CUT – FITF/CNTT/CUT**, que tem por **objeto**, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (Seq. SAPIENS 54 – HTML 1), o seguinte:

O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da FEDERAÇÃO INTERESTADUAL DOS TRABALHADORES FERROVIÁRIOS DA CUT - FITF/CNTT/CUT, no valor correspondente à 1% (um por cento) do benefício do associado, em favor do ACORDANTE.

O desconto em referência apenas será realizado e repassado ao ACORDANTE, se houver expressa autorização do associado.

O presente Acordo de Cooperação Técnica e as relações previdenciárias dele decorrentes são regidos pela Lei de Benefícios da Previdência Social – Lei nº 8.213/1991, pelo Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/1999, bem como pelas disposições específicas ora ajustadas.

Entende-se por mensalidade associativa o pagamento devido pelo associado ao ACORDANTE, em função tão só de sua filiação aos quadros associativos, não vinculado, portanto, a qualquer contraprestação ou aproveitamento específico, nem decorrente de qualquer adesão a programas ou planos de vantagens ou benefícios.

A inclusão de qualquer serviço prestado pelo ACORDANTE ou por TERCEIRO embutido no valor da mensalidade, ou em desacordo com esta Cláusula, caracterizará desvio de finalidade e simulação e ensejará as consequências previstas na Cláusula Décima Segunda, bem como na Cláusula Oitava.

O desconto de mensalidade previsto nesta Cláusula depende de expressa e livre manifestação de vontade, por parte do associado do ACORDANTE, o qual poderá, a qualquer tempo, solicitar a exclusão da autorização.

**22. O objeto do Acordo resume-se a possibilitar o repasse das contribuições associativas descontadas da mensalidade do benefício, mediante autorização do associado cujo fito é gerar comodidade ao beneficiário.**

**23. No tocante aos descontos da mensalidade, eles estão previstos no art. 10, inciso B do Estatuto Social e convencionados seu valor em Ata da Assembleia Extraordinária, datada de 15 de dezembro de 2017, limitados ao percentual de 1% (um por cento), consoante o disposto no item 06, parágrafo 27, da Nota Técnica nº 028/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN.**

### **3.1.2.2. DAS CONDIÇÕES PARA O DESCONTO NOS BENEFÍCIOS**

24. O artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados. Confirma-se, *in verbis*:

“Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

V - mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

(...)

§ 6º Na hipótese prevista no inciso V do caput deste artigo, a autorização do desconto deverá ser revalidada a cada 3 (três) anos, a partir de 31 de dezembro de 2022, podendo esse prazo ser prorrogado por mais 1 (um) ano, por meio de ato do Presidente do INSS. (Redação dada pela Lei nº 14.131, de 2021)”

25. Examina-se, dessa forma, que a regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213, de 1991, autoriza que seja descontada mensalidade de associações e demais entidades de aposentados, estabelecendo, como condição, que se trate de entidade de aposentados legalmente reconhecida, bem como que haja autorização de seus filiados.

26. O artigo 154 do Regulamento da Previdência Social - RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes, verbis:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:  
(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)  
(...)

§ 1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do caput e somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário, conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-B A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do caput poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por:

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-E Considera-se mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do caput, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do caput deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º-F pela instituição que o celebrar. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)”

27. Nesse norte, como requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido, examina-se a necessidade de (i) o desconto abranger somente a mensalidade associativa, (ii) a entidade interessada ter legitimidade para

o feito, denominada pela qualidade de representar aposentados e de ser legalmente constituída, e (iii) autorização de seus filiados.

28. Conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS (por exemplo, no PARECER Nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213, de 1991, nada mais é do que a contribuição associativa, devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, inciso IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). Estando a previsão legal em questão restrita ao desconto de mensalidade ou contribuição associativa, conclui-se, por outro lado, pela ausência de previsão normativa para descontos de valores de outra natureza (no mesmo sentido, confira-se o precedente da NOTA Nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU – NUP 35000.000459/2018-25).

29. O §1º-E do art. 154 do RPS, na atual redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 28 de outubro de 2020, definiu mensalidade associativa como sendo "a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS".

30. Analisando-se o Estatuto Social do **Federação Interestadual dos Trabalhadores Ferroviários da CUT/CNTT/CUT – FITE/CNTT/CUT** (acostado em Seq. Sapiens 4), percebe-se que ele prevê o seguinte, *verbis*:

" Art. 10 - São deveres dos Sindicatos Filiados:

A - Cumprir este Estatuto e acatar as decisões da Administração Federativa, sem prejuízo do direito de defesa e do princípio de auto-deliberação, em assuntos de sua exclusiva competência;

B - **Pagar a mensalidade federativa**, sendo que a inadimplência do Sindicato filiado acarretará o pagamento em atraso com as devidas atualizações monetárias, **juros de 1% ao mês** e 20% de multa sobre o montante devido além da suspensão de seus direitos federativos."

31. Com relação ao valor da mensalidade associativa, verifica-se da cópia da **Ata da Assembleia Geral Extraordinária datada de 15 de dezembro de 2017** (SAPIENS Seq. 37 - PDF 1), a qual tinha como item de pauta, dentre outros, a aprovação do valor do percentual a ser descontado a título de mensalidade associativa", o seguinte registro, *verbis*:

"**Item 3** – Fixar o valor das mensalidades sociais, e demais contribuições, para manutenção financeira da Federação. Foram feitas discussões e apresentadas as seguintes propostas que foram aprovadas por unanimidade: a) **Fixar o percentual de 1% (um por cento) sobre o valor da arrecadação mensal a título de mensalidade sociais para os sindicatos filiados devem contribuir, e, estabelecendo o valor mínimo de R\$ 100,00 (cem reais) por mês; [...]**".

32. Analisando-se os dispositivos supra colacionados, a contribuição à entidade associativa parece se enquadrar ao conceito legal de contribuição associativa. Pressupõe-se, dessa forma, que o ajuste proposto tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa, de modo que será esse o tipo de contribuição que norteará a presente análise jurídica.

33. De toda forma, caso celebrado o ajuste, sugere-se um acompanhamento atento de sua execução, mormente ante a possibilidade de se incluir no chamado "desconto de mensalidade" valores outros não contemplados no referido conceito, como, por exemplo, remunerações ou outras contribuições decorrentes de serviços específicos prestados pela entidade. No ensejo, deve-se frisar que o conceito de mensalidade associativa previsto no § 1º-E do art 154 do RPS não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, estando o desconto de referida mensalidade associativa sujeita, ainda, a limite máximo a ser estabelecido em ato do Presidente do INSS.

34. Quanto ao requisito da legitimidade da entidade para figurar no polo do ajuste de referência, evidencia-se que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios

previdenciários as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas.

35. No que se refere à natureza jurídica da entidade acordante, a lei define a necessidade de se tratar de uma associação, ou entidade congênere, de aposentados.

36. Tem-se, no que interessa à presente análise, que a associação se define pela reunião de pessoas com objetivos comuns, cuja finalidade não seja econômica. Mas devem ser dotadas de finalidades específicas inerentes às pessoas que congrega.

37. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, definiu a finalidade específica da associação cuja mensalidade se pode descontar dos benefícios previdenciários, qual seja: de aposentados. Infere-se, portanto, que a associação deve ser constituída pela reunião de pessoas que busquem objetivos específicos da categoria de aposentados, sejam objetivos ligados à categoria profissional a qual pertenciam, sejam objetivos ligados a atividades sociais dos aposentados.

38. Considerando a previsão de que o INSS pode descontar da renda mensal do benefício "mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I" (art. 154, inciso V, do RPS, na redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020), tem-se que o § 1º-D do referido art. 154 do RPS (também na redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020), considera associação ou entidade de aposentados ou pensionistas como aquela formada por "aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias" (inciso I) ou "pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas" (inciso II).

39. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do novel §1º-D do art. 154 do RPS, fundada em diversas manifestações veiculadas pela CGMAD, em especial pela NOTA Nº 00054/2020/DAAA/PFEI NSS SEDE/PGF/AGU (processo NUP 35014.274130/2020-64), e pelo PARECER Nº 00006/2020/GAB/PFE INSS SEDE/PGF/AGU (processo NUP 35014.179078/2020-33), deu-se no sentido de que mesmo na vigência do Decreto nº 10.537, de 2020, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, se enquadram no conceito legal.

40. Nada obstante, o entendimento desta PFE/INSS, adotado pelo Procurador-Geral, por meio do DESPACHO Nº 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (processo NUP 35014.179078/2020-33), foi o de que o novel §1º-D do art. 154 do RPS, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, conceitua como associação ou entidade de aposentados aquela que reúna como associados aposentados, pensionistas e idosos, em atenção a uma interpretação sistemática do art. 115, inciso V, da Lei nº 8.213/1991, fundamentada na liberdade de associação, cuja limitação deve ser excepcional.

**41. In casu, extrai-se do Estatuto Social apresentado (Seq. Sapiens 4 - PDF1 ) que a Federação Interestadual dos Trabalhadores Ferroviários da CUT/CNTT/CUT – FITF/CNTT/CUT se apresenta como uma entidade de grau superior "sem fins econômicos e/ou lucrativos", com base de atuação em todo território nacional (art. 1º, caput.), constituído para" A – Representar na base territorial, em segundo grau, a categoria profissional dos trabalhadores em empresas ferroviárias dos sindicatos filiados a CUT – CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. B - Representar na base territorial os Sindicatos já existentes, os que se filiarem, os seus fundadores ou que eventualmente venham a ser criados, regularmente e legalmente constituídos e que sejam filiados à CUT – CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES" (art. 1º, inciso A e B). À luz do entendimento adotado por meio do referido DESPACHO Nº 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (processo NUP 35014.179078/2020-33), percebe-se, pois, ser possível enquadrar a entidade interessada no conceito de associação de aposentados.**

42. Ainda no que toca à legitimidade da entidade interessada, há que se perquirir se se trata de entidade legalmente constituída. Os requisitos para a constituição das Associações estão definidos no art. 53 e seguintes do Código Civil, de 2002. O normativo prevê, por exemplo, os requisitos mínimos do Estatuto, bem como proíbe a previsão de direitos e obrigações recíprocas.

43. Conquanto a entidade tenha apresentado Comprovante de Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ (vide cópia em Seq. Sapiens 2 - PDF 1), além de cópias do Estatuto Social (vide Sapiens Seq. 4) e da cópia da Ata de Assembleia Geral Extraordinária, realizada em 31 de outubro de 2020, de eleição e posse da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal para o período entre 31 de outubro de 2020 a 23 de maio de 2023 (Seq. SAPIENS 5 – PDF1, Pag. 3), **é preciso alertar os gestores desta Autarquia de que o INSS está sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais decorrentes de descontos de valores de mensalidades de associações alegadamente não autorizados ou mesmo diversos do que efetivamente foi autorizado. Em razão de tal contexto, afigura-se de todo recomendável que a administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins.**

#### **DA CERTIDÃO DE INSCRIÇÃO NO CADASTRO DE ENTIDADES ESPECIAIS - CESE do novo Ministério do Trabalho e Previdência Social**

44. Desse modo, e com vistas a garantir maior segurança ao INSS, recomenda-se que neste tipo de avença a área competente solicite à entidade de aposentados interessada que apresente Certidão de Inscrição no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE, expedida pelo novo Ministério do Trabalho e Previdência Social, recriado em 28 de julho de 2021 pela Medida Provisória nº 1.058, de 27/7/2021, que alterou a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, posto que esta pasta, nos termos da Portaria MTE nº 984, de 26 de novembro de 2008, tem competência para verificar a regularidade da entidade.

45. Com efeito, o site do novo Ministério do Trabalho e Previdência Social informa que o "Cadastro de Entidades Sindicais Especiais foi criado pela Portaria 984/2008 para a inscrição de entidades que, apesar de não constituírem categoria profissional ou econômica e conseqüentemente não poderem fazer parte da estrutura sindical comum brasileira, tiveram menção especial no inciso VII e parágrafo único do art. 8º da Constituição Federal, artigo que concerne à organização sindical brasileira. Dessa forma, o Cadastro de Entidades Sindicais Especiais dá atenção especial a aposentados e a outros grupos e possibilita que eles constituam associação sindical específica para a defesa dos seus interesses e, ainda, filiem-se às Centrais Sindicais com maior identificação com os grupos representados". (Pesquisa realizada em 23 de fevereiro de 2022).

46. De toda forma, recomenda-se que a área técnica avalie outros meios para verificar a regularidade de atuação da entidade. Além disso, recomenda-se que se proceda a uma análise de riscos consistente, como também a uma análise da capacidade técnica de este INSS fiscalizar a execução do ajuste, inclusive no controle da natureza da mensalidade associativa a ser descontada.

47. Destaque-se que a devida fiscalização dos ajustes que celebra é obrigação legal do INSS, de modo que eventuais dificuldades operacionais ou de outra ordem, se houver, diagnosticadas pelo INSS, para implementar a referida fiscalização, e os riscos associados, devem ser objeto de consideração expressa por parte da autoridade competente, no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade para decidir pela celebração do ajuste, pelo que se responsabiliza.

48. Outro requisito necessário para a formalização do ajuste é a autorização do aposentado filiado para que possa ser implementado o desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI do art. 5º da Constituição Federal de 1988, que preconiza, verbis:

Art. 5º (...)

(...)

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente;

(...)

49. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na CLÁUSULA TERCEIRA – DAS AUTORIZAÇÕES da minuta do ACT sob análise (doc. SEI 5565111 - Seq. SAPIENS 54 - HTML 1), que prevê a necessidade de apresentação de autorização expressa do titular do benefício, item 3.6. Além disso, verifica-se que o item 3.4 da citada Cláusula faz referência a modelos/formulários de autorização, revalidação e exclusão de desconto da mensalidade no benefício, cujas minutas (que figuram como Anexos I, II e III do ACT) foram acostadas em Seq. SAPIENS 55 - HTML 1, Seq. SAPIENS 56 – HTML1 e Seq. SAPIENS 57 – HTML1);

### 3.1.2.3. DO PLANO DE TRABALHO

50. Quanto à exigência de **plano de trabalho** (Seq. SAPIENS 55 – HTML 01), para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019/2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do **art. 22, da Lei 13.019/2014**, bem como do **art. 25, do Decreto 8.726/2016**, adequado, em certa medida, ao acordo de cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros. Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do regulamento:

#### **Lei nº 13.019/2014**

##### Seção VII

##### Do Plano de Trabalho

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

V - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

VII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

VIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

IX - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

X - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

#### **Decreto nº 8.726/2016**

Art. 25. Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, apresentar o seu plano de trabalho, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;

II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;

III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;

IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e

VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do **caput** deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria.

51. Nesses termos, entende-se que o **plano de trabalho**, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 (nos incisos V a VII estão os requisitos específicos para ajustes com transferência de recursos, o que não pode ser no caso de Acordos de Cooperação). Depreende-se, também, que a celebração de convênios, acordos, ajustes e congêneres depende de prévia aprovação do **plano de trabalho** proposto pela organização Interessada.

52. Da leitura da minuta de **Plano de Trabalho** (Seq. SAPIENS 53 – HTML 01) constata-se que o desconto das mensalidades dos associados da Federação Interestadual dos Trabalhadores Ferroviários da CUT/CNTT/CUT – FITF/CNTT/CUT será diretamente em seus respectivos benefícios previdenciários e corresponderá a 1% (um por cento) sobre o valor do benefício. E como meta agir conjuntamente para concretizar a implementação da política de ações para os aposentados e pensionistas associados, *verbis*:

## **2. DAS METAS:**

### **2.1. DO INSS:**

2.1.1. Colaborar com a implementação de políticas de ações do ACORDANTE voltadas aos aposentados e pensionistas que fazem parte de seu quadro de associados, através da facilitação do recebimento dos valores referentes às mensalidades dos associados.

### **2.2. DO ACORDANTE:**

2.2.1. Promover a defesa dos interesses de seus associados;

2.2.2. Promover congressos, palestras e conferências sobre assuntos de interesse da classe e ainda tendentes à melhoria e ao aperfeiçoamento dos serviços afetos ao ACORDANTE;

2.2.3. Fornecer assistência jurídica em condições mais favoráveis aos aposentados e pensionistas associados do ACORDANTE; e

2.2.4. Representar seus associados, bem como defender seus interesses, dentro da ordem e do respeito à Lei, junto aos poderes competentes.

53. Com efeito, como a supracitada **Nota Técnica nº 028/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (Seq. SAPIENS 58 – HTML 1), após a análise dos requisitos, diz:

“40. Sendo assim, o Plano de Trabalho está de acordo com os normativos afetos à matéria e a praxe da Instituição.

41. Ressalta-se que o Plano ora proposto poderá ser revisto para alteração de suas metas, conforme a necessidade, conveniência e oportunidade.”

### **3.1.2.4. DA POSSIBILIDADE JURÍDICA**

**54. Portanto, identifica-se, assim, a possibilidade jurídica de celebração da avença, uma vez que o ajuste tem a finalidade de viabilizar a operacionalização por meio eletrônico de direito conferido constitucionalmente.** Dessa forma, trata-se apenas de nova forma de operacionalização de um serviço que já é prestado pela Autarquia.

### **3.1.2.5. DA VIABILIDADE TÉCNICA**

55. Quanto ao ponto relativo à **viabilidade técnica de operacionalização do ajuste** proposto, a **Nota Técnica nº 028/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (Seq. SAPIENS 58 – HTML 1), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Acordos Nacionais e Benefícios, datada de 25 de novembro de 2021, esclarece:

“47. Destaca-se que a celebração do presente Acordo visa a concessão de uma comodidade ao beneficiário para realizar o pagamento da mensalidade associativa.

48. Assim, encontram-se presentes os propósitos para celebração do Acordo em voga, desde que a proponente concorde com as minutas do Acordo e haja interesse e conveniência por parte da Administração Pública Federal.

49. Então, em relação à instrução do presente, encaminhamos o processo com a elaboração das minutas do Acordo e seus anexos, bem como o Plano de Trabalho.

50. Feitas as considerações, esta Divisão De Acordos Nacionais De Benefícios manifesta-se pelo atendimento aos requisitos legais para celebração do Acordo, bem como opina pela viabilidade técnica na celebração do Acordo entre o INSS e a FEDERAÇÃO INTERESTADUAL DOS TRABALHADORES FERROVIÁRIOS DA CUT - FITF/CNTT/CUT, desde que sanadas as pendências de manifestação de aceite das minutas elaboradas (e haja interesse da Autarquia Previdenciária), bem como de assinatura eletrônica dos referidos documentos (minutas).

51. Encaminhe-se à consideração superior para análise e apreciação, sugerindo, sucessivamente:

I - Emissão de Ofício à **Proponente** para que se cumpra a exigência de manifestação e, se de acordo, envio à Diretoria de Benefícios, para apreciação da conveniência e oportunidade, exarando:

a) Aprovação formal e previamente, conforme determina o § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Minuta do Acordo (Documento SEI nº 5565111) e do Plano de Trabalho (Documento SEI nº 5564918) e dos Anexos do Acordo (5565684, 5565729 e 5565753); e,

b) Submissão à Procuradoria, para análise da regularidade jurídico-formal.”

56. Com efeito, a **Portaria Conjunta nº 03/DIRAT/DIRBEN/INSS, de 8 de dezembro de 2017**, que **“implementa o Módulo de Entidades Parceiras no Sistema de Agendamento – SAG e aprova minutas-padrão”**, já regulamenta uma realidade, ou seja, a viabilidade técnica de avenças como a presente, *in verbis*:

**“O DIRETOR DE ATENDIMENTO E o DIRETOR DE BENEFÍCIOS DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS**, no uso das atribuições que lhes confere o Decreto nº 9.104, de 24 de julho de 2017, e considerando:

a. implementação do Módulo de Entidades no Sistema de Agendamento – SAG para recepção remota de requerimentos de entidades conveniadas;

b. a necessidade de uniformização de Termos Aditivos, Acordos de Cooperação Técnica e Termos de Adesão, de forma a permitir aos acordantes, no âmbito da Administração Central, Superintendências-Regionais e Gerências-Executivas, a inclusão, por meio eletrônico, de requerimentos ao INSS;

c. a necessidade de atendimento à recomendação constante do Parecer nº 00067/2017/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 4 de setembro de 2017; e

d. as normas e diretrizes instituídas pelas Leis nos 8.213, de 24 de julho de 1991; 8.666, de 21 de junho de 1993; 13.019, de 31 de julho de 2014, e Decretos nos 3.048, de 6 de maio de 1999, e 8.726, de 27 de abril de 2016,

**RESOLVEM:**

Art. 1º Fica instituído o Módulo de Entidades no Sistema de Agendamento – SAG e aprovadas, na forma dos Anexos a esta Portaria, as minutas-padrão de Termo Aditivo, Acordo de Cooperação Técnica – ACT, Termo de Adesão e seus respectivos Anexos, a serem firmados no âmbito da Administração Central, Superintendências-Regionais e Gerências-Executivas.

Art. 2º O Módulo de Entidades do SAG deve ser acessado por meio da Internet, em endereço disponibilizado pelo INSS, exclusivamente por entidades signatárias de ACT que prevejam, expressamente, sua utilização para inclusão de requerimentos de serviços do INSS.

(...)

Art. 7º As minutas-padronizadas de Termo Aditivo, de ACT, de Termo de Adesão e de Plano de Trabalho, que constituem Anexos desta Portaria, deverão ser obrigatoriamente adotadas pelos dirigentes e agentes públicos do INSS para formalização dos ajustes e aditivos que objetivem a operacionalização de pedidos de serviços previdenciários por meio eletrônico, nos termos permitidos pelo art. 117 da Lei nº 8.213, de 1991, e com base na Lei nº 9.784, de 1999, e no Decreto nº 8.539, de 2015.



(...)

§ 2º Excepcionalmente, e desde que devidamente justificado pela área técnica competente, e autorizado pelo dirigente máximo do órgão, poderão ser incluídas, suprimidas ou modificadas cláusulas constantes das minutas-padrão referidas no caput deste artigo.” (Grifos nossos)

### 3.1.2.6 REGULARIDADE FISCAL

57. Quanto à comprovação da regularidade fiscal, nos termos do *caput* do art. 116 da Lei nº 8.666/93, aplicam-se as disposições da referida lei, no que couber, aos acordos celebrados por entidades da Administração.

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

58. Especialmente no tocante à regularidade fiscal, a Lei nº 8.666/93 exige o seguinte:

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943. (Incluído pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

**59. Ressalte-se, ademais, que a Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002, define em seu art. 6º, a obrigatoriedade de os órgãos da Administração Pública Federal, direta e indireta, efetuarem prévia consulta ao CADIN para a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos.**

60. A Lei nº 12.440/2011, de 7/7/2011, com início de vigência em 4/1/2012: instituiu a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT) e alterou a Lei nº 8.666/1993 para exigir a documentação de regularidade trabalhista como requisito imprescindível à regularidade fiscal e trabalhista dos convenientes por força do art. 116 da Lei de Licitações.

**61. No presente caso, a Nota Técnica nº 028/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN, não encontraram óbice jurídico ou fiscal que impeça a FITF/CNTT/CUT de firmar acordo com a Autarquia, foram apresentados o Conjunto Probatório da regularidade fiscal, *verbis*:**

9. O conjunto probatório da regularidade jurídica e fiscal está instruído da seguinte forma:

I - Ata de Assembleia Geral que elegeu a atual diretoria (4590242);

II - Certidão negativa de débitos sobre os tributos federais (4590235);

III - Certidão negativa estadual (4590239);

IV - Certidão negativa municipal (5021806);

V - Certidão de Regularidade do FGTS (4590238);

VI - Certidão de Regularidade Trabalhista (CNDT) (4590236);

- VII - Comprovante Cadastro no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF (5021807);
- VIII - Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE (5021816);
- IX - Registro do CNPJ (4590234);
- X - Declaração de que não está inadimplente, sob pena do art. 299 do Código Penal (5021808);
- XI - Declaração art. 39 da Lei Federal nº. 13.019, de 2014 (5021810);
- XII - Declaração inciso V, art. 27 Lei Federal nº 8.666/93 (5021809);
- XIII - Declaração possui capacidade técnica operacional (5021812, 5021813 e 5021814);
- XIV - Ata de Assembleia Geral que definiu o percentual do desconto (5021824);

62. Foram diligenciadas, também, pela própria Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, as seguintes consultas:

- I - Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM (Documento SEI nº 5637172);
- II - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV (Documento SEI nº 5637179);
- III - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF (Documento SEI nº 5637160)
- IV - Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN (Documento SEI nº 5637167)
- V - Consolidada do Tribunal de Contas da União - TCU Consolidada - entidade (Documento SEI nº 5637187)
- VI - Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS - dirigentes (Documento SEI nº 5649436)
- VII - Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do VIII - Conselho Nacional de Justiça - CNJ - dirigentes (Documento SEI nº 5649495).

63. Por todo o exposto, **segundo o disposto na Nota Técnica nº 028/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN, fica demonstrada a viabilidade técnica da celebração do Acordo entre o INSS e a Federação Interestadual dos Trabalhadores Ferroviários da CUT/CNTT/CUT – FITF/CNTT/CUT, desde que sanadas as pendências de manifestação de aceite das minutas elaboradas (e haja interesse da Autarquia Previdenciária) – o que foi realizado conforme Seq. SAPIENS 62 – bem como de assinatura eletrônica dos referidos documentos (minutas).**

### 3.1.3. DA FORMA

64. Com relação ao requisito *forma*, ensina, ainda, **HELLY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., pp. 129/130, *verbis*:

**“Forma** – O revestimento exteriorizador do ato administrativo constitui requisito vinculado e imprescindível à sua perfeição. Enquanto a vontade dos particulares pode manifestar-se livremente, a da Administração exige procedimentos especiais e *forma legal* para que se expresse validamente. Daí podermos afirmar, que, se no direito privado a liberdade da forma do ato jurídico é regra, no direito público é exceção. Todo ato administrativo é, em princípio, formal. E compreende-se essa exigência, pela necessidade que tem o ato administrativo de ser contrastado com a lei e aferido, frequentemente, pela própria Administração e até pelo Judiciário, para verificação de sua validade. (...)”

Impõe-se, neste caso, distinguir a *forma do ato do procedimento administrativo*. A *forma* é o revestimento material do ato; o *procedimento* é o conjunto de operações exigidas para a sua perfeição. (...) O procedimento é dinâmico; a forma é estática.

A inobservância da forma vicia substancialmente o ato, tornando-o passível de invalidação, desde que necessária à sua perfeição e eficácia”.

65. Quanto à *forma* do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, **tendo em vista que tem por objeto apenas prever desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários, repasse, aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social**, entende-se que a forma está adequada com a legislação de regência (Decreto nº 6.170/2007 e Lei nº 8.666/93).

66. Para o caso em tela, a **Portaria nº 1.313, do Presidente do INSS, de 17 de junho de 2021**, e publicada no D.O.U de 18/6/2021, que “estabelece diretrizes para elaboração, alteração e revogação dos atos administrativos”, estabelece, *verbis*:

“Seção IV

Dos atos constitutivos

Art. 21. Além do disposto no inciso II do art. 17, considera-se ato constitutivo:

I - Acordo de Cooperação Técnica: instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos públicos, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva transferência de recursos financeiros.

(...)

§ 1º O Plano de Trabalho a ser adotado nos ajustes previstos neste artigo, deverá:

I - obedecer aos parâmetros estabelecidos no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou na respectiva legislação de regência do ajuste que se pretende firmar, conforme o caso; e

II - ser previamente aprovado pela autoridade competente da área proponente.

§ 2º Os instrumentos a serem celebrados pelo INSS com outros países deverão seguir os preceitos e fundamentos estabelecidos no Manual de Procedimentos de Prática Diplomática Brasileira, elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores.” (Grifos nossos)

67. No que toca à **minuta do acordo de cooperação técnica**, importante observar o que dispõe o **artigo 42 da Lei nº 13.019, de 2014**:

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) (Grifos nossos)

### 3.1.4. FUNDAMENTAÇÃO: FINALIDADE E MOTIVAÇÃO

68. Na lição de **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., pp. 128/129 e 130, *verbis*:

**Finalidade** – “Outro requisito necessário ao ato administrativo é a finalidade, ou seja, o objetivo de interesse público a atingir. Não se compreende ato administrativo sem fim público. A finalidade é, assim, elemento vinculado de todo ato administrativo – discricionário ou regrado – porque o direito positivo não admite ato administrativo sem finalidade pública ou desviado de sua finalidade específica. (...)”

A alteração da finalidade expressa na norma legal, ou implícita no ordenamento da Administração, caracteriza o desvio de poder (*détournement de pouvoir – sviamento di potere*), que rende ensejo à invalidação do ato, por lhe faltar um elemento primacial em sua formação: o fim público desejado pelo legislador”. (...)”

**Motivo** – “O *motivo* ou *causa* é a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo. O motivo, como elemento integrante da perfeição do ato pode vir expresso em lei, como pode ser deixado ao critério do administrador. No primeiro caso será um elemento vinculado; no segundo, discricionário, quanto à sua existência e valoração. Da diversidade das hipóteses ocorrentes resultará a exigência ou a dispensa da motivação.”

69. Com efeito, todo Ato Administrativo deve ser motivado e justificado, segundo o **Princípio da Motivação dos Atos Administrativos** e em atendimento ao disposto no **art. 50, da Lei n.º 9.784/99, que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”**:

## DA MOTIVAÇÃO

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito. (Grifos nossos)

**70. MARÇAL JUSTEN FILHO** leciona, em “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 12ª ed., São Paulo, Editora Dialética, 2009, p. 846, *verbis*:

“Não se admite que a decisão administrativa, em qualquer grau, faça-se imotivadamente ou mediante simples invocação à conveniência administrativa. Os princípios do art. 37, caput, somados ao do art. 5º, inc. LV, ambos da CF/88, exigem que as decisões sejam motivadas, com indicação específica dos fundamentos pelos quais a Administração rejeita um determinado pleito do particular. Afinal, não teriam eficácia as regras constitucionais quando a Administração pudesse decidir de modo não fundamentado e não motivado. De pouco serviria garantir o direito de recurso, quando a Administração não estivesse vinculada a respeitar seus termos para decidir.”

71. Do mesmo modo, o **Tribunal de Contas da União** entende necessário que a motivação dos atos praticados no procedimento conste do Processo Administrativo:

**"PESQUISA DE PREÇOS, SINAPI e MOTIVAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS. Acórdão nº 541/2017 - TCU - Plenário.**

1.6. Dar ciência à Eletrobrás Distribuição Rondônia sobre as seguintes impropriedades, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes:

1.6.1. não elaboração de relatório técnico circunstanciado e/ou juntada de respectivas pesquisas de preços que justificassem a não utilização dos valores constantes do SINAPI para a composição de custos unitários de materiais e serviços estimados na licitação e para o julgamento dos preços das propostas vencedoras na Concorrência 6/2006, em infração ao § 1º do art. 112 da Lei 11.178/2005 (LDO 2005);

1.6.2. não juntada de pareceres e estudos técnicos que motivassem as alterações tidas por necessárias e que caracterizassem as suas naturezas supervenientes, em relação ao momento da Concorrência 6/2006, nos Contratos DT/38/2007, DT/40/2007 e DT/42/2007, em descumprimento ao Acórdão 2.032/2009-TCU-Plenário."

**"PRESTAÇÃO DE CONTAS e MOTIVAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS. Acórdão nº 6063/2017 - TCU - 2ª Câmara.**

1.7. Ciência: 1.7.1. à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene acerca da necessidade de instruir os pareceres atinentes às prestações de contas, tanto em seu aspecto físico quanto financeiro, com os documentos e considerações que sustentem suas conclusões pela aprovação ou rejeição, explicitando os motivos do ato administrativo praticado." (Grifos nossos)

**72. No tocante à fundamentação (motivação e finalidade) para a edição do ato** tem-se que a Administração apresentou a **Nota Técnica nº 028/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (Seq. SAPIENS 58 – HTML 1), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Gestão dos Acordos Nacionais de Benefícios, datada de 25 de novembro de 2021, da qual se destaca o seguinte excerto:

(...)

21. Depreende-se disto que FITF/CNTT/CUT possui objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, em consonância com o art. 33, I, da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, pois possui foco voltado à promoção de diversos direitos inerentes aos aposentados e pensionistas, o que atende à exigência do novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048/99, sobretudo quando consigna entre os seus objetivos: representar aposentados, pensionistas e demais beneficiários da Previdência Social em âmbito nacional, defendendo seus interesses e direitos, quer judicial ou extrajudicialmente, de acordo com as disposições da Constituição Federal e das Leis vigentes, podendo na defesa dos interesses coletivos, prestando assistência jurídica por profissionais devidamente inscritos na OAB, visando proteger, defender e assegurar direitos e garantias.

22. Deste modo, tem-se que a questão relativa à possibilidade de enquadrar a interessada como entidade legitimada a firmar novo ACT com o INSS para descontos de mensalidades associativas já se encontra devidamente saneada; havendo, pois, respaldo para tal.

73. Portanto, no presente caso, foi realizada a motivação devida da necessidade e interesse da Administração na celebração do ACT, elencando-se as vantagens do mesmo para a Administração, elaborada pela área envolvida, no caso, **Nota Técnica nº 028/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (Seq. SAPIENS 58 – HTML 1), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Gestão dos Acordos Nacionais de Benefícios, datada de 25 de novembro de 2021.

**74. As aprovações do Acordo de Cooperação e do Plano de Trabalho com o Proponente foram dadas apenas pela entidade interessada. Impende à Diretoria de Benefícios (DIRBEN), conforme encaminhamento realizado pela Coordenação-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários à Seq. SAPIENS 60, realizar a aprovação das minutas e/ou instruir os presentes autos com o respectivo despacho de aprovação.** Ademais, é importante destacar o papel do **princípio da motivação**, o qual determina que a autoridade administrativa deve apresentar as razões que a levaram a tomar uma decisão.

#### **3.1.4.1. DO INTERESSE RECÍPROCO**

75. Tratando-se de verdadeiro acordo de cooperação, um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado.

76. Por mais difícil que possa ser a tarefa de definir o que seja interesse recíproco, pode-se asseverar que tal conceito refere-se à ausência de antagonismo entre os partícipes. Ao contrário do que ocorre nos contratos administrativos, nos termos de cooperação (assim como nos convênios), o objetivo há de ser comum às finalidades institucionais das entidades.

77. Sobre o **interesse recíproco no acordo de cooperação técnica** vale destacar a lição da Senhora Procuradora Federal **MARIA ISABEL G. B. COSTA**, no **PARECER n. 00127/2017/SECONS/PRFE/INSS/SAO/PGF/AGU**, no Processo nº 35664.000241/2017-86 - NUP 449266184, *verbis*:

O Acordo de Cooperação pode ser conceituado como o instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de concretizar interesses comuns, por meio de mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

Embora a expressão "contrato administrativo", no **sentido amplo de acordo de vontades**, abranja os convênios e acordos de cooperação, **é inegável que esses instrumentos possuem configurações jurídicas diferenciadas e particulares**, o que **justificou a Lei nº 8.666, de 1993**,

**reservar tratamento diferenciado aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres.** Quando, expressamente, utiliza o termo "no que couber", o legislador reconhece a diferenciação dos institutos, permitindo que eles se submetam a critérios diversos, como os estabelecidos no artigo 116 do Estatuto de Licitações e Contratos.

O Acordo de Cooperação é, portanto, um pacto firmado entre pessoas administrativas entre si, ou entre elas e particulares, **despidos de interesse lucrativo ou pretensão de vantagem econômica, objetivando a realização de um fim comum de interesse público.**

Como não se cogita de preços ou de remuneração que admita competição, infere-se não ser o caso de contrato "*strictu sensu*" e nem de exigir a realização de licitação pública. Aliás, não há viabilidade de competição quando se trata de mútua colaboração, como é o caso em questão.

Já o convênio tem como característica marcante o fato de que todos os envolvidos estão juntos para alcançar determinado **objetivo comum**, não existindo entre os partícipes interesses contrapostos, mas sim interesses comuns e coincidentes, posto haver cooperação entre eles. Assim, a Administração Pública, desejando viabilizar o ajuste de interesses convergentes (comuns), deve utilizar, como instrumento para a sua celebração, o convênio.

Para Fernanda Marinela<sup>2</sup> "*O convênio representa um acordo firmado por entidades políticas, de qualquer espécie, ou entre essas entidades e os particulares para realização de objetivos de caráter comum, buscando sempre interesses recíprocos, convergentes. Difere do contrato administrativo, tendo em vista que, neste, os interesses perseguidos são divergentes*".

2[2] in Direito Administrativo, 4ª edição, revista, ampliada, reformada e atualizada até 01-01-2010. Niterói: Editora Impetus. Ano 2010. P. 444.

Segundo Marçal Justen Filho<sup>3</sup> "*Convênio é um acordo de vontades, em que pelo menos uma das partes integra a Administração Pública, por meio do qual são conjugados esforços e (ou) recursos, visando disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desempenho de competências administrativas*".

3[3] in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª edição. São Paulo: Editora Dialética. Ano 2008. P. 871.

A essência de um convênio está assentada em um tripé, assim constituído: a) tem natureza de um acordo;

b) é celebrado entre pessoas de direito público ou entre estas e particulares;

c) os interesses são convergentes, o que afasta o intuito de lucro.

Pode-se asseverar, portanto, que o **ajuste em tela apresenta natureza jurídica de convênio "latu sensu" e não de contrato.** (Grifos no original)

78. Assim, conforme exposto acima, **no acordo de cooperação os interesses são recíprocos**, os objetivos institucionais comuns e visam a um resultado comum, através da mútua colaboração, **sem repasse de recursos entre as partes**, exigindo-se o mútuo interesse entre os pactuantes para que haja uma correta adequação do instrumento a ser utilizado na avença.

79. A **Nota Técnica nº 28/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (Seq. SAPIENS 58 – HTML 1), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Gestão dos Acordos de Cooperação, datada de 25 de novembro de 2021, esclarece sobre **o interesse recíproco** presente na proposta de Acordo de Cooperação Técnica, *verbis*:

"5. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019/2014, *verbis*:

*Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:*

*I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)*

*a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por*

*meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)*

*b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)*

*c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)*

(...)

*III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;*

(...)

*VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;*

O objeto do Acordo é tão somente possibilitar o repasse das contribuições associativas descontadas da mensalidade do benefício, mediante autorização do associado, de modo a gerar comodidade ao mesmo.

80. No ponto, ressalta-se que a iniciativa da celebração do acordo de cooperação técnica visa a concessão de uma comodidade ao beneficiário para realizar o pagamento da mensalidade associativa e assim encontram-se presentes os propósitos para a celebração do Acordo, consoante a **Nota Técnica nº 28/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (Seq. SAPIENS 58 – HTML 1), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Gestão dos Acordos Nacionais e Benefícios, datada de 25 de novembro de 2021.

### 3.1.5. DA COMPETÊNCIA PARA SUBSCRIÇÃO

81. Sobre o requisito da *competência*, leciona **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., p. 128, *verbis*:

**“Competência** – Entende-se por *competência administrativa* o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções. A competência resulta da lei e por ela é delimitada. (...) Daí a oportuna advertência de Caio Tácito, de que ‘não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito’. (...)

A competência administrativa, sendo requisito de ordem pública, é intransferível e improrrogável pela vontade dos interessados. Pode, entretanto, ser delegada e avocada, desde que o permitam as normas reguladoras da Administração. Sem que a lei faculte essa deslocação de função não é possível a modificação discricionária da competência, porque ela é elemento vinculado de todo ato administrativo, e, pois, insuscetível de ser fixada ou alterada ao nudo do administrador e ao arripio da lei”.

#### 3.1.5.1 REGIMENTO INTERNO DO INSS

82. No tocante à **competência para a subscrição do ACT em tela**, o **inciso VIII do art. 6º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 144, de 28 de setembro de 2017**, prevê como competência do Presidente do INSS exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS, além de:

“CAPÍTULO IV  
DAS ATRIBUIÇÕES DOS DIRIGENTES



### Seção I

#### Do Presidente

Art. 6º Ao Presidente do INSS compete:

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

II - representar o INSS;

(...)

VIII - celebrar e rescindir contratos, convênios, acordos e ajustes, além de ordenar despesas;” e (Grifos nossos)

### 3.1.5.2 ESTRUTURA REGIMENTAL DO INSS

83. Ademais, com relação à **competência para a edição do ato**, preconiza o **art. 17, inciso IX, do Anexo I do Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019**, no sentido de que "ao Presidente do INSS incumbe: IX – celebrar e rescindir contratos, convênios, acordos e ajustes e ordenar despesas".

### 3.1.5.3 PORTARIA DE DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO, ALTERAÇÃO E REVOGAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DO INSS

84. Considerando, ainda, que **acordo de cooperação técnica** é “instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos públicos, públicos, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva transferência de recursos financeiros” (art. 21, inciso I, da **Portaria nº 1.313/PRES/INSS, de 17 de junho de 2021**), **verifica-se, in casu, portanto, a competência do Presidente do INSS para editar o ato pretendido.**

### 3.1.5.4 DA FITF/CNTT/CUT

85. Ainda no tocante à competência do representante da FITF/CNTT/CUT, tendo em vista que a representatividade exercida pela acordante deve vir devidamente comprovada nos autos, por meio da documentação competente, no caso, de acordo com suas disposições estatutárias decorre de seu Estatuto Social e, tem respaldo jurídico no Art. 117 da Lei nº 8213/91 cc. Incisos I a VI e X a XI do § 3º do art. 628 da IN INSS/PRES nº 77/2015 e subitem "2.1.1." do manual de Convênios, verifica-se da leitura do art. 38 do estatuto social (seq. SAPIENS 04 – PDF01, fl. 13), impende destacar a alínea a, *verbis*:

“Art. 38 - Ao coordenador-geral compete:

- a) representar a Federação em todas as situações possíveis, podendo delegar poderes;
- b) assinar as atas de reuniões, o balanço geral, o orçamento anual e os critérios adicionais e todos os papéis que dependem de sua assinatura, bem como rubricar os livros da tesouraria;
- c) ordenar as despesas autorizadas e movimentar as contas bancárias com o tesoureiro;
- d) juntamente com os diretores requisitados, nomear os funcionários e fixar seus vencimentos, para apreciação da Diretoria de Secretários Adjuntos, consoante as necessidades dos serviços;
- e) coordenar a direção e a política da Entidade.”

86. Além disso, a fim de comprovar a habilitação jurídica do Coordenador-Geral da Federação, o processo foi instruído com a Ata de Assembleia Geral (Seq. SAPIENS 5 – PDF1) datada em 31 de outubro de 2020, que elegeu a atual diretoria, além da Manifestação de Interesse – por meio do qual a Entidade externou seu interesse em subscrever acordo, Ofício nº 043/CG/FITF-CNTT-CUT/2021 de 2 de agosto de 2021, com o INSS para desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário (Seq. SAPIENS 1 – PDF 1); além de cópia do Estatuto Social datado em 9 de outubro de 2013. (Seq. SAPIENS 4 – PDF1).

87. Isto posto, a Ata de eleição dos representantes da entidade está datada em 31 de outubro de 2020 com mandato até 23 de maio de 2023 (Seq. Sapiens 4 - PDF1, página 4), **porém, a Ata de Assembleia Geral que definiu o percentual de desconto é datada de 15 de dezembro de 2017, recomenda-se a atualização da deste documento, com documentos extraídos do cartório em período recente e aptos a comprovar tanto que houve a juntada de todas as alterações levadas a efeito, como a legitimidade das pessoas que estão à frente da entidade para firmar o acordo.**

## 3.2. DO PROCEDIMENTO

### 3.2.1. DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

88. A **Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93)** dispõe, em seu artigo 116, *caput*, que suas disposições devem ser aplicadas, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e a outros instrumentos congêneres celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública:

“Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.” (Grifos nossos)

### 3.2.2. DA APROVAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO

89. Depreende-se do **§ 1º do artigo 116 da Lei nº 8.666/93**, acima transcrito, que a celebração de convênios, acordos, ajustes e congêneres depende de prévia aprovação do **plano de trabalho** proposto pela organização interessada.

90. A **Portaria nº 1.313, do Presidente do INSS, de 17 de junho de 2021**, e publicada no D.O.U de 18/6/2021, “estabelece diretrizes para elaboração, alteração e revogação dos atos administrativos”, determina, *verbis*:

“Seção IV

Dos atos constitutivos

Art. 21. Além do disposto no inciso II do art. 17, considera-se ato constitutivo:

I - Acordo de Cooperação Técnica: instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos públicos, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva transferência de recursos financeiros.

(...)

§ 1º O Plano de Trabalho a ser adotado nos ajustes previstos neste artigo, deverá:

I - obedecer aos parâmetros estabelecidos no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou na respectiva legislação de regência do ajuste que se pretende firmar, conforme o caso; e

II - ser previamente aprovado pela autoridade competente da área proponente.” (Grifos nossos)

91. No caso em análise, todavia, **o acordo de cooperação técnica a ser celebrado não prevê a transferência de remuneração entre os partícipes pela execução do objeto do ACT - CLÁUSULA 5ª DO ACT**, vide Minuta de ACT (Seq. SAPIENS 54 – HTML 01), **como é o caso de um convênio administrativo**.

92. **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO** defende, em “Direito Administrativo”, 33ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 2020, p. 715, *versão digital*, a possibilidade de inobservância do art. 116 da Lei nº 8.666/93, nos casos de ajustes que não impliquem em repasse de bens ou valores *verbis*:

“É evidente, contudo, que os convênios podem ter por objeto a prestação de serviços contínuos, desde que estejam presentes as características apontadas com relação aos ajustes dessa natureza; nesse caso, o art. 116 será aplicado naquilo que couber. Não se pode admitir a interpretação restritiva do art. 116 da Lei nº 8.666/93, já que ele tem que ser analisado dentro de todo o ordenamento jurídico em que se insere. Suas exigências devem ser cumpridas em tudo o que seja compatível com o objeto do convênio a ser celebrado, já que o objetivo evidente do dispositivo é o de estabelecer normas sobre a aplicação e controle de recursos repassados por meio do convênio; essas finalidades estão presentes em qualquer convênio, independentemente de seu objeto. A inobservância do art. 116 somente será admissível nos casos de convênios que não impliquem repasse de bens ou valores.” (Grifos nossos)

93. Por sua vez, **JORGE MIRANDA RIBEIRO e MARIA MOTA PIRES**, em “Convênios da União: temas polêmicos, doutrina, jurisprudência do TCU e poder judiciário, recomendações”, Brasília, Editora Brasília Jurídica, 2005, p. 47, aduzem que os termos de cooperação técnica (ou acordos de cooperação técnica) têm sido utilizados “(...) para demonstrar ‘a vontade política’ dos pactuantes em se aliar para implementar diversas ações de seus interesses, não tendo, portanto, que cumprir todos aqueles trâmites burocráticos (planos de aplicação, cronograma físico e financeiro, etc.) exigidos nos convênios”.

94. Por outro lado, a **Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013**, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:

I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016

III – A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais, deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja realizado prévio chamamento público ou credenciamento.

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o prazo de vigência do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.” (Grifos nossos)

95. Depreende-se, portanto, que, **aos ajustes em que não haja a transferência de recursos financeiros não se aplica o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, regulamentado pela Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 424, de 30 de dezembro de 2016, que tem por objetivo regular “os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.” (art. 1º).**

96. Nessa esteira, as ações principais a serem executadas por meio de acordo de cooperação técnica – que não preveja a transferência de recursos entre os partícipes – já devem estar previamente definidas no respectivo instrumento, sem prejuízo da inclusão de outras que não alterem a natureza do objeto, mediante termo aditivo, conforme previsto na Minuta de ACT (Seq. SAPIENS 54 – HTML 01), que se encontra regular sob o aspecto jurídico-formal.

97. De toda sorte, conforme dispõe o **item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013**, acima transcrito, **“a celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve conter plano de trabalho que contemple, no que couber, as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável - , bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.”**

98. De toda sorte, conforme dispõe o item 37 da **NOTA TÉCNICA nº 28/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN**, que se refere ao Plano de Trabalho:

“37. O plano de trabalho é parte integrante e obrigatória do presente Acordo e estabelece os procedimentos, os direitos e obrigações das partes envolvidas, conforme prevê o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21/06/1993.

(...)

39. Desta forma, o Plano contém:

I - Dados dos acordantes (contato);

II - Objeto;

III - Metas;

IV - Etapas de execução;

V - Procedimentos operacionais;

VI - Descontos;

VII - Custos;

VIII - Autorizações;

IX - Fiscalização;

X - Início e fim da execução do objeto;

XI - Declaração do Acordante;

XII - Data; e,

XIII - Signatários.

40. Sendo assim, o Plano de Trabalho está de acordo com os normativos afetos à matéria e a praxe da Instituição.”

99. Compulsando os autos, verifica-se a presença do **plano de trabalho** (Seq. SAPIENS 53 – HTML 01) com os requisitos mínimos reclamado pela norma acima transcrita, **assinado pelo responsável técnico por sua elaboração, bem como seja aprovado pela autoridade técnica competente, mediante análise consistente, nos termos do item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013, acima transcrita. Destaque-se que a aprovação prévia do plano de trabalho pela autoridade competente exsurge como requisito inafastável para a celebração do pretendido acordo, haja vista a imperatividade do comando legal.**

**100. Repisa-se, ademais, a necessidade de análise e aprovação prévia, pela DIRBEN, do Plano de Trabalho e da Minuta de ACT a serem assinados e aceitos pelo Presidente da Entidade Interessada.**

### 3.3. DAS MINUTAS

#### 3.3.1. DA MINUTA DA ACT

101. As minutas já foram submetidas ao aceite formal e, por meio de ofício (Seq. SAPIENS 62 – PDF 1), foi informado e formalizado o aceite das minutas propostas (Doc. SEI nº 5564918 - Seq. SAPIENS 53, Doc. SEI nº 5565111 – Seq. SAPIENS 54, Doc. - SEI nº 5565684 - Seq. SAPIENS 55, Doc. SEI nº 5565729 - Seq. SAPIENS 56 e Doc. SEI nº 5565753 - Seq. SAPIENS 57).

**102. Ademais, a Nota Técnica nº 028/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN (Seq. SAPIENS 58 – HTML 1) diz que as minutas foram redigidas já levando-se em conta recomendações ulteriores desta Procuradoria, veja:**

35. As minutas foram redigidas já levando-se em conta recomendações ulteriores da D. Procuradoria, especialmente:

I - Preenchimento do valor nominal do desconto, bem como para indicar a data de início da autorização e data de revalidação;

II - Na fiscalização do INSS, serão verificados os formulários utilizados para a autorização do desconto do pelo segurado, sendo excluídos do descontos àqueles que desobedecerem os parâmetros fixados neste acordo, sem prejuízo da apuração de responsabilidade pelo descumprimento dos termos deste ajuste, bem como eventuais responsabilidades administrativas, cíveis e penais;

III - Cláusula da divulgação e da restrição no uso da imagem do INSS, por parte da acordante.

36. Desta forma, foram elaborados:

I- Minuta do Acordo (Documento SEI nº 5565111);

II - Plano de Trabalho do ACT (Documento SEI nº 5564918);

III- Anexo I - Autorização para os descontos (Documento SEI nº 5565684);

IV - Anexo II - Revalidação da autorização (Documento SEI nº 5565729); e,  
V - Anexo III - Exclusão do desconto de mensalidade (Documento SEI nº 5565753).

103. Presentes, então, os propósitos para a celebração do Acordo e com o aceite formal da minuta, entende-se que há interesse e conveniência por parte da Administração Pública Federal, uma vez observado o interesse recíproco e a comodidade do beneficiário associado.

#### 4. CONCLUSÃO

104. Pelo exposto, restrita aos aspectos jurídicos e formais, e abstraindo-se da discricionariedade e conveniência do administrador e dos aspectos técnicos referentes à demanda posta, **opina-se pela viabilidade da subscrição do Acordo de Cooperação Técnica trazido à análise, desde que atendidas as recomendações/observações/sugestões expostas ao longo deste Parecer, especialmente as pendências de manifestação de aceite das minutas elaboradas e de documentação, vide parágrafos 87 e 100.**

105. Face o exposto, recomenda-se a restituição dos autos à **Diretoria de Benefícios** para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica - SAPIENS, assinado digitalmente.

À consideração superior.

Brasília, 25 de fevereiro de 2022.

(Assinado eletronicamente)

**ANTÔNIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JÚNIOR**  
PROCURADOR FEDERAL

De acordo com a manifestação supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, 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.

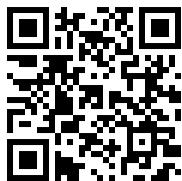
(Assinado eletronicamente)

**KARLA KRISTINE CORREIA AMENO**  
PROCURADORA FEDERAL  
COORDENADORA-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA SUBSTITUTA  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

---

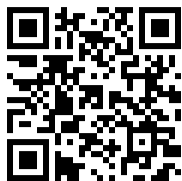
Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014281485202191 e da chave de acesso 9d9a4141

---



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 806504487 e chave de acesso 9d9a4141 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 03-03-2022 11:50. Número de Série: 76921203332863770898555162292. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



Documento assinado eletronicamente por KARLA KRISTINE CORREIA AMENO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 806504487 e chave de acesso 9d9a4141 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARLA KRISTINE CORREIA AMENO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 07-03-2022 22:39. Número de Série: 1793960. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

---

**DESPACHO n. 00072/2022/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.281485/2021-91**

**INTERESSADOS: FEDERACAO INTERESTADUAL DOS TRABALHADORES FERROVIARIOS DA CUT -  
FITF/CNTT/CUT**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

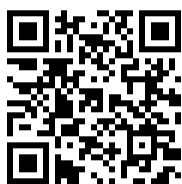
1. **APROVO o PARECER n. 00006/2022/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.**
2. **Encaminhe-se conforme sugerido.**

Brasília, 08 de março de 2022.

VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO  
PROCURADOR-GERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014281485202191 e da chave de acesso 9d9a4141



Documento assinado eletronicamente por VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 838127824 e chave de acesso 9d9a4141 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 08-03-2022 18:48. Número de Série: 66293781227695588210749468274. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

**PARECER n. 00009/2022/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF**

**NUP: 35014.066276/2021-19**

**INTERESSADOS: CAIXA DE ASSISTENCIA AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO**

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a CAAP, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados. I. Natureza jurídica de Acordo de Cooperação. Ajuste não prevê transferência de recursos financeiros. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. II. Parecer pela aprovação da minuta do ACT, desde que atenda as ressalvas anotadas.

Senhora Coordenadora-Geral de Matéria Administrativa,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e a Caixa de Assistência aos Aposentados e Pensionistas - CAAP, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.

2. Nos termos da Minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 5663232 (seq. 49 - Anexo 5), constitui objeto do Acordo de Cooperação Técnica "o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da CAIXA DE ASSISTENCIA AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS (CAAP), no valor correspondente à 3% (três por cento) do benefício do associado, em favor do ACORDANTE".

3. No que interessa a esta análise os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

- o Ofício nº 2/2021, por meio do qual a Entidade em referência externa seu interesse em subscrever acordo com o INSS para desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário e encaminha documentação que entendeu pertinente (seq. 01 e 03);
- o Despachos e correspondências informando a delegação de competência do feito para a DIRAT, bem como anexação do NUP nº 35000.000808/2018-17 e NUP nº 35014.085308/2020-02 (seq. 2);
- o Cópia da Ata da Assembleia Geral da Entidade para reforma estatutária destinada a adequação dos termos que culminaram na negativa do pleito de ACORDO realizado no âmbito do NUP nº 35000.000808/2018-17 (seq. 4);
- o Cópia da Ata da Assembleia Geral da Entidade para tratar do valor da mensalidade associativa (seq. 8 e 9);
- o Cópia do Estatuto social consolidado após a 7ª reforma estatutária (Seq. 10 e 11), acompanhada da cópia da Ata da Assembleia Geral da Entidade para tratar da 7ª reforma (seq. 12 e 13) ;
- o Cópia da Ata da Assembleia Geral da Entidade para tratar da 8ª reforma, acompanhado da cópia do Estatuto social consolidado após a 8ª reforma estatutária (seq. 14, 15 e 16);
- o Documentos de habilitação jurídica e fiscal (seq. 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 e 27);
- o Despacho SEI/INSS - 3835307, pelo qual a Diretoria de Atendimento avalia a documentação apresentada (seq. 30), acompanhado de OFÍCIO SEI Nº 471/2021/DIRBEN-INSS (seq. 31 a 35);

- o Ofício 3/2021, por meio do qual a Entidade em referência apresenta nova documentação (seq. 36), acompanhado dos seguintes documentos (seq. 37 a 45).
- o Lista de associados da entidade interessada (seq. 46);
- o Cópia do Estatuto social consolidado após a 9ª reforma estatutária (seq. 47 - Anexo 2);
- o Despacho SEI/INSS - 4774174, pelo qual a Diretoria de Atendimento analisa a documentação apresentada (Seq. 47 - anexo 9), acompanhado de **OFÍCIO SEI Nº 82/2021/CGPGSP/DIRBEN-INSS, pelo qual solicita a documentação faltante (Seq. 46 - Anexo 10)**;
- o Documento de resposta da entidade interessada, acompanhada de documentos (seq. 48 e 49 - Anexo 1 a 4);
- o ANÁLISE Nº 33/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN - SEI/INSS - 5660109 (seq. 49, Anexo 4);
- o Minuta de Acordo de Cooperação Técnica - SEI/INSS - 5663232 (seq. 49, Anexo 5), acompanhada de seus anexos (seq. 49, Anexo 6, 7 e 8, ), e MINUTA Plano de Trabalho - SEI/INSS - 5663264 (Seq. 49, Anexo 9);
- o ESTUDO DE VIABILIDADE TÉCNICA SOBRE A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DE CELEBRAÇÃO DA PROPOSTA DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA - ACT - SEI/INSS - 5663136 (Seq. 49, Anexo 11);
- o Ofício nº 5/2021, por meio do qual a Entidade realiza o aceite formal das minutas (seq. 50, Anexo 3);

4. Com efeito, o procedimento veio para análise da Procuradora signatária por força do art. 10 da Lei nº 10.480/2002 c/c o art. 10 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010, do art. 38 da Lei nº 8.666/91.

5. É o relatório, segue o exame.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

6. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de Minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 2919528, a ser firmado entre o INSS e a CAAP, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (seq. 49, Anexo 5), o seguinte:

“O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da CAIXA DE ASSISTENCIA AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS (CAAP), no valor correspondente à 3% (três por cento) do benefício do associado, em favor do ACORDANTE”.

7. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes do sistema sapiens até a presente data (seq. sapiens 51 - Despacho 1), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

### 2.2 Das Condições para o Desconto nos Benefícios

8. O artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.**

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

V - **mensalidades de associações e demais entidades de aposentados** legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

(...)

§ 6º Na hipótese prevista no inciso V do **caput** deste artigo, a autorização do desconto deverá ser revalidada a cada 3 (três) anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, nos termos do regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

9. Examina-se, dessa forma, que a regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213/91 autoriza que seja descontada mensalidade de associações e demais entidades de aposentados, estabelecendo, como condição, que se trate de **entidade de aposentados legalmente reconhecida, bem como que haja autorização de seus filiados.**

10. O Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, que aprova o regulamento da Previdência social, em seu art. 154, com redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020 e pelo Decreto nº 10.537, de 2020, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

(...)

§ 1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do **caput** e **somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário,** conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

**§ 1º-B A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS.** (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do **caput** poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por: (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

§ 1º-E Considera-se **mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas** a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do **caput**, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do **caput** deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º-F pela instituição que o celebrar. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

11. Nesse norte, como requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido, examina-se a necessidade de **(i)** o desconto abranger somente a mensalidade associativa, **(ii)** a entidade interessada ter legitimidade para o feito, denominada pela qualidade de representar aposentados e de ser legalmente constituída, e **(iii)** autorização de seus filiados.

12. Conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS (por exemplo, no PARECER Nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213, de 1991, nada mais é do que a **contribuição associativa**, devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, inciso IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). Estando a previsão legal em questão restrita ao desconto de mensalidade ou contribuição associativa, **conclui-se, por outro lado, pela ausência de previsão normativa para descontos de valores de outra natureza** (no mesmo sentido, confira-se o precedente da NOTA Nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU - NUP 35000.000459/2018-25).

13. O novel §1º-E do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020, definiu mensalidade associativa como sendo "contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS".

14. Pois bem. Conforme se examina do PARECER n. 00009/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, aprovado pelos DESPACHO n. 00678/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU e DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00143/2018/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, exarados no âmbito do NUP 35000.000808/2018-17, anotou-se o seguinte:

Pois bem. Analisando-se a 4ª Reforma Estatutária e Consolidação da CAAP (fls. 10-24) percebe-se que ela prevê contribuições dos associados como parte dos recursos financeiros necessários à sua manutenção (art. 35º, inciso I) e à formação de seu patrimônio (art. 37º). Ocorre que, embora haja tais previsões, os artigos 9º, 10º, 11º, 13º, 14º e 15º da Consolidação Estatutária em questão deixam claro que as mensalidades a serem pagas estão atreladas a planos de benefícios e/ou assistência oferecidos pela entidade - situação que caracteriza o valor pago mensalmente como, em verdade, uma contraprestação pela adesão a um pacote de serviços/benefícios oferecido. Veja-se o que dispõem os citados artigos:

**Art. 9º - Haverá as seguintes categorias de associados:**

**I - Contribuintes, os que pagarem a mensalidade estabelecida pela Diretoria;**

II - Honorífico, contribuintes ou não, os quais prestarem relevantes serviços à entidade.

**Art. 10º - São direitos dos associados quites com suas obrigações sociais:**

I. Votar e ser votado para os cargos eletivos, não caberá, tal direito para sócios Honoríficos;

**II. Gozar dos benefícios oferecidos pela entidade descritos no artigo 2º, desde que cumpram o regulamento dos planos;**

III. Tomar parte nas Assembleias Gerais.

**Art. 11º - São deveres dos associados:**

I. Cumprir as disposições estatutárias e regimentais;

**II. Pagar as contribuições devidas como participantes da associação, conforme dispuser o seu contrato;**

**Parágrafo único - Os valores das contribuições serão deliberados em assembleias gerais.**

III. Acatar as determinações da Diretoria.

(...)

**Art. 13º - Cada plano de benefício e/ou assistência oferecido pela associação dar-se-á início com o pagamento da 1ª mensalidade.**

**Art. 14º - Os inscritos nos planos de benefícios e/ou assistência pagarão as contribuições devidas através de descontos em folha de pagamento, carnês e débito bancário.**

**Art. 15º - A concessão de benefícios e/ou assistências dependerá:**

**I - Da quitação, perspectivamente, das contribuições devidas até a data do evento, cuja comprovação se fará mediante a apresentação das quitações de pagamento de cada plano. (Grifos nossos).**

A reforçar o entendimento aqui exposto, tem-se que a Ata da Assembleia Geral Extraordinária realizada em 20 de março de 2018 (fls. 26-31) define os planos de contribuição, variáveis entre 1%, 3% ou 5% (incidentes sobre os vencimentos ou proventos/benefícios dos associados), conforme os pacotes de benefícios/assistências contratados lá discriminados.

**Ao que parece, portanto, a ideia da CAAP é descontar dos benefícios previdenciários o preço cobrado por serviços e/ou benefícios ofertados em pacotes distintos. Como já acima antecipado, porém, o desconto previsto no inciso V do art. 115 da Lei nº 8.213, de 1991, não admite interpretações extensivas, de forma que só é admissível desconto de efetiva contribuição associativa, desvinculada de qualquer contraprestação específica. Desta forma, relativamente ao ponto, não se tem como admitir a subsunção da situação dos autos aos ditames normativos de regência, circunstância bastante para, desde já, afastar a possibilidade de celebração do ajuste pretendido pela entidade interessada, salvo se ela vier a alterar seu ato constitutivo para ajustar-se aos moldes preconizados pela legislação.**

15. Dito isso, observa-se que o referido Estatuto Social passou por algumas reformas, de modo que analisando-se a 9ª Reforma Estatutária e Consolidação da CAAP (seq. 47, anexo 2) percebe-se que ele deixou de prevê pagamento para concessão de benefícios específicos. Acerca da mensalidade associativa e de outras contribuições, passou a estabelecer o seguinte, *verbis*:

**ART. 6º - A mensalidade associativa será fixada no percentual de 3% (três por cento) do benefício do associado. Parágrafo único: A contribuição associativa poderá ser paga através de débito em conta, boleto, consignação em folha de pagamento ou em espécie, na sede da entidade.**

16. Pois bem. Analisando-se os dispositivos reformulados supra colacionados, a contribuição à entidade associativa parece se enquadrar ao conceito legal de contribuição associativa. Nada obstante, e tendo em vista o histórico da entidade, recomenda-se uma análise técnica mais acurada, a fim de certificar se o ajuste proposto tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa. **Por essa razão, sugere-se a complementação do ESTUDO DE VIABILIDADE TÉCNICA SOBRE A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DE CELEBRAÇÃO DA PROPOSTA DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA - ACT - SEI/INSS - 5663136 (Seq. 49, Anexo 11), com o fim de melhor certificar as práticas da entidade.**

17. **Sugere-se, inclusive, que a análise seja acompanhada de verificação, junto a SENACON e/ou CNJ, em atenção aos acordos celebrados com tais entidades, de demandas/reclamações em face de tal entidade, com o fim de melhor averiguar as práticas relativas a finalidade da mensalidade.**

18. **Além disso, recomenda-se um acompanhamento atento a fim de evitar a possibilidade de se incluir no chamado "desconto de mensalidade" o valor da remuneração pelos serviços específicos prestados pela entidade.**

19. Quanto ao requisito da legitimidade da entidade para figurar no polo do ajuste de referência, evidencia-se que o artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas.**

20. Pois bem. No que se refere à natureza jurídica da entidade acordante, a lei define a necessidade de se tratar de uma associação, ou entidade congênere, de aposentados.

21. Associação, na forma descrita pelo art. 53 do Código Civil, Lei nº 10.406, de 2002, revela-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. Trata-se de entidade particularizada por não ter finalidade econômica, podendo ser de diversos fins. Nesses termos, cumpre anotar a definição trazida por Maria Helena Diniz:

Tem-se a associação quando não há fim lucrativo ou intenção de dividir o resultado, embora tenha patrimônio, formado por contribuição de seus membros para a obtenção de fins culturais, educacionais, esportivos, religiosos, recreativos, morais etc. (Curso de Direito Civil Brasileiro — Teoria Geral do Direito Civil, 15. ed., São Paulo: Saraiva, 1999, v. 1, p. 146)

22. Sobre o tema, Fábio Ulhoa Coelho ensina:

A associação é a pessoa jurídica em que se reúnem pessoas com objetivos comuns de natureza não econômica. Sempre que um conjunto de pessoas, físicas ou jurídicas, descobrem-se em torno de um mesmo interesse, podem melhor realizá-lo unindo seus esforços. A constituição de uma associação dá mais força a cada uma delas, porque propicia a estrutura apta a racionalizar os recursos empregados na realização do objetivo comum. A Associação de Amigos de Bairro, por exemplo, destina-se a prover aos seus associados melhoria nas condições de segurança urbana da região, bem como servir de porta-voz dos anseios da comunidade perante os órgãos públicos. O Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (CONAR), outro exemplo, foi constituído por empresas e profissionais ligados à atividade publicitária com o objetivo de julgarem, à luz do código de auto-regulamentação do setor, os anúncios veiculados em TV, rádio, jornal e outros meios, coibindo a publicidade antiética. Em cada shopping center, terceiro exemplo, os locatários das lojas são contratualmente obrigados a se filiar à respectiva Associação de Lojistas, incumbida de realizar campanhas promocionais em certas épocas do ano (Natal, Dia das Mães, Dia das Crianças etc.). Algumas expressões são tradicionalmente empregadas na denominação da associação em função dos seus fins. Assim, é comum chamá-la de instituto, quando tem natureza cultural; de clube, quando seus objetivos são esportivos, sociais ou de lazer; de academia de letras, quando reúne escritores; de centro acadêmico, quando congrega estudantes de determinado curso universitário. (Curso de Direito Civil: parte geral, volume 1. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.567.

23. Tem-se, no que interessa a presente análise, que a associação se define pela reunião de pessoas com objetivos comuns, cuja finalidade não seja econômica. Mas devem ser dotadas de finalidades específicas inerentes às pessoas que congrega.

24. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, definiu a finalidade específica da associação cuja mensalidade se pode descontar dos benefícios previdenciários, qual seja: de aposentados. Infere-se, portanto, que a associação deve ser constituída pela reunião de

peças que busquem objetivos específicos da categoria de aposentados, sejam objetivos ligados à categoria profissional a qual pertenciam, sejam objetivos ligados a atividades sociais dos aposentados.

25. Em vista disso, o novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, definiu, de forma devidamente sintetizada, o conceito de associação ou entidade de aposentados como sendo aquela formada somente por aposentados, pensionistas e/ou idosos, com objetivos inerentes a essa categoria, ou por pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha objetivos comuns àquela classe e finalidade específica de representação de aposentados, autorizada a realizar descontos de mensalidades associativas por meio de retenção no valor do pagamento do benefício.

26. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, fundada em diversas manifestações veiculadas pela CGMAD, em especial pela NOTA n. 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, veiculada no NUP: 35014.274130/2020-64, e pelo PARECER n. 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, veiculado no NUP: 35014.179078/2020-33, deu-se no sentido de que mesmo na vigência do Decreto n.º 10.537/2020, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, se enquadram no conceito legal.

27. Nada obstante, o Entendimento desta PFE/INSS, adotado pelo Procurador-Geral, por meio do DESPACHO n. 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33), foi o de que o novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, conceitua como associação ou entidade de aposentados aquela que reúna como associados aposentados, pensionistas e idosos, em atenção a uma interpretação sistemática do art. 115, V, da Lei nº 8.213/1991, fundamentada na liberdade de associação, cuja limitação deve ser excepcional.

28. Pois bem. *In casu*, a CAAP, conforme art. 4º do Estatuto, é uma entidade "constituída por aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência social".

29. Da leitura dos dispositivos do estatuto consolidado após a 9ª reforma é possível enquadrar a entidade interessada no conceito de associação de aposentados.

30. Ainda no que toca a legitimidade da entidade interessada, há que se perquirir se se trata de entidade legalmente constituída. Os requisitos para a constituição das Associações estão definidos no art. 53 e seguintes do Código Civil, de 2002. O normativo prevê, por exemplo, os requisitos mínimos do Estatuto, bem como proíbe a previsão de direitos e obrigações recíprocas.

31. Conquanto a entidade tenha apresentado Comprovante de Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, além de cópias autenticadas do Estatuto Social consolidado e da Ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual diretoria, é preciso alertar os gestores desta Autarquia de que o INSS está sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais decorrentes de descontos de valores de mensalidades de associações alegadamente não autorizados ou mesmo diversos do que efetivamente foi autorizado. Em razão de tal contexto, afigura-se de todo recomendável que a administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins.

32. Desse modo, e com vistas a garantir maior segurança ao INSS, recomenda-se que neste tipo de avença a área competente solicite à entidade de aposentados interessada que apresente Certidão de Inscrição no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE, realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, posto que aquela pasta, nos termos da Portaria MTE nº 984, de 26 de novembro de 2008, tem competência para verificar a regularidade da entidade.

33. **Ou caso não seja possível, recomenda-se que a área técnica avalie outro meio para verificar a regularidade de atuação da entidade. Além disso, recomenda-se que se proceda a uma análise de riscos consistente, como também a capacidade técnica de este INSS fiscalizar a execução do ajuste, inclusive no controle da natureza da mensalidade associativa a ser descontada.**

34. **Destaque-se que a devida fiscalização dos ajustes que celebra é obrigação legal do INSS, de modo que eventuais dificuldades operacionais ou de outra ordem, se houver, diagnosticadas pelo INSS, para implementar a referida fiscalização, e os riscos associados, devem ser objeto de consideração expressa por parte da autoridade competente, no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade para decidir pela celebração do ajuste, pelo que se responsabiliza.**

35. O terceiro requisito necessário para a formalização do ajuste é a **autorização do aposentado filiado** para que possa ser implementado o desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI, art. 5º, da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º. (Omissis)

(...)

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente;

36. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na Cláusula Terceira da minuta do acordo sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Além disso, verifica-se que o item 3.4 da citada Cláusula (seq. 49, Anexo 5, fl. 3) faz referência à modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício e de requerimento para exclusão de tal desconto como anexos do ACT, cujas minutas foram apensadas no sequencial sapiens 49.

### 2.3 Definição da natureza jurídica do ajuste proposto e do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:

37. Como já acentuado, o ajuste proposto tem por objeto o desconto dos benefícios de mensalidades de associações, com fundamento no artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991. O objeto do ajuste proposto, por si mesmo, é lícito e encontra embasamento legal na Lei de Benefícios.

38. Pois bem. Configurada como associação, a condução do processo levam a crer que a entidade interessada se revela como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil (vide art. 1º e art. 41 da Lei em questão), sendo de destacar, a respeito, o que dispõe o artigo 2º, inciso I, alínea "a", da mencionada Lei:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

39. **Sobre o ponto, observa-se que a Entidade, no art. 1º do Estatuto, se auto declare como uma associação civil sem fins lucrativos.**

40. Em continuidade, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSUS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU, que estabelece o seguinte:

I – **O acordo de cooperação** é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 **não** se aplica ao acordo de cooperação, **incidindo:** (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas **com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, caput e §1º, da Lei nº 8.666/1993**, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

41. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019/2014. *verbis*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:



I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).....

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

.....

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

Assim, quanto à **forma** do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes, com a necessária adequação ao regime jurídico introduzido pela Lei nº 13.019/2014, posto que se trata de ajuste sem envolver transferência de recursos entre as entidades congruentes, proposto para ser firmado entre o INSS, Autarquia Federal, e a CAAP, entidade civil sem fins lucrativos (seq. 47 Anexo 2), enquadrada no conceito legal de organização da sociedade civil, definido nas alíneas "a" do inciso I, do art. 2º, da Lei nº 13.019/2014.

## 2.4 Dos Requisitos Legais para a Celebração de Acordo de Cooperação:

42. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14 como o "*instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros*".

43. Portanto, trata-se de ajuste em que se destaca o intuito de cooperação recíproca entre as entidades que os celebram. Assim, ao firmar tal acordo, as partes visam à consecução de objetivos comuns, ou seja, diferentemente do que ocorre nos contratos administrativos, os interesses das partes não se contrapõem, mas se adicionam.

44. Além disso, trata-se de acordo em que não há qualquer repasse financeiro entre os partícipes, ou seja, cada parte cumprirá o acordo utilizando-se de seus próprios recursos. Neste ponto, o Decreto nº 8.726/16, que regulamenta a Lei nº 13.019/14, trata a questão da seguinte forma:

Art. 2º As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

I - termo de fomento ou termo de colaboração, quando envolver transferência de recurso financeiro; ou

II - **acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro.**

45. Sobre o tema, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSUS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:

I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estas e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

III – **A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.**

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, **sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais,** deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja **realizado prévio chamamento público ou credenciamento.**

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o **prazo de vigência** do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a **prorrogação do prazo de vigência** do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.(g.n.)

46. Para a formalização de tal acordo, deve-se, via de regra, examinar: (i) a competência da autoridade administrativa para firmar o acordo; (ii) justificativa técnica para a celebração do compromisso, interesse dos entes envolvidos na celebração do pacto e adequação do prazo de vigência; (iii) identificação da necessidade de prévio chamamento público ou credenciamento; (iv) os requisitos de habilitação da acordante, inclusive quanto as questões referentes a capacidade técnica do acordante; (v) aprovação do plano de trabalho.

47. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, o inciso I do art. 6º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 414, de 28 de setembro de 2017, prevê como competência do Presidente do INSS exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS, já o art. 9º do mesmo normativo, prevê como competência dos Diretores "firmar e rescindir contratos, convênios, ajustes, acordos ou instrumentos congêneres, na sua área de atuação". O art. 142, inciso I, alínea "d", do Regimento Interno destaca a competência da Diretoria de Benefícios para gerenciar os acordos internacionais, convênios e instrumentos congêneres com empresas, entidades representativas e órgãos públicos;. A Portaria nº 1.048/PRES/INSS, de 8 de outubro de 2020, publicada no Diário Oficial da União do dia 13/10/2020, por sua vez, delegou a "competência para coordenar a formalização e a gestão de Acordos de Cooperação Técnica – ACTs que tratam de desconto de mensalidade associava, da Diretoria de Benefícios – DIRBEN para a Diretoria de Atendimento, vedada a subdelegação". **Ocorre que, conforme Despacho SEI/INSS - 3996409 , exarado pelo Diretor de benefícios (seq. 31), houve remanejamento de fluxos de operação para a Diretoria de Benefícios, conforme Portaria nº 1.300, de 14 de maio de 2021. Assim, recomenda-se esclarecimentos quanto a competência, em face das sucessivas portarias de delegação, sugerindo que a manifestação técnica deixe clara a manutenção da competência para a Diretoria de Benefícios.**

48. **Quanto à competência do representante do CAAP para a subscrição do Acordo**, verifica-se, da cópia autenticada do Estatuto Social acostada aos autos (seq. 47, anexo 2), que compete ao Presidente representar a "**CAAP** "judicial e extrajudicialmente"(art. 19, inciso I).

49. Nesse norte, foi juntada aos autos cópia de procuração autenticada de documento de identificação (Carteira de identidade) da Sra. Maria Antonieta Sousa Garcia (Seq. 48, anexo 3), acompanhada de declaração de que a mesma é a presidente da Entidade, conforme Ata de eleição e posso averbada sob o nº 5041029 (Seq. 48, anexo 2).

50. **Recomenda-se, no caso, que no ato da celebração do ajuste seja devidamente certificado a titularidade do representante indicado no cargo de Presidente, inclusive mediante requerimento de cópia da ata de eleição e posse.**

51. O art. 30 do Decreto nº 8.726/2016, aplicável ao acordo de cooperação por força do art. 6º, II, do mesmo diploma legal, anota que o processo deve ser instruído com **parecer do órgão técnico** a respeito dos itens enumerados no inciso V do **caput** do art. 35 da Lei nº 13.019/2014, cuja redação é a seguinte:

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

(...)

V - **emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:**

- a) do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;
- b) da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;
- c) da viabilidade de sua execução;
- d) da verificação do cronograma de desembolso;
- e) da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;
- f) (Revogada);

g) da designação do gestor da parceria;

h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;

52. Sugere-se, ainda, que a análise técnica seja complementada para fazer constar apreciação dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a execução do ajuste proposto, deixando claro, de forma expressamente motivada, que as definições propostas são suficientes para garantir a plena execução física do objeto, bem como para minorar eventuais danos ao INSS em decorrência da falha na execução, adotando-se a devida identificação e gestão dos riscos envolvidos.

53. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse da CAAP (seq. sapiens 01), bem como manifestação de interesse do INSS, nos termos da **NOTA TÉCNICA Nº 29/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** - SEI/INSS - 5663136 - firmada pela Coordenação-Geral De Pagamentos e Gestão De Serviços Previdenciários (seq. 49, Anexo 11).

54. A Lei nº 13.019, de 2014, prevê ainda expressamente no seu artigo 29 que, via de regra, **os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público**. Da leitura do dispositivo citado, depreende-se que o chamamento público somente é obrigatório para a celebração de acordo de cooperação técnica quando o seu objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, o que **não** ocorre no caso em tela.

55. Convém salientar, ainda, que o artigo 33 da Lei nº 13.019 dispõe que, para a celebração de acordo de cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente **objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social**. Nesse diapasão, o art. 4º do Estatuto da acordante parece contemplar finalidades nesse sentido.

56. Além do mais, os artigos 34 e 39 elencam alguns requisitos para a celebração de acordo de cooperação técnica. Vejamos:

**Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei**, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado;

VIII - (revogado).

**Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei** a organização da sociedade civil que:

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

- a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
  - b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
  - c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
- V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:
- a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;
  - b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;
  - c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;
  - d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;
- VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;
- VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:
- a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;
  - b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;
  - c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992. (g.n.)

57. **Esclarece-se que a regularidade fiscal da Acordante deve ser comprovada na data da celebração do ajuste.** Outrossim, **recomenda-se que a área técnica verifique o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, mediante a juntada da documentação constante dos respectivos dispositivos legais destacados - ou deles decorrentes . Deve-se atentar, ademais, para a necessidade de apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT (inciso VI do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016).**

58. **Recomenda-se, ainda, em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao artigo 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, e ao contido no PARECER Nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-11), que a área técnica competente, na verificação de ocorrências impeditivas à celebração do ACT, consulte, sem prejuízo de outras consultas ou diligências eventualmente pertinentes, os seguintes sistemas/bancos de dados: (I) o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM, (II) o SICONV, (III) o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, (IV) o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, (V) o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, (VI) o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, (VII) a Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares, a Lista de licitantes inidôneos e a Lista de inabilitados para função pública, as três do Tribunal de Contas da União - TCU, e (VIII) o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.**

59. De toda sorte, deve-se destacar que tais exigências/consultas constantes ou derivadas do art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, c/c artigos 26 e 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, podem ser afastadas pelo órgão ou entidade pública federal, nos termos do artigo 6º, parágrafo 2º, inciso I, do próprio Decreto nº 8.726, de 2016. Confira-se *in verbis*:

Art. 6º (...)

(...)

**§ 2º O órgão ou a entidade pública federal, para celebração de acordo de cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, poderá, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público:**

**I - afastar as exigências previstas nos Capítulos II e III, especialmente aquelas dispostas nos art. 8º, art. 23 e art. 26 a art. 29; e**

**II - estabelecer procedimento de prestação de contas previsto no art. 63, § 3º, da Lei nº 13.019, de 2014, ou sua dispensa. (Grifos nossos).**

60. Não obstante as consultas em questão, **recomenda-se**, nos termos do inciso IX do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016, que seja apresentada declaração do representante legal da entidade interessada com informação de que a organização e seus dirigentes **não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, as quais deverão estar descritas no documento.**

61. **Por fim, recomenda-se seja juntada aos autos a declaração de que trata o art. 27 do Decreto nº 8.726/2016, verbis:**

Art. 27. Além dos documentos relacionados no art. 26, a organização da sociedade civil, por meio de seu representante legal, deverá apresentar, no prazo de que trata o **caput** do art. 25, declaração de que:

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal; e

b) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, das pessoas mencionadas na alínea “a” deste inciso;

II - não contratará, para prestação de serviços, servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

III - não serão remunerados, a qualquer título, com os recursos repassados:

a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal;

b) servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

c) pessoas naturais condenadas pela prática de crimes contra a administração pública ou contra o patrimônio público, de crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade, e de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

§ 1º Para fins deste Decreto, entende-se por membro de Poder o titular de cargo estrutural à organização política do País que exerça atividade típica de governo, de forma remunerada, como Presidente da República, Governadores, Prefeitos, e seus respectivos vices, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Vereadores, membros do Poder Judiciário e membros do Ministério Público.

§ 2º Para fins deste Decreto, não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.

## 2.5 Do Plano de Trabalho

62. Quanto à exigência de plano de trabalho para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019/2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do **art. 22, da Lei 13.019/2014**, bem como do **art. 25, do Decreto 8.726/2016**, adequado, em certa medida, ao acordo de cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros. Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do regulamento:

**Art. 25.** Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, **apresentar o seu plano de trabalho**, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

**I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexos com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;**

**II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;**

**III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;**

**IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;**

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e

VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do caput deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria.

63. Nesses termos, entende-se que o plano de trabalho, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. No presente caso, verifica-se que do Plano de Trabalho constam os requisitos mínimos exigidos por lei, **necessitando de aprovação pela autoridade competente. Para identificação da autoridade competente, sugere-se certificação da sucessão de competências, em atenção ao disposto nas Portaria MDS nº 414, de 28 de setembro de 2017, Portaria nº 1.048/PRES/INSS, de 8 de outubro de 2020 e Portaria nº 1.300, de 14 de maio de 2021.**

64. Além disso, registra-se, que nesse tipo de ajuste, há um repasse do desconto efetuado na renda do beneficiário em favor do acordante e, para tanto, o art. 154, §1º-G, do Decreto nº 3.048, de 1999, prevê que seja realizada, antes de cada repasse do valor mensalmente descontado, a verificação da regularidade da entidade favorecida perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin.

65. Trata-se, portanto, de um requisito para o repasse do desconto realizado na renda mensal do beneficiário. Em vista disso, recomenda-se tal requisito legal seja refletido nas etapas de execução e ou nos procedimentos operacionais descritos no plano de trabalho.

## 2.6 Da Minuta do Ajuste

66. No que toca à **minuta do acordo de cooperação técnica**, importante observar o que dispõe o artigo 42 da Lei nº 13.019. Veja-se:

**Art. 42.** As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de **acordo de cooperação**, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

67. Da análise da minuta encaminhada a esta Procuradoria, no que é aplicável ao acordo de cooperação técnica, verifica-se a presença das cláusulas obrigatórias acima relacionadas, razão pela qual não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS. Sugere-se, todavia, o seguinte:

- o **Na Cláusula Quarta - Dos descontos**, sugere-se a inserção de item que reflita o disposto no art. 154, §1º-G, do Decreto nº 3.048, de 1999, que prevê que seja realizada, antes de cada repasse do valor mensalmente descontado, a verificação da regularidade da entidade favorecida perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. Assim, recomenda-se a inclusão de item que corrobore que os descontos somente serão realizados após verificada, mensalmente, a regularidade da entidade acordante, nos termos do art. 154, §1º-G, do Decreto nº 3.048, de 1999;



- Recomenda-se a inclusão de cláusula que trate da fiscalização, esclarecendo a forma de fiscalização, a periodicidade das fiscalizações ordinárias, bem como demais elementos capazes de garantir a fiel execução do ajuste.

68. De mais a mais, anota-se a importância de a área técnica processante elaborar e divulgar modelos de ajustes que se apliquem a esses casos no âmbito desta Autarquia, cujo objetivo é a uniformização dos procedimentos com vistas ao aprimoramento, eficiência, e celeridade nos processos realizados pelo INSS. Alerta-se, ainda, que a área demandante, na ocasião de sua adoção, certifique-se quanto à utilização da última versão disponível, tomando as medidas de cautela necessárias para a sua adaptação em conformidade com o objeto concreto do ajuste.

69. Igualmente, impende alertar a área técnica acerca do disposto no artigo 38 da Lei nº 13.019/2014:

Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

70. Por fim, destaque-se que durante a execução do acordo de cooperação técnica em apreço, o acompanhamento pelo INSS deve ocorrer conforme os dispositivos da Lei nº 13.019/2014, já que esta é a norma que regulamenta os acordos de cooperação técnica celebrados entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

### 3. CONCLUSÃO

71. Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica encaminhada para análise**, sem qualquer incursão na seara técnica ou exame da conveniência e oportunidade na celebração do referido ajuste, **opina-se pela aprovação da minuta do acordo de cooperação técnica SEI/INSS - 5663232 (seq. 49, Anexo 5), desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 16, 17, 18, 32/34, 46, 50, 52, 57, 58, 60, 61, 63, 64, 65 e 67 da presente manifestação.**

72. Ademais, **a área técnica deve se atentar para as recomendações expressas nos parágrafos 67, 68 e 69.**

73. Face o exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Benefícios**, com vistas ao prosseguimento do feito.

74. É o parecer, elaborado através do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – SAPIENS.

À consideração superior.

Brasília, 17 de janeiro de 2022.

(assinado eletronicamente)

ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM  
PROCURADORA FEDERAL

1. De acordo com a manifestação jurídica *supra*, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

2. Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013.

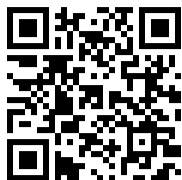
(assinado eletronicamente)

KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS  
PROCURADORA FEDERAL

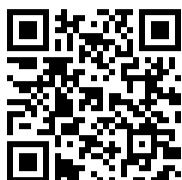
COORDENADORA-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014066276202119 e da chave de acesso 7fa7b108



Documento assinado eletronicamente por KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 801153311 e chave de acesso 7fa7b108 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 24-01-2022 11:32. Número de Série: 17136899. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 801153311 e chave de acesso 7fa7b108 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 23-01-2022 15:03. Número de Série: 17350535. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

---

**DESPACHO n. 00051/2022/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.066276/2021-19**

**INTERESSADOS: CAIXA DE ASSISTENCIA AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO**

1. **APROVO o PARECER n. 00009/2022/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF.**
2. **Encaminhe-se conforme sugerido.**

Brasília, 15 de fevereiro de 2022.

VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO  
PROCURADOR-GERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014066276202119 e da chave de acesso 7fa7b108



Documento assinado eletronicamente por VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 822210971 e chave de acesso 7fa7b108 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 15-02-2022 16:45. Número de Série: 66293781227695588210749468274. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - PFE/INSS -  
SEDE  
DIVISÃO DE ANÁLISE DE ATOS ADMINISTRATIVOS

**PARECER n. 00061/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35000.000914/2013-88**

**INTERESSADOS: CONAFER-CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS AGRICULTORES FAMILIARES RURAIS E  
EMPREENDEDORES FAMILIARES RURAIS DO BRASIL**

**ASSUNTOS: APOSENTADORIA**

EMENTA: I. Análise de minuta de termo aditivo ao Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o INSS e a CONAFER, tendo por objeto o desconto das mensalidades dos associados da referida associação nos benefícios previdenciários.

II. Necessidade de observar as preliminares suscitadas. Prosseguimento do feito condicionado ao atendimento das mesmas.

III. Regularidade jurídico-formal da minuta analisada condicionada à observância da recomendação exarada.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria Administrativa,

## **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Procuradoria Federal Especializada para análise da minuta do Primeiro Termo Aditivo ao Acordo de Cooperação Técnica firmado em 30 de agosto de 2017, com publicação no DOU em 04 de setembro de 2017, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e a CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS AGRICULTORES FAMILIARES RURAIS E EMPREENDEDORES FAMILIARES RURAIS DO BRASIL - CONAFER.

2. Compulsando os autos a partir do ajuste de referência, examina-se que o objeto do Termo do Acordo de Cooperação Técnica (seq. sapiens 9 - PDF 11, fls. 3/35) consiste em permitir o "desconto de contribuição associativa, prevista no art. 548, alínea "b", da Consolidação das Leis do trabalho, nos benefícios previdenciários dos associados dos Sindicatos associados à ACORDANTE, no percentual de 2% do valor mensal do benefício previdenciário".

3. No que é pertinente para esta análise, os autos foram instruídos com:

- o Cópias do Acordo de Cooperação Técnica firmado, com o respectivo comprovante de publicação no diário oficial da união (seq. sapiens 9 - PDF 11, fls. 3/35);
- o Despacho SEI/INSS - 0276758, datado de 30/01/2020, de Lavra da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, com manifestação inaugural das razões que levaram aquela Diretoria ao justo início do procedimento de fiscalização da execução do ajuste, em especial no que se refere as autorizações para o desconto de mensalidade em face do aumento exponencial do número de associados com desconto de mensalidade ativo em um curto espaço de tempo, acompanhado da documentação pertinente e da anuência da então Diretora de benefícios (seq. sapiens 9 - PDF 12, PDF 13, PDF 14 e PDF 15);
- o Ofício SEI nº 36/2020/DIRBEN/PRES-INSS, de 03/02/2020, encaminhado pela Diretoria de Benefício a entidade acordante, com o fim de informar as providências relativas as irregularidades constatadas, bem como oportunizar prazo para apresentação de justificativa (seq. sapiens 16 e 18);
- o Manifestação Técnica da DIRBEN com as razões para providências quanto aos saneamento da inconsistências averiguadas na execução do ajuste, bem como ofícios de comunicação com a entidade acordante (seq. sapiens 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30);
- o Despacho SEI/INSS - 1370093, datado de 31/07/2020, de Lavra da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, com manifestação Técnica sobre a fiscalização do ajuste, no que toca a comprovação das autorizações de desconto

de mensalidade e hígidez da entidade acordante e suas filiadas, acompanhada de ofícios de comunicação com a entidade acordante, e anuência do Diretor de Benefícios (seq. sapiens 34, 35, 36, 37, 38, 39 e 40);

- o Comunicação eletrônico efetuada pela DIRBEN à entidade acordante quanto a Ofício emitido pela Terceira Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios do Ministério Público Federal, quanto a necessidade de comprovação de autorização efetuada por dois beneficiários específicos (seq. sapiens 41 e 42; 44)
- o Ofício nº 550/2020, datado de 10/08/2020, de lavra do Presidente da CONAFER, com resposta específica para os casos elencados pela Promotoria de Justiça (seq. sapiens 43 e 45);
- o Despacho SEI/INSS - 1483041, datado de 16/08/2020, de Lavra da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, com análise técnica da execução do ajuste e sugestão de suspensão do ajuste, acompanhado de documentos de comprovação da totalização de descontos de consignação em face da CONAFER, com ciência e anuência do Coordenador-Geral de Pagamentos de Gestão de Serviços Previdenciários e do Diretor de Benefícios (seq. sapiens 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 e 54; 55 e 58);
- o Documentos técnicos e de comunicação a entidade quanto a decisão de suspensão do acordo (seq. sapiens 60, 61, 62, 63, 64, 65 e 66);
- o Ofício nº 800/2020, datado de 02/09/2020, de lavra do Presidente da CONAFER, em resposta ao comunicado de suspensão do acordo, bem como informou exclusão do desconto dos beneficiários listados no pedido de comprovação das autorizações feito por amostragem pela DIRBEN (seq. sapiens 67, 68 e 39);
- o Despacho SEI/INSS - 1650177, de 03/09/2020, de Lavra da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, com manifestação sobre a execução do ajuste e manutenção da decisão de suspensão do ajuste, acompanhado da cópia do PARECER n. 00031/2019/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00214/2019/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU(1650431), proferido no NUP nº 35000.001125/2019-50, de documentação correlata, do Despacho SEI/INSS - 1682912, datado de 09/09/2020, de Lavra da Coordenação-Geral de Pagamento e Gestão de Serviços Previdenciários, com anuência e acréscimo de itens destinados a evolução do controle da política pública almeja por este tipo de ajuste, (seq. sapiens 70, 71, 72, 73 e 74; 75);
- o Ofício nº 816/2020, datado de 09/09/2020, de lavra do presidente da CONAFER, com manifestação de complementação de defesa (seq. sapiens 76 e 77);
- o Despacho SEI/INSS - 1690982, de 10/09/2020, de Lavra da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, com manifestação técnica sobre as defesas apresentadas e conclusão pela rescisão do ajuste, com anuência da Coordenação-Geral de Pagamento e Gestão de Serviços Previdenciários (seq. sapiens 78, 79 e 80);
- o Ofícios 1598/2020 e 1599/2020, datados de 15/09/2020, de lavra do Presidente da CONAFER, com solicitação de análise do processo pela Procuradoria (seq. sapiens 81, 82 e 83);
- o Despacho SEI/INSS - 1735092, de 16/09/2020, de Lavra da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, com anuência da Coordenação-Geral de Pagamento e Gestão de Serviços Previdenciários (seq. sapiens 84 e 85);
- o Ofícios 1659/2020, datado de 17/09/2020, de lavra do Presidente da CONAFER e documentação correlata (seq. sapiens 86, 87, 89, 90 e 91);
- o Despacho SEI/INSS - 1763335, de 21/09/2020, de Lavra da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, com anuência da Coordenação-Geral de Pagamento e Gestão de Serviços Previdenciários (seq. sapiens 92 e 93);
- o Ofício n.º 758/2020/3ª PRODECON/MPDFT, de 25/09/2020, reiterando o pedido de informações solicitado em caso de denuncia de beneficiários específicos (seq. sapiens 95);
- o Ofício 1911/2020, datado de 30/09/2020, de lavra do Presidente da CONAFER, com pedido de reunião por vídeo conferencia (seq. sapiens 98);
- o Despacho SEI/INSS - 1880939 - firmado em 08/10/2020, de Lavra da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios com anuência da Coordenação-Geral de Pagamento e Gestão de Serviços Previdenciários, mantendo a decisão pela rescisão do ajuste (seq. sapiens 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105 e 106);
- o Despacho SEI/INSS - 1886172, firmado em 06/10/2020, de Lavra do Diretor de benefícios, encerrando o procedimento no âmbito daquela Diretoria, com a decisão pela rescisão do ajuste, e recebimento do recurso da Entidade acordante (seq. sapiens 107);
- o Despacho SEI/INSS - 1969926, de 16/10/2020, de lavra do Chefe de Gabinete da Presidência, com encaminhamento dos autos para reanálise pela Diretoria de Atendimento, com fulcro na Portaria nº 1.048, de 08 de Outubro de 2020, de delegação de competência (seq. sapiens 106);
- o Documentos e manifestações exaradas pelas respectivas áreas da DIRAT, em atenção ao pedido de reanálise formulado (seq. sapiens 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116 e 117);
- o Minuta de Termo aditivo (seq. sapiens 118);
- o Despacho SEI/INSS - 2012438, com encaminhamento do processo a esta PFE pelo Chefe de Gabinete da Presidência, com pedido formal de urgência (seq. sapiens 121);

4. Com efeito, o procedimento veio para análise da Procuradora signatária por força do art. 10 da Lei nº 10.480/2002 c/c o art. 10 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010, do art. 38 da Lei nº 8.666/91.

5. Registra-se que o presente processo está sendo analisado fora da ordem cronológica de recebimento em razão de pedido de prioridade formulado pelo Chefe de Gabinete da Presidência, consoante registrado no Despacho SEI/INSS - 2012438.

**Recomenda-se, nos termos do art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784, de 1999, que os pedidos dessa natureza sejam acompanhados da motivação do pedido, especialmente mediante demonstração da necessidade da urgência.**

6. Registra-se que os autos em epígrafe chegaram a esta Procuradora às 09:06 h do dia 22/10/2020, com pedido verbal para que fosse analisada no mesmo dia minuta de Termo Aditivo ao Acordo de Cooperação, num processo constituído por dezenas de documentos espalhados por 121 sequenciais, com pedido de urgência, sem qualquer manifestação expressa nos autos, para que seja elaborada a manifestação jurídica, com sinalização de necessidade de conclusão na mesma data.

7. **Registra-se, ainda, que os pedidos de análise urgente devem, nos termos do art. 16, I, "a" da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01, de 19 de Março de 2010, ter a situação de urgência devidamente caracterizada pelo órgão consultante, e submetida à anuência do Sr. Procurador-Geral, para análise no prazo de cinco dias úteis, sem o que incidirão os prazos normais para o exercício devido da atividade jurídica consultiva.**

8. É o relatório, segue o exame.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

9. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data (seq. sapiens 37 - PDF 1), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

10. Registra-se que os autos em epígrafe chegaram para análise de Termo Aditivo ao Acordo de Cooperação Técnica firmado em 30 de agosto de 2017, com publicação no DOU em 04 de setembro de 2017, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e a Confederação Nacional dos Agricultores Familiares Rurais e Empreendedores Familiares Rurais do Brasil - CONAFER.

11. Da leitura do processo, em especial da NOTA TÉCNICA Nº 7/2020 - SEI/INSS - 1989402 (seq. sapiens 115) e da NOTA TÉCNICA Nº 8/2020/DGACO/COGEC/CGEUC/DIRAT/INSS - SEI/INSS - 2011834 (seq. sapiens 117), que a proposta de Termo Aditivo decorre da reanálise da defesa da CONAFER pela Dirat no âmbito do procedimento fiscalizatório operado pela Dirben, que reformulou decisão aparentemente proferida pela Dirben de rescindir o ajuste de referência, conforme se depreende:

NOTA TÉCNICA Nº 7/2020 - SEI/INSS - 1989402:

34. Isto posto, sugere-se:

1. Que seja acolhida, em parte, a contra cautelar peticionada pela CONAFER, concedendo-se a dilação do prazo para apresentação da documentação solicitada no Ofício nº 449/2020/DIRBEN-INSS em 90 (noventa) dias;
2. Ratificar, em parte, a decisão proferida pela Diretoria de Benefícios, no sentido de transformar a revogação da cautelar em suspensão parcial apenas no que diz respeito aos segurados cujas autorizações dos descontos das contribuições associativas não foram comprovadas, no prazo acima estipulado, para que apresente toda a documentação, sob pena de restauração da suspensão ou, se for o caso, de rescisão do ACT.
3. Que seja realizado o encontro de contas entre o montante pago à CONAFER dentro do período de 04/2020 a 07/2020, para que sejam subtraídos os valores das contribuições associativas de todos os filiados dentro desse período, glosando-se o valor em questão nos valores das competências subsequentes;
4. Que seja acatada a proposta de apresentação da documentação por meio de plataforma digital acessível ao INSS, desde que contemple requisitos de segurança que permitam garantir sua integridade e não repúdio, podendo ser auditado pelo INSS, a qualquer tempo, mediante fornecimento de protocolo ao beneficiário solicitante.

NOTA TÉCNICA Nº 8/2020/DGACO/COGEC/CGEUC/DIRAT/INSS - SEI/INSS - 201183436.

36. Isto posto, sugere – se:

- a. Que seja acolhida, em parte, a contra cautelar peticionada pela CONAFER, concedendo-se a dilação do prazo para apresentação da documentação solicitada, conforme Ofício nº 816/2020 (SEI 1687491), em 90 (noventa) dias;
- b. Que haja a suspensão das contribuições associativas dos beneficiários que realizaram a adesão exclusivamente no período de abril a julho de 2020. A referida suspensão tem efeitos a partir da competência agosto de 2020, sem efeitos retroativos, até que sejam apresentados os respectivos Termos de Autorização, no prazo máximo de 90 (noventa) dias.
- c. Que seja acatada a proposta de apresentação da documentação pelos seguintes meios:  
Plataforma digital acessível ao INSS, desde que contemple requisitos de segurança que permitam garantir sua integridade e Não-repúdio, podendo ser auditado pelo Instituto Nacional do Seguro Social, a qualquer tempo, mediante fornecimento de protocolo ao beneficiário solicitante;

Por meio físico, nos moldes atuais, devendo neste caso, encaminhar ao INSS cópia digitalizada ou link para acesso ao documento, caso seja salvo em nuvem; ou

Por intermédio dos Canais Remotos do INSS.

12. Nota-se, portanto, a existência de dois procedimentos em curso, o primeiro de apuração de fraudes, nos termos da lei 9.784, de 1999, e o segundo de Termo aditivo, nos termos da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Por essa razão é preciso tecer algumas considerações com o fim de não haver sobreposição de um procedimento sobre o outro.

## 2.1 Considerações sobre o procedimento de apuração de fraude:

13. Sobre o procedimento de apuração de fatos (irregularidades na execução do Acordo de cooperação técnica), observa-se que o tema já foi bem delineado por esta Especializada nos autos do NUP 35000.001125/2019-50, por meio do PARECER n. 00031/2019/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, cuja ementa dispôs:

EMENTA: DIREITO PREVIDENCIÁRIO E ADMINISTRATIVO. ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA PARA CONSIGNAÇÃO DE VALORES RELATIVOS A MENSALIDADES ASSOCIATIVAS EM BENEFÍCIOS. SUSPEITA DE FRAUDES. REPRESENTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. SUSPENSÃO CAUTELAR DOS REPASSES POR DECISÃO DA DIRETORIA DE BENEFÍCIOS. LEGITIMIDADE. CRITÉRIOS. PROCESSO ADMINISTRATIVO. APLICAÇÃO DE PENALIDADES. APURAÇÃO DE INFRAÇÕES ÀS NORMAS RELATIVAS À CONSIGNAÇÃO DE VALORES RELATIVOS A MENSALIDADES ASSOCIATIVAS EM BENEFÍCIOS. CONSULTA. PETIÇÃO DE TERCEIRO INDIRETAMENTE PREJUDICADO. NECESSIDADE DE REGULARIZAÇÃO. RECEPÇÃO COMO RECURSO ADMINISTRATIVO.

1. Na linha do entendimento atualmente consolidado nesta Procuradoria Federal Especializada do INSS, são necessários, mas não suficientes, para a celebração de Acordo de Cooperação Técnica que vise o desconto de mensalidades associativas com entidades de aposentados os seguintes requisitos: o desconto abranger somente a mensalidade associativa; a entidade interessada ter legitimidade para o feito, denominada pela qualidade de representar aposentados e de ser legalmente constituída; e autorização de seus filiados.

2. Somente se considera entidade de aposentados uma associação ou entidade formada tão somente por aposentados do Regime Geral de Previdência Social, com objetivos inerentes a essa categoria, ou ainda no caso de sindicato ou entidade que reúna pessoas de uma categoria profissional específica e que preveja como associados ativos e inativos com objetivos comuns àquela classe.

3. Recomenda-se à Administração a revisão de todos os Acordos de Cooperação Técnica desse jaez firmados, com vistas a resilir os que não se amoldam a esses requisitos, a fim de garantir a observância dos preceitos legais aplicáveis.

4. **A aplicação das sanções previstas na cláusula décima segunda dos termos de acordo de cooperação técnica constantes dos autos pressupõe a prévia apuração em processo administrativo desenvolvido mediante contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, o que inclui a necessidade de oportunizar a apresentação de defesa escrita, no prazo de, no máximo, dez dias.**

5. **Para a adoção da medida acauteladora prevista no art. 45 da lei 9.784, de 1999, sem prévia ouvida do interessado, de aplicação subsidiária ao caso, são necessários dois requisitos básicos: risco iminente; e motivação, os quais, no caso foram devidamente demonstrados.**

6. **Da decisão do processo de apuração de responsabilidade e eventual aplicação das penalidades previstas na cláusula décima segunda dos termos de acordo de cooperação técnica constantes dos autos caberá recurso hierárquico próprio, a ser interposto no prazo de dez dias, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida.**

7. **O recurso deverá ser direcionado à autoridade que prolatou a decisão, a qual, não a reconsiderando no prazo de cinco dias, deverá encaminhar os autos à autoridade que lhe é imediatamente superior, para decisão no prazo de trinta dias, a partir do seu recebimento pelo órgão competente.**

8. **No âmbito do INSS, compete, preferencialmente, à Divisão de Administração de Acordos Nacionais de Benefícios instruir o processo de apuração de responsabilidade das instituições financeiras, com o final encaminhamento à Coordenação-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários, para decisão do processo. Dessa decisão caberá recurso hierárquico para a Diretoria de Benefícios e, dessa, para o Presidente do INSS.**

9. **Em casos excepcionais e devidamente fundamentados, é legítima a instrução do processo diretamente pela Coordenação-Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios, com o final encaminhamento para decisão pela Diretoria de Benefícios. Dessa decisão caberá recurso hierárquico para o Presidente do INSS, e posteriormente, pedido de reconsideração para a mesma autoridade, diante da ausência de nível**

**hierárquico superior. Essa opção deverá ser excepcional e devidamente justificada, por mitigar a garantia da ampla defesa mediante a supressão de um grau na instância administrativa.**

10. O recurso de terceiro indiretamente afetado deve atender aos requisitos do art. 6º Lei 9.784, de 1999, por ser sua manifestação inicial nos autos.

(negrito nosso)

14. Ainda sobre o procedimento a ser seguido, vale compilar as cristalinas orientações jurídicas perfilhadas pelo citado PARECER n. 00031/2019/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, *verbis*:

Consulta sobre os demais procedimentos jurídicos a serem implementados para apuração dos fatos relatados nos autos

No que se refere à consulta sobre os demais procedimentos jurídicos a serem adotados para apuração dos fatos, desde já se registra que deverão ser promovidos nos autos específicos já formalizados, a fim de respeitar os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Nessa linha, como já dito, ante a ausência de disciplina procedimental para apuração de tais elementos, aplica-se subsidiariamente a Lei 9.784, de 1999, ao caso.

Destaque-se, por oportuno, que as sanções previstas para o descumprimento de cláusula ou quaisquer obrigações por parte das acordantes - quais sejam, a suspensão por até sessenta dias e a rescisão -, derivam da própria disciplina da discricionariedade do INSS na celebração de tais acordos. Ora, a celebração de um Acordo de Cooperação Técnica é ato discricionário, o que é revelado pela faculdade de celebrar ou não um acordo, ou mesmo de resilir um acordo já celebrado. Uma vez que atine à discricionariedade do INSS a própria celebração de Acordos de Cooperação Técnica com as associações de aposentados para viabilizar as operações de consignação das respectivas mensalidades, conforme expressamente disciplinado no § 1º do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, legitima-se suspender episodicamente as operações aí viabilizadas, ou mesmo resilir os termos, eis que celebrados com cláusula de rescisão unilateral. Ora, se é possível resilir - ou seja, rescindir sem motivar, conforme faculta o art. 473 do Código Civil vigente - o acordo, quanto mais o pode meramente suspender ou rescindir, quando há motivos expressamente determinados. *Ad maioris, ad minus*, já lecionava o clássico adágio latino.

Como a lei própria - no caso *sub oculi*, a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 - não traz disposições processuais, tem-se que a Lei 9.784/1999 deve aplicar-se de forma plena ao processo em referência.

Suas eventuais lacunas podem vir a ser colmatadas, supletivamente, pelas disposições do Código de Processo Civil, conforme disposto em seu art. 15, *in verbis*:

Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

Fixado o arcabouço normativo da matéria, resta simplificada a respostas ao questionamento: basta a referência aos termos da referida Lei de Processo Administrativo, sem olvidar as garantias constitucionais aplicáveis à espécie.

Assim, é evidente que o direito de defesa, integrante do devido processo legal, tem assento constitucional como garantia fundamental, *ex vi* do art. 5º, LV, da Constituição Federal, a saber:

Art. 5º [...].

LV - **aos litigantes, em processo** judicial ou **administrativo**, e aos acusados em geral **são assegurados o contraditório e ampla defesa**, com os meios e recursos a ela inerentes;

Em consagração de tal mandamento constitucional, a Lei 9.784/1999 foi expressa ao consignar que:

Art. 68. As sanções, a serem aplicadas por autoridade competente, terão natureza pecuniária ou consistirão em obrigação de fazer ou de não fazer, **assegurado sempre o direito de defesa**.

O art. 2º, parágrafo único, X, da mesma lei robustece a garantia:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.



Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

Ainda conforme a mesma Lei, a ampla defesa será assegurada pela participação do interessado ao longo de toda a fase de instrução, a qual é destinada a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão, e cujas atividades realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias, conforme determina o art. 29 da referida Lei.

Para tanto, por decorrência lógica, deve a associação interessada ser cientificada, por meio idôneo, e cuja ciência esteja devidamente documentada nos autos, da instauração do processo, em comunicação que contenha os fatos em apuração, e a indicação de que os autos estão acessíveis para consulta e extração de cópias (v. art. 46), bem como para apresentar suas alegações iniciais e requerer a produção das provas que entender pertinentes.

Tal manifestação deverá ser avaliada pelo órgão competente, e decidida fundamentadamente.

Após a realização da instrução, deverá ser oportunizado para a instituição financeira interessada prazo para defesa final, nos termos do art. 44 da multicitada lei:

Art. 44. Encerrada a instrução, o interessado terá o direito de manifestar-se no prazo máximo de dez dias, salvo se outro prazo for legalmente fixado (grifos acrescidos).

Ressalte-se que o prazo para qualquer outra manifestação, durante a instrução, deverá ser de cinco dias, que pode ser dilatado até o dobro, em caso de comprovada necessidade. A saber:

Art. 24. **Inexistindo disposição específica, os atos** do órgão ou autoridade responsável pelo processo e **dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de cinco dias**, salvo motivo de força maior.

Parágrafo único. O prazo previsto neste artigo pode ser dilatado até o dobro, mediante comprovada justificação (grifos acrescidos).

Após a apresentação da defesa final, deverá ser lavrada, pela autoridade competente, decisão fundamentada, nos termos do art. 2º, parágrafo único, VII, combinado com os arts. 48 e 50, I e II, e § 1º da lei processual administrativa, a saber:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

Art. 48. A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

[...]

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

A motivação deverá ainda considerar os termos do já citado Decreto nº 9.830, de 2019, em especial seus artigos 2ª e 3ª.

Ressalte-se que, encerrada a instrução e apresentada a defesa final pela interessada, a Administração terá o prazo de trinta dias para prolatar sua decisão, forte no art. 49 da Lei, *in litteris*:

Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

Ressalte-se ainda que a possibilidade de recurso é inerente à garantia da ampla defesa, como expressamente consagrado no já citado art. 5º, LV da Constituição Federal. E seu procedimento também foi cristalinamente consagrado nos arts. 56 a 64 do multicitado diploma legal.

Válida é a transcrição da doutrina de Nelson Nery Costa, a respeito do sistema recursal administrativo:

O sistema de duas instâncias tem aplicação na esfera administrativa, porque é uma das fórmulas garantidoras de todo o regime processual. São razões de natureza hierárquica, de subordinação processual motivos de ordem pública que aproximam o Direito Administrativo do Direito Processual e que exigem a supremacia de certas autoridades sobre os órgãos descentralizados ou a seles subordinados dentro da organização burocrática.

O recurso administrativo é aquele interposto para outra instância administrativa, de nível superior e competência mais ampla do que a que proferiu a decisão questionada. Em última análise, vem a ser uma reclamação promovida contra um ato ou decisão de um agente administrativo frente a seu superior hierárquico, com o objetivo de que se modifique ou revogue essa decisão, por se considerar que a mesma lesione um direito ou interesse legítimo do recorrido, que deveria estar adstrita às normas legais que imperam na atividade da administração.

Os recursos administrativos vêm a ser, então, os meios de que podem utilizar os cidadãos para provocar o reexame de algum ato pela Administração Pública. Devem subir das instâncias inferiores para as superiores, através do recurso previsto em lei ou regulamento.

O recurso cabível será o recurso hierárquico próprio, direcionado à própria autoridade que prolatou a decisão, a qual terá a oportunidade de reconsiderá-la, **no prazo de cinco dias**. Em não o fazendo, deverá encaminhar as razões apresentadas para a autoridade que lhe é imediatamente superior, para julgamento do recurso.

Dessa decisão caberá novo recurso hierárquico próprio, encaminhado para a autoridade que o julgou o recurso original, que também terá o prazo de cinco dias para deliberar acerca da reconsideração e, mantendo a decisão, remeter para a autoridade que lhe é superior. Essa decisão será final, pois, nos termos do art. 57 da lei entelada, não havendo disposição legal específica (e no caso abordado, não há), o recurso administrativo tramita por, no máximo, três instâncias.

Os prazos para interposição e para a decisão do recurso são expressamente disciplinados no art. 59 da Lei, transcreva-se:

Art. 59. Salvo disposição legal específica, **é de dez dias o prazo para interposição de recurso administrativo, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida.**

§ 1º Quando a lei não fixar prazo diferente, **o recurso administrativo deverá ser decidido no prazo máximo de trinta dias, a partir do recebimento dos autos pelo órgão competente.**

§ 2º O prazo mencionado no parágrafo anterior poderá ser prorrogado por igual período, ante justificativa explícita.

Com relação à competência para apreciar e julgar o recurso, a questão está disciplinada no ainda vigente Regimento Interno do INSS. É válida a transcrição dos artigos pertinentes:

Art. 166. À Divisão de Administração de Acordos Nacionais de Benefícios compete:

[...]

III - propor à Coordenação-Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios a aplicação de penalidades aos convenentes/acordantes.

Art. 164. À Coordenação-Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios compete:

[...]

X - propor, ao Diretor de Benefícios, a aplicação de penalidades às instituições financeiras e convenentes/acordantes;

Registra-se que a antiga Coordenação-Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios foi transformada, a partir do Decreto 9.746, de 8 de abril de 2019, na nova Coordenação-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários.

Em que pese o referido Regimento não dispor diretamente sobre a competência para apreciar e julgar o recurso administrativo, ele estabelece competências para "propor a aplicação de penalidades às instituições financeiras". Dessa forma, há uma cisão na competência para expedição do ato decisório, o qual passa a ser um ato complexo, que exige a manifestação de dois órgãos.

Nesse sentido, compete originariamente à Divisão de Administração de Acordos Nacionais de Benefícios propor à Coordenação-Geral do Pagamento de Benefícios a aplicação de penalidades às acordantes (art. 166, III).

Entretanto, para propor a aplicação de penalidades, tratando-se de decisão que afeta direitos de terceiros, é mister a instauração de processo de apuração da irregularidade, nos termos dispostos supra.

Nesse sentido, sua decisão final, a ser prolatada nos termos do art 50 da lei 9.784/1999, suprarreferido, não concluirá, se for o caso, pela aplicação da sanção, mas, fundamentadamente, proporá, ao Coordenador-Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios, sua aplicação, o qual poderá concordar ou não com a decisão. Em não concordando, poderá, no exercício de sua competência para decidir, agravar a sanção, abrandá-la, isentá-la, ou mesmo propor novas diligências, sempre motivadamente, a fim de complementar a instrução processual, se assim entender necessário.

Destaque-se que essa competência da Coordenação-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários não possui natureza recursal, mas de decisão inicial, de competência compartilhada com a Divisão em referência.

Dessa decisão da Coordenação-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários, caberá o primeiro recurso para a Diretoria de Benefícios, que procederá da forma descrita ao longo deste Parecer. Da decisão do recurso assim interposto, caberá nova decisão, desta feita, para o Presidente do INSS, seu superior hierárquico, a qual será final no âmbito administrativo.

Entretanto, ressalte-se que a Coordenação-Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios também tem, expressamente, competência para propor ao Diretor de Benefícios a aplicação de penalidades às acordantes (art. 164, X), de modo que também ela terá legitimidade para conduzir, originariamente, o processo de apuração de responsabilidade das acordantes, e, ao final, entendendo que possui elementos suficientes, propor à Diretoria de Benefícios a aplicação da correspondente penalidade, a qual procederá na forma do item 58 deste Parecer.

Nesse caso, somente haverá um recurso hierárquico para o Presidente do INSS, dado que, no âmbito da Administração da Autarquia, ele já é a autoridade máxima. De sua decisão, caberá apenas pedido de reconsideração, dirigido a si próprio.

Sugere-se, contudo, que o processo de apuração se incie no nível hierárquico mais baixo (a Divisão), reservando-se a apuração diretamente pela Coordenação-Geral em casos excepcionais e devidamente justificados. Isto porque, ao iniciar pelo nível mais elevado, suprime-se um grau da instância administrativa, com o que se mitiga a garantia constitucional da ampla defesa - o que deve ser evitado.

Entretanto, no caso concreto, considerando-se a gravidade das acusações do Ministério Público, os elementos colhidos nas investigações internas, e o fato de os atos instrutórios já virem sendo adotadas em conjunto pela Chefe da Divisão de Administração de Acordos Nacionais em Benefícios e pelo Coordenador-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários, ou pelo próprio Coordenador-Geral citado (v. p. ex. fls. 15, 82 e 126/127), já resta justificada que a primeira decisão já seja adotada pela Diretoria de Benefícios, com base em relatório a ser elaborado pelo Coordenador-Geral.

Por fim, e por oportuno, esclarece-se que o recurso administrativo ora tratado, de natureza hierárquica, como regra, **não** tem efeito suspensivo, *ex vi* do art. 61 da Lei de Processo Administrativo, ressalva feita aos casos em que a autoridade recorrida, ou a que lhe é superior, reconheçam situação de risco de prejuízo de difícil ou incerta reparação. São seus termos:

Art. 61. Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.

Desta forma, tem-se que, a menos que seja expressamente decidido em sentido contrário, a pendência de recurso administrativo não obsta a continuidade da eficácia da decisão recorrida.

15. Pois bem. No presente caso, o processo foi intruído pela Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, tendo início com o Despacho SEI/INSS - 0276758, datado de 30/01/2020, e respectivo Ofício SEI nº 36/2020/DIRBEN/PRES-INSS, de

03/02/2020, para fim de decisão do Coordenador-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários.

16. Deve ser observado que, no citado despacho, constou expressamente que:

3. Considerando o acréscimo expressivo de associados na competência 01/2020, seis vezes maior do que o constante na competência anterior, esta Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios – DANB, ao verificar o relatório do Sistema Único de Benefícios, constatou um número considerável de benefícios não previdenciários com desconto de mensalidade ativo [...]

4. O Acordo de Cooperação Técnica vigente tem por objeto exclusivo o desconto de contribuição associativa nos benefícios previdenciários dos associados dos sindicatos afiliados à confederação, sendo regido pela Lei de Benefícios da Previdência Social – Lei nº 8.213/1991, não contemplando as espécies de benefícios relacionadas na tabela contida no item 3. Dessa forma, restou evidente que a CONAFER excedeu os limites acordados.

5. Especificamente em relação aos benefícios de espécies 87 e 88, convém destacar que o artigo 22 do Decreto nº 6.214/2007 determina que “o benefício de Prestação Continuada não está sujeito a desconto de qualquer contribuição e não gera direito ao pagamento de abono anual”. Assim, a irregularidade constatada supera a mera inobservância de preceito contido no ACT, sendo flagrante o descumprimento de prescrição legal.

6. As demais espécies de benefícios elencadas na tabela de item 3, ainda que não protegidas normativamente da mesma forma que os Benefícios de Prestação Continuada, também não estão sujeitas ao desconto de contribuição associativa, uma vez que não possuem natureza previdenciária, condição imprescindível para que o desconto seja realizado. Nesse sentido, cumpre salientar que a previsão contida no inciso V do artigo 115 da Lei 8.213/1991, que possibilita o desconto em benefícios de “mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados” tem aplicabilidade restrita aos benefícios previdenciários, tendo em vista que a Lei de Benefícios da Previdência Social não regulamenta benefícios de outra natureza.

7. Diante do exposto, em virtude da existência dos indícios de conduta irregular da entidade acima relatados, esta área técnica sugere:

7.1. A instauração de procedimento administrativo de apuração da conduta da entidade, com a suspensão imediata do repasse dos valores referentes aos descontos de mensalidades em benefícios de natureza não previdenciária destinados à CONAFER.

17. Anexo ao referido despacho, consta tabela (seq. sapiens 9 - PDF 13) que informa que quatro entidades tiveram seus ACT rescindidos em 30/07/2019, e na coluna "julho/2019", há a indicação de "devolvido ao segurado", o que indica que essas quatro entidades tiveram seus ACT rescindidos pelos mesmos motivos dos vertidos nos presentes autos, como se nota pelo teor do NUP 35000.001125/2019-50, que foi analisado por esta PFE.

18. O Coordenador-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários, por meio do Despacho SEI/INSS - 0281309 (seq. sapiens 09 - PDF 14), ratificou o anterior despacho da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, no que foi ratificado por decisão da Diretora de Benefícios, consoante SEI/INSS - 0286276, a qual foi enfática ao destacar:

3. Com efeito, há somente autorização para desconto em benefício previdenciário, razão pela qual outras inclusões são irregulares e devem ser imediatamente suspensas, por exceder o limite da autorização concedida à entidade Confederação Nacional dos Agricultores Familiares e Empreendedores Familiares Rurais do Brasil – CONAFER.

19. O procedimento apuratório teve sua fase de defesa aberta por meio do Ofício SEI/INSS nº36/2020/CGPGSP/DIRBEN/PRES-INSS, SEI nº 0291467, de 03 de fevereiro de 2020 (sequencial SAPIENS nº 16), com indicação de recebimento com data ilegível. Entretanto, no Despacho SEI/INSS nº 0593573, de 02 de abril de 2020 (seq. sapiens 22), a Divisão De Acordos Nacionais De Benefícios certificou que a data da ciência foi 03 de março de 2020, *in verbis*:

5. O ofício destinado à CONAFER retornou sem recebimento (0519400). O representante da entidade tomou ciência do ofício no dia 03 de março de 2020 (0440560), quando participava de reunião na Direção Central do INSS.

**6. A entidade associativa não apresentou manifestação até a presente data.**

20. O referido despacho consignou ainda:

8.1. As informações de benefícios constantes no relatório utilizado para a autorização do repasse financeiro demonstraram explicitamente a inobservância do instrumento pactuado pela entidade associativa. Ademais, as informações constantes no ofício encaminhado para a entidade são suficientes para adoção de medidas

saneadoras, uma vez que a CONAFER tem o dever de manter arquivada a autorização assinada pelo associado, documento que deve apresentar, em conjunto com outros dados relevantes, a espécie e o número do benefício.

8.2.A previsão contida no inciso V do artigo 115 da Lei nº 8.213/91, que possibilita o desconto em benefício de mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, possui aplicabilidade restrita aos benefícios previdenciários. Todavia, a limitação imposta pela legislação vigente não impede que a entidade sindical disponibilize seus benefícios aos associados que são titulares de benefícios não previdenciários, basta que a CONAFER disponibilize outro meio de arrecadação da mensalidade.

8.3.O inciso V do artigo 203 da Constituição da República, ao contemplar entre os objetivos da assistência social “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”, objetivou concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana, determinando a criação de dispositivos legais aptos a garantir o mínimo indispensável à sobrevivência de indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Os dispositivos infraconstitucionais que regulamentam o mandamento constitucional, considerando o caráter nitidamente alimentar do benefício, vedam expressamente o desconto de qualquer contribuição.

8.4.O artigo 3º do Decreto nº 6.214/2007 atribuiu ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS a responsabilidade pela operacionalização do benefício de Prestação Continuada. O mesmo ato normativo determinou em seu artigo 22 que o “o Benefício de Prestação Continuada não está sujeito a desconto de qualquer contribuição e não gera direito ao pagamento de abono anual”, deixando evidente a ausência de discricionariedade para que o instituto flexibilize a vedação imposta.

9.Considerando que a entidade associativa não demonstrou interesse em sanear as irregularidades descritas, uma vez que deixou de apresentar resposta ao ofício SEI nº 36/2020/CGPGSP/DIRBEN/PRES-INSS, esta Divisão de Acordos Nacionais sugere que a CONAFER seja comunicada, por meio de novo ofício, acerca das medidas adotadas pelo INSS, destacando que é direito da entidade, no caso de descontentamento com os atos realizados pelo instituto, pugnar pela rescisão do ACT, em conformidade com o § 1º da Cláusula Décima Segunda do ajuste, bem como que a ausência de resposta poderá ensejar suspensão do acordo por descumprimento da alínea “g” do inciso II da Cláusula Segunda.

21. Referido despacho foi ratificado pelo Coordenador-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários (Despacho SEI 0611962) e pelo Diretor de Benefícios, por meio do Ofício SEI nº 142/2020/DIRBEN/PRES-INSS, de 08 de abril de 2020 (SEI nº 0629800), que teve teor substancialmente idêntico ao do Despacho 0291467 acima citado. Referido Ofício deu novo prazo de dez dias para manifestação da Entidade.

22. No despacho SEI/INSS nº 1370093, de 31/07/2020 (seq. sapiens 34), da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, foi registrado que:

3.Ao analisar o número de reclamações cadastradas na Ouvidoria no primeiro semestre de 2020 relacionadas ao desconto de mensalidade associativa esta Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios verificou um número significativo de registros em face da CONAFER (12,79% do total de reclamações cadastradas e 25% das contestações registradas em face de entidades que mantém acordos vigentes com o INSS). Nesse sentido, cumpre registrar que a entidade representa apenas 10, 77% dos descontos de mensalidades ativos em benefícios previdenciários.

23. Referido despacho foi ratificado pelo Coordenador-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários, por meio do Despacho SEI/INSS nº 1373123 (seq. sapiens 36).

24. Constam ainda dos autos solicitações de "cópia digitalizada legível das autorizações de desconto de mensalidade associativa, acompanhadas dos documentos correlatos", fornecidas por titulares de benefícios (ex. Ofício SEI nº 449/2020/DIRBEN-INSS - seq. sapiens 37), cujas respostas nunca trouxeram a documentação solicitada (v. p. ex. Ofício Nº 550/2020 – Presidência da CONAFER e e-mail da CONAFER de 13/08/2020 16:07:27, acostados aos seq. sapiens 43 e 45).

25. O Despacho SEI/INSS - 1483041, datado de 16/08/2020 (seq. sapiens 46), de Lavra da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, posicionou-se pela suspensão do repasse financeiro até que a entidade acordante apresentasse elementos que comprovassem a regularidade das autorizações efetuadas. Transcreva-se o seguinte trecho do referido despacho.

8.1. A CONAFER efetuou descontos de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários percebidos por Maria Lourenço da Silva (NB 050.056.843-0) e Damião Ribeiro da Silva (NB 103.857.194-1) nas competências 03/2020 e 04/2020 (1421055 e 1421090). Não foram efetivados descontos de mensalidade associativa a partir da competência 05/2020 em razão de exclusão realizada pelo INSS no dia 23/04/2020, em atendimento aos requerimentos formulados pelos beneficiários em 19/04/2020(1421080 e 1421094). A entidade informou que promoveu a exclusão dos descontos no arquivo enviado ao INSS no dia 01/05/2020, reconhecendo

expressamente que realizou a inclusão de descontos de mensalidade associativa em benefícios previdenciários, mesmo sem possuir as autorizações dos respectivos titulares.

8.2. Os fatos descritos no subitem anterior evidenciam o descumprimento de diversos dispositivos constantes no Acordo de Cooperação Técnica celebrado. Ao efetuar desconto de mensalidade sem anuência dos beneficiários, a CONAFER contrariou três determinações constantes na Cláusula Segunda do ajuste:

#### CLÁUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES

##### II – DA ACORDANTE:

a) divulgar entre as entidades filiadas o inteiro teor deste ACORDO, bem como comunicar a data de início do desconto ao segurado;

b) encaminhar à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev, bem como ao INSS, a relação dos associados que tenham autorizado o desconto das mensalidades, e a dos que solicitaram sua exclusão, na forma do inciso V do art. 115 da Lei 8.213, de 1991, por meio magnético, consoante diretrizes fixadas pelo INSS;

(...)

d) manter as autorizações, as exclusões e as desistências de autorizações assinadas pelos associados e a documentação que lhe é correlata arquivada em sua sede e à disposição do INSS durante todo o período em que forem efetuados os descontos e, após sua exclusão por qualquer motivo, por mais cinco anos, a contar da data de exclusão para as verificações que se fizerem necessárias;

8.3. Os descontos de mensalidade somente deveriam ter sido incluídos nos benefícios previdenciários após a entidade associativa recepcionar as autorizações assinadas pelos associados e a documentação que lhe é correlata em sua sede, uma vez que a alínea ‘d’ da Cláusula Segunda do ajuste estabelece que a acordante conserve em sua sede e à disposição do INSS tais documentos, bem como que o instituto mantém ACT com a CONAFER, não possuindo qualquer relação com os sindicatos e associações filiados à entidade.

8.4. Convém destacar também que a Cláusula Quarta do ACT estabelece que os descontos de mensalidades “serão efetuados de acordo com as autorizações assinadas pelos segurados e pelos representantes das Associações e/ou Sindicatos afiliados à CONAFER”. Dessa forma, com a ausência dos documentos, nem ao menos é possível afirmar que os descontos nos benefícios previdenciários em comento foram solicitados por associações ou entidades que contemplem as características determinadas no § 1º-D do artigo 154 do Decreto nº 3.048, de 06 de 1999.

8.5. A justificativa apresentada de que a representação da entidade no estado de Pernambuco permanece fechada em decorrência de decreto estadual não é suficiente para justificar as inclusões dos descontos, uma vez que apenas a CONAFER é responsável pelo envio de arquivo magnético à Dataprev, com as informações necessárias à realização dos descontos de mensalidade. Nesse sentido, convém destacar que foram incluídas 258 averbações de descontos de mensalidade associativa em benefícios previdenciários mantidos no estado de Pernambuco no lapso temporal compreendido entre 04/2020 e 07/2020 (04/2020 – 7.633 benefícios - 1483043, 05/2020 – 7.661 - 1483045, 06/2020 – 7.889 - 1483048 e 07/2020 - 1483050).

8.6. No primeiro semestre de 2020 foram registradas 20 (vinte) reclamações na Ouvidoria em face da CONAFER, 11 (onze) apenas no mês de junho, situação que ocasionou a solicitação para a apresentação de autorizações, em conformidade com a alínea ‘d’ do item II da Cláusula Segunda do ACT. O crescimento no número de reclamações permaneceu no mês de julho, totalizando 20 (vinte) registros.

8.7. O argumento apresentado pela entidade de que as representações estaduais estão fechadas para solicitar a prorrogação do prazo para atendimento ao contido no Ofício nº 449/2020-DIRBEN-INSS não pode ser acolhido, uma vez que, conforme amplamente explanado acima, todo desconto de mensalidade associativa somente pode ser incluído pela CONAFER, que deve manter arquivada em sua sede as autorizações, acompanhadas dos documentos correlatos, obrigação que não pode ser transferida para as entidades filiadas à confederação, que não possuem relação direta com o INSS.

8.8. A CONAFER alega que o regime de trabalho escalonado do seu quadro de funcionários prejudica o atendimento imediato ao solicitado. Causa estranheza a entidade não conseguir reunir no prazo concedido as 100 (cem) autorizações solicitadas pelo INSS, uma vez que no período compreendido entre 04/2020 a 07/2020 promoveu a inclusão de descontos de mensalidade associativa em 73.108 (setenta e três mil cento e oito) benefícios previdenciários. Nesse sentido, cumpre destacar que a inclusão dos descontos deve ser precedida da recepção dos documentos fornecidos pelos beneficiários na sede da entidade, local em que deve ficar arquivado todos os termos de autorização, exclusão e desistência assinados pelos associados.

8.9. Seguem dados relacionados ao crescimento do volume de descontos associativos promovidos pela entidade nos últimos meses:

<b>Competência</b>	<b>Autorizações em Benefícios</b>	<b>Valores Repassados</b>
04/2020 (1483042)	183.702	R\$ 4.144.696,44
05/2020 (1483044)	202.796	R\$ 4.636.741,68
06/2020 (1483047)	230.352	R\$ 5.364.942,94
07/2020 (1483049)	256.810	R\$ 6.016.212,24

8.10. Considerando os dados contidos na tabela do subitem anterior, não parece razoável que uma entidade que recepciona, em média, 600 autorizações diárias de desconto de mensalidade associativa não logre êxito em localizar apenas 100 (cem) em um prazo de 05 dias.

9. Além do aumento expressivo no número de reclamações na ouvidoria, a realização de descontos associativos não autorizados nos benefícios previdenciários de titularidade de Damião Ribeiro da Silva e Maria Lourenço da Silva, outra situação precisa ser destacada. O INSS, em 10 de agosto de 2020, recebeu e-mail emitido por Péricles Oliveira de Sant'Anna (CPF: 802.857.917-53), titular do benefício previdenciário 124.390.372-1, residente no exterior, informando a incidência de descontos não autorizados em proveito da CONAFER nas competências 06/2020 e 07/2020 (1454160).

10. Considerando as informações prestadas pelo reclamante, esta área técnica instaurou o processo administrativo 35014.198969/2020-99, visando esclarecer o ocorrido. Em complementação ao e-mail inicial, Péricles Oliveira Sant'Anna informou estar fora do país desde o mês de outubro de 2019, com retorno previsto para novembro (1457830). Visando esclarecer os fatos narrados nos e-mails citados, foi expedido o Ofício SEI nº 172/2020/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN-INSS (1459411), contendo solicitação expressa para que a CONAFER apresente os documentos que permitiram a inclusão do desconto de mensalidade associativa no benefício previdenciário 124.390.372-1. O prazo para resposta da entidade ainda não foi concluído.

11. Por todo o exposto acima, considerando o descumprimento de diversas cláusulas constantes no ACT com a inclusão de descontos associativos em benefícios previdenciários sem a autorização dos respectivos titulares, bem como a recusa da entidade em apresentar os documentos solicitados em procedimento fiscalizatório, inobservando o disposto na alínea 'g' do inciso II da Cláusula Segunda do ajuste, que determina o atendimento imediato as solicitações do INSS, esta área técnica ressalta a necessidade de avaliação de suspensão imediata do ajuste vigente, com base na Cláusula Décima Segunda do acordo.

26. Esse despacho foi acolhido pelo Coordenador-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários (seq. sapiens 55), que destacou:

2. Diante das irregularidades apontadas que configuram claro descumprimento das previsões contratuais, ratifico a manifestação da DANB no sentido de suspender o repasse financeiro até que a entidade apresente elementos que comprovem a regularidade das ações executadas. Ato contínuo, mantidas as constatações atualmente apresentadas, deve ser aplicada rescisão do acordo visando proteger os beneficiários e evitar que atos lesivos a estes, sejam executadas pela acordante.

27. Por sua vez, por meio do Despacho SEI/INSS - 1486341 (seq. sapiens 55), e pelo Diretor de Benefícios, consoante SEI/INSS - 1543397 (sequencial 58), ratificou expressamente os despachos anteriores, e destacou:

2. Diante das irregularidades apontadas nos despachos, com o claro descumprimento das previsões contratuais, ratifico a manifestação da DANB no sentido de suspender o repasse financeiro, abrindo prazo de defesa para análise da possível rescisão do acordo visando proteger os beneficiários e evitar que atos lesivos a estes, sejam executadas pela acordante.

28. Ato contínuo, submeteu-se o feito ao contraditório da entidade interessada, com oportunidade de **defesa** no prazo de 10 dias, bem como acesso integral ao processo administrativo, conforme encaminhado no Despacho SEI/INSS 1600244 (Sequencial 60) e consoante se extrai dos ofícios acostados no seq. sapiens 63, 65 e 66.

29. Após a manifestação da interessada (seq. sapiens 67, 68 e 69), a Divisão de Acordo Nacional de Benefícios manifestou-se por meio do Despacho SEI/INSS 1650177 (seq. sapiens 70), refutando as alegações da entidade, e sugerindo "a expedição de ofício à entidade acordante informando a impossibilidade de restabelecimento imediato do repasse financeiro, oportunizando a complementação da defesa administrativa apresentada até o término do prazo concedido por intermédio do Ofício SEI nº 521/2020/DIRBEN-INSS".

30. A Coordenação-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários, por meio do SEI/INSS - 1682912 (seq. sapiens 75), manteve a suspensão do ajuste, assim manifestando-se:

2. O desconto de mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados é previsto no Art. 115 da Lei nº 8.213/1991. Trata-se de relevante política pública sob gestão do INSS e operada por entidades devidamente formalizadas e que atenderam os requisitos legais e formais, bem como as obrigações contidas no escopo do Acordo de Cooperação Técnica - ACT firmado para este fim. Portanto, não é objeto de questionamento ou passível de opção pela entidade o cumprimento dos termos ali dispostos.

3.A DANB explícita de forma clara quais são os pontos de falha, bem como resta explícito no item 4 do despacho DANB 1650177 que a mera exclusão de descontos não se configura como suficiente para atendimento das solicitações efetuadas, bem como a volumetria de operações realizadas para inclusão é desproporcional a restrição apontada pela entidade quanto ao fornecimento dos termos que são requisitos obrigatórios a existência de desconto em benefícios, conforme o ACT firmado.

31. Ademais, propôs a entidade o seguinte:

4. Não obstante a penalidade já aplicada, qual seja a suspensão dos repasses e que deve ser mantida até que esclarecidos e saneados os fatos identificados, solicito que seja incluído na minuta de ofício proposta que contemple os itens abaixo:

Propor a entidade que manifeste aceitação quanto a proposta de que sejam disponibilizadas em meio eletrônico a ser fornecido pelo INSS, todas as autorizações referentes aos descontos efetuados no ano de 2020;

Propor a entidade que junto com a autorização devidamente formalizada pelo beneficiário, seja incluído documento de identificação. Ambos devem estar digitalizados em qualidade suficiente para que estejam legíveis pela equipe do INSS;

Propor a entidade o prazo de 90 (noventa) dias para que disponibilize as informações demandadas; e

Propor a entidade que todos os novos descontos sejam firmados apenas após disponibilização da documentação em ferramenta sistêmica a ser disponibilizada pelo INSS.

32. No sequencial 77, consta Ofício Nº 816/2020 – Presidência da CONAFER, de "complementação da defesa" apresentado pela entidade.

33. No despacho SEI/INSS 1690982 (sequencial 78), a Divisão De Acordos Nacionais De Benefícios, após sumariar o processo, conclui:

11. Ante o exposto na presente manifestação, bem como no Despacho DANB 1650177, considerando que restou evidenciada a inclusão de descontos associativos sem autorização dos respectivos beneficiários, o não atendimento as solicitações do INSS, a inobservância do dever de guardadas autorizações e documentos correlatos na sede da entidade, esta divisão entende pela necessidade de rescisão do Acordo de Cooperação Técnica, com a devolução dos valores retidos durante o período de suspensão do ajuste aos respectivos beneficiários.

12. Considerando o item 4 do Despacho CGPGSP 1682912, caso a entidade manifeste aceitação em apresentar através de meio eletrônico a ser fornecido pelo INSS todas as autorizações referentes aos descontos efetuados em benefícios previdenciários no ano de 2020, acompanhadas dos documentos de identificação dos beneficiários, em qualidade suficiente para a conferência do INSS, esta Divisão não se opõe a continuidade do ajuste, desde que o retorno do repasse financeiro esteja condicionado ao efetivo cumprimento da medida sugerida e a comprovação de regularidade dos descontos incluídos pela entidade.

13. Em complementação ao proposto pela CGPGSP, esta área técnica sugere também que a CONAFER seja advertida que todos os casos de descontos promovidos pela entidade que eventualmente não estejam respaldados



em autorizações dos respectivos beneficiários serão encaminhados ao Ministério Público Federal para as devidas apurações

14. Por todo o exposto acima, esta área técnica sugere à expedição de ofício à entidade acordante informando expressamente o não acolhimento da defesa apresentada, oportunizando eventual adesão a proposta efetuada pela CGPGSP, concedendo o prazo de 10 (dez) dias para manifestação da Acordante.

34. O ofício com a proposta supra foi minutado no seq. 79, mas não se identificou nos autos a comprovação de encaminhamento a entidade.

35. Após, examina-se ofícios de complementação de defesa por parte da CONAFER, como também ofícios enviados pela entidade diretamente ao Procurador-Geral desta PFE e ao Diretor de Benefícios (seq. sapiens 82 e 83), os quais foram respondidos por meio do Despacho SEI/INSS 1735092, da DANB, e ratificados pelo Despacho SEI/INSS 1737691, da CGPGSP (sequenciais 84 e 85)

36. Novos ofícios de complementação de defesa por parte da CONAFER, como também ofícios enviados pela entidade diretamente ao Procurador-Geral desta PFE e ao Diretor de Benefícios (seq. sapiens 86, 87, 88).

37. Em seguida, a Coordenação-Geral de Pagamento e Gestão de Serviços Previdenciários, em anuência ao Despacho SEI/INSS - 1763335, de Lavra da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, entende, **mais uma vez**, pelo não acatamento da defesa e concede, **mais uma vez**, prazo de 10 dias para manifestação (seq. sapiens 92 e 93). Quanto ao ponto, não consta a documentação que comprove o encaminhamento da notificação a entidade interessada, tampouco se houve decisão formal do feito, com respectivo encerramento e encaminhamento a instância superior em sede de recurso (no caso o Diretor de Benefícios).

38. Nos sequenciais 95 e 101 a 105, constam ofícios e documentos referentes a comunicações entre o Ministério Público, o Poder Judiciário e o INSS, acerca de questionamentos sobre descontos de mensalidades em benefícios, relativos a entidade acordante.

39. Após, o Diretor de Benefícios, por meio do Despacho SEI/INSS - 1886172 (seq. sapiens 107), com fulcro no Despacho SEI/INSS - 1880939, da Divisão de Acordos Nacionais de Benefício (seq. sapiens 97), entendeu pelo "encerramento do feito" no âmbito daquela diretoria e encaminhou a manifestação da entidade interessada para apreciação do Presidente, em sede recursal.

40. Nada obstante, em que pese do teor de seu despacho, se possa perceber que parece concordar com o anterior despacho da DANB, ratificada pela CGPGSP, não se verificou nos autos manifestação expressa do Diretor de Benefícios, como também a notificação da entidade interessada para apresentação de recurso, tendo enviado os autos diretamente para apreciação da Presidência.

41. Ressalte-se que o entendimento do Diretor de Benefícios ficou mais exposto no seu Despacho SEI/INSS 1987100 (sequencial 112), no qual explicitou:

2. Conforme despachos SEI 1880939 e 1886172 todas as respostas sobre os ofícios e solicitações encontram-se no processo, **com as devidas justificativas e parecer desta Diretoria no sentido de que a rescisão unilateral do Acordo de Cooperação Técnica é medida que se impõe ao caso em análise, visto o não cumprimento das cláusulas contratuais**, assim como diversos processos judiciais listados neste processo. (grifos acrescidos)

42. O encaminhamento para a presidência, a título de recurso, deu-se nos seguintes termos:

10. Considerando que o Ofício no 1660/2020 da Presidência da CONAFER, foi endereçada ao Presidente do INSS (processo 35014.247937/2020-24 anexado a este e o processo 35014.248239/2020-46), assim encaminhe-se ao Gabinete da Presidência para análise recursal, visto que por esta diretoria entende pelo encerramento

43. Não se localizou nos presentes autos constantes do SAPIENS o citado Ofício, **razão pela qual desde já recomenda-se que seja juntado integralmente, por anexação, o NUP em que o referido ofício tramita aos presentes autos, já que foi considerado pelo Diretor de Benefícios como um recurso à sua decisão.**

44. Consultando o citado NUP 35014.247937/2020-24, verifica-se que a entidade peticionou ao Presidente, ao Diretor de Benefícios e ao Procurador-Geral da PFE/INSS, simultaneamente, com petições de mesmo teor, pelo qual veio "reiterar os esclarecimentos prestados ao Ofício SEI n. 449/2020/DIRBEN-INSS". Observa-se que os Ofícios direcionados ao Diretor de Benefícios e ao Procurador-Geral constam nos sequenciais 87 e 88 dos presentes autos.

45. No âmbito do gabinete, por meio do Despacho SEI/INSS - 1969926 (seq. sapiens 108), **sem qualquer análise quanto a higidez do processo ou verificação da fase processual (posto que foi submetido à presidência em sede de recurso), bem como sem qualquer fundamentação, a não ser a referência a um ofício antigo, direcionado à própria DIRBEN, e, portanto, já apreciado pela DIRBEN**, o processo foi encaminhado para reanálise pela Diretoria de Atendimento (seq. sapiens 108 e 116). A DIRAT, por seu turno, consoante se examina do parágrafo 21 da Nota Técnica 07/2020 SEI/INSS - 1989402 (seq. sapiens 115), consignou que o referido encaminhamento para reanálise deu-se com fulcro na Portaria nº 1.048, de 08 de Outubro de 2020, de delegação de competência, posto que esta Diretoria passou a ser competente "para coordenar a formalização e a gestão de Acordos de Cooperação Técnica - ACTs que tratam de desconto de mensalidade associativa".

46. O processo foi procedimentalizado na DIRAT, culminando na expedição da NOTA TÉCNICA Nº 7/2020 - SEI/INSS - 1989402 (seq. sapiens 115) e da NOTA TÉCNICA Nº 8/2020/DGACO/COGEC/CGEUC/DIRAT/INSS - SEI/INSS - 2011834 (seq. sapiens 117), que promoveram a reanálise da decisão anteriormente formulada pelo Diretor de Benefícios, com ciência e anuência do Coordenador de Gestão de Canais e do Diretor de Atendimento (seq. sapiens 119 e 120) e subsequente encaminhamento para avaliação superior do Gabinete da Presidência.
47. O Chefe de Gabinete da Presidência, por meio do Despacho SEI/INSS - 2012438 (seq. sapiens 121), formalizou ciência ao feito e encaminhou os autos a esta PFE.
48. Sumariados os principais atos do andamento processual, cabem algumas considerações a respeito.
49. Do que se depreende dos autos, percebe-se que houve uma decisão, no âmbito da CGPGSP, no sentido da rescisão do Acordo; a qual, entretanto, obtemperou que *"considerando o item 4 do Despacho CGPGSP 1682912, caso a entidade manifeste aceitação em apresentar através de meio eletrônico a ser fornecido pelo INSS todas as autorizações referentes aos descontos efetuados em benefícios previdenciários no ano de 2020, acompanhadas dos documentos de identificação dos beneficiários, em qualidade suficiente para a conferência do INSS, esta Divisão não se opõe a continuidade do ajuste, desde que o retorno do repasse financeiro esteja condicionado ao efetivo cumprimento da medida sugerida e a comprovação de regularidade dos descontos incluídos pela entidade"*.
50. Essa decisão foi acolhida pelo Coordenador Geral de Pagamento e Gestão de Serviços Previdenciários (sequencial 97), a qual foi encaminhada **para ciência** ao Diretor de Benefícios, e prosseguimento.
51. Destaca-se que essa foi a decisão do processo de apuração de fraude. Conforme já exposto no PARECER n. 00031/2019/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, supracitado, no âmbito do INSS, compete, preferencialmente, à Divisão de Administração de Acordos Nacionais de Benefícios instruir o processo de apuração de responsabilidade das instituições financeiras, com o final encaminhamento à Coordenação-Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários, para decisão do processo. Dessa decisão caberá recurso hierárquico para a Diretoria de Benefícios e, dessa, para o Presidente do INSS.
52. Entretanto, ao receber o processo para ciência, o Diretor de Benefícios resumizou e destacou argumentos trazidos pela CGPGSP, em seu despacho de sequencial 107, sem, contudo, ingressar no mérito da decisão. Ademais, encaminhou os autos à Presidência, recebendo a petição do Ofício no 1660/2020 da Presidência da CONAFER como recurso.
53. A partir daí, observam-se irregularidades na condução do processo administrativo de apuração de responsabilidade da entidade por descontos indevidos.
54. Como já exposto no supracitado PARECER n. 00031/2019/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, **da decisão do processo de apuração de responsabilidade e eventual aplicação das penalidades previstas na cláusula décima segunda dos termos de acordo de cooperação técnica constantes dos autos caberá recurso hierárquico próprio, a ser interposto no prazo de dez dias, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida.**
55. Assim, **deveria ter sido a entidade notificada, especificamente, da decisão da CGPGSP (sequencial 97), para ciência e eventual interposição de recurso.**
56. **A decisão da DIRBEN de receber como recurso uma petição antiga, protocolada antes mesmo da decisão tomada pela CGPGSP, suprime instâncias recursais (a própria DIRBEN e a Presidência), violando a garantia constitucional da ampla defesa.**
57. **Assim, para regularização do processo, deve ser a entidade notificada da decisão de sequencial 97, da CGPGSP, para apresentação ciência e eventual interposição de recurso hierárquico próprio, direcionado à própria autoridade que prolatou a decisão (Coordenador-Geral de Pagamento e Gestão de Serviços Previdenciário), a qual terá a oportunidade de reconsiderá-la, no prazo de cinco dias.** Em não o fazendo, deverá encaminhar as razões apresentadas para a autoridade que lhe é imediatamente superior (Diretor de Benefícios), para julgamento do recurso.
58. **Destaca-se que, nos termos do art. 13, II, da Lei 9.784, de 1999, é vedada a delegação de competência para julgamento de recursos hierárquicos, razão pela qual a Portaria nº1.048, de 08 de Outubro de 2020, de delegação de competência, da DIRBEN para a DIRAT "para coordenar a formalização e a gestão de Acordos de Cooperação Técnica - ACTs que tratam de desconto de mensalidade associativa" não se aplica à competência para decisão de recurso hierárquico, sob pena de flagrante ilegalidade.**
59. Da decisão do Diretor de Benefícios, caso remanesça irresignação por parte da entidade, poderá caber novo recurso hierárquico, direcionado ao próprio Diretor de Benefícios, que poderá reconsiderar a decisão ou, não o fazendo, encaminhar para decisão final por parte do Presidente.
60. Vale registrar que o processo fora encaminhado à presidência em grau de recurso, de modo que a devolução dos autos para a instância inferior (Diretoria de Atendimento) deveria ter sido feita mediante certificação do não encerramento processual na sua Coordenador-Geral de Pagamento e Gestão de Serviços Previdenciário.
61. **Destaca-se que, conforme art. 61 da Lei 9.784, de 1999, o recurso hierárquico não tem efeito suspensivo, de modo que a decisão pode ser executada tão logo publicada, salvo, nos termos do parágrafo único do mesmo artigo, se houver "justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso"**.
62. O termo aditivo submetido a análise, por seu turno, decorre de uma proposta feita no decurso do citado processo de apuração de fatos. Contudo, não se verifica nos autos o encerramento do processo administrativo de apuração de responsabilidade da

entidade - o qual, pelo menos em seu estado atual, concluiu pela necessidade de imediata rescisão do ACT em testilha (v. Despacho SEI/INSS 1987100 (sequencial 112)).

63. Assim, **observa-se a necessidade de conclusão do processo administrativo referido, exaurindo-se as garantias do contraditório e da ampla defesa, antes mesmo de iniciar a procedimentalização do Termo Aditivo.**

64. **Isso porque não se pode aditar Acordo que não mais exista. Ademais, a celebração de termo aditivo pressupõe a certificação da regularidade da execução do acordo, uma vez que aditar contrato em que ocorrem irregularidade implica em ratificar as irregularidade, o que não deve ser admitido.**

65. Assim, **recomenda-se que a autoridade competente, antes da procedimentalização do Termo aditivo, realize a devida diligência, para sanear o feito, a fim de concluir o devido processo legal, bem como certificar a prolação de decisões e respectivas notificações a entidade acordante, além da certificação de encerramento das respectivas fases processuais do citado processo de apuração de fatos.**

66. **Recomenda-se que a Administração observe as orientações constantes no PARECER n. 00031/2019/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, já juntado nestes autos no sequencial 71 (Doc. SEI/INSS 1650396), quanto ao procedimento a ser observado para o processamento do processo de apuração de responsabilidade e eventuais recursos.**

67. **Desde já, orienta-se a Administração que as decisões administrativas, sobretudo em grau de recurso, devem ser especificamente fundamentadas, conforme disposto no art. 50 da Lei 9.784, de 1999, de oportuna transcrição:**

**Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:**

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - **decidam recursos administrativos;**

VI - **decorram de reexame de ofício;**

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou **discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;**

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

68. **Assim, qualquer decisão nos autos deve ser devidamente fundamentada, inclusive levando em consideração as decisões anteriormente tomadas, seja nos mesmos autos (muitas delas transcritas ao longo deste Parecer), seja em outros autos em que foi discutido o mesmo tema - sobretudo para evitarem-se eventuais futuras alegações de violação à isonomia em relação a outras entidades que responderam a processos semelhantes.**

69. **Somente ao depois de concluídas todo o saneamento e conclusão do devido processo legal é que, se poderá, legitimamente, promover procedimento tendente a celebração de termo aditivo.**

## **2.2 Do termo aditivo proposto:**

70. A minuta de Termo aditivo SEI/INSS - 2012289, consoante se examina na cláusula primeira da minuta acostada no sequencial sapiens 118, aduz o seguinte:

### **CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO**

1. Alterar a alínea “d” do inciso “II” da CLÁUSULA SEGUNDA do Acordo de Cooperação Técnica, a partir da data de publicação deste Termo Aditivo no Diário Oficial da União, para que conste a seguinte redação:

“d) manter as autorizações, as exclusões e as desistências de autorizações assinadas pelos associados e a documentação que lhe é correlata arquivada, em meio ▼físico ou em meio digital, à disposição do INSS durante todo o período em que forem efetuados os descontos e, após sua exclusão por qualquer motivo, por mais cinco anos, a contar da data da exclusão, para as verificações que se fizerem necessárias.

d.1) O arquivamento em meio ▼físico se dará em plataforma digital, acessível ao INSS, desde que contemple requisitos de segurança que permitam garantir sua integridade e não-repúdio, podendo ser auditado pelo Instituto Nacional do Seguro Social, a qualquer tempo, mediante fornecimento de protocolo ao beneficiário solicitante;

d.2) Em caso de arquivamento em meio fi▼sico, nos moldes atuais, deverá ser encaminhada ao INSS a cópia digitalizada do documento ou link para acesso, caso seja armazenado em nuvem;

d.3) Poderão ser utilizados os Canais Remotos do INSS para envio da documentação.”

2. Alterar a CLÁUSULA QUARTA do mesmo Acordo de Cooperação Técnica, a partir da data de publicação deste Termo Aditivo no Diário Oficial da União, para que conste a seguinte redação:

“CLÁUSULA QUARTA – DOS DESCONTOS

Os descontos de mensalidades descritos na Cláusula Primeira deste ACORDO serão efetuados de acordo com as autorizações assinadas por meio físico ou digital pelos segurados e pelos representantes das Associações e/ou dos Sindicatos afiliados à CONAFER, conforme disposto no Plano de Trabalho, observado o disposto na alínea “d” do inciso “II” da CLÁUSULA SEGUNDA.

§ 1º Cabe às unidades dispostas no caput, considerando estado de emergência de saúde ocasionado pela pandemia da Covid-19, comprovar as novas adesões do período de abril/2020 a julho/2020, sendo a não comprovação sujeita à suspensão proporcional dos pagamentos a partir da competência de agosto de 2020, sem cobrança retroativa, até que sejam apresentados os respectivos termos de autorização, no prazo máximo de 90(noventa) dias.

§ 2º Para fixação do mês em que será realizado o desconto da mensalidade no percentual de 2% (dois por cento) do valor do benefício previdenciário, será considerada a competência em que as informações forem recebidas em meio magnético pela Dataprev, conforme disposto na alínea “b” do inciso II da Cláusula Segunda.

§ 3º A exclusão dos descontos poderá ser feita nas APS, bem como na própria ACORDANTE, de acordo com o determinado no Anexo IV.

§ 4º Após apresentação do pedido de exclusão do desconto da mensalidade por parte do segurado na APS, o Sistema permitirá a reativação da consignação dentro do prazo de sessenta dias, mediante apresentação do formulário constante do Anexo III deste ACORDO pelo segurado, devidamente assinado”.

71. Da leitura do Acordo de Cooperação Técnica (seq. sapiens 9 - PDF 11), observa-se que a proposta de termo aditivo visa modificar a alínea “d” do inciso “II” da CLÁUSULA SEGUNDA, o caput da Cláusula Quarta, assim como a inclusão de novo parágrafo a esta cláusula, com a renumeração dos demais.

72. Com efeito, as alterações pretendidas não modificam o objeto do ajuste, posto que não se pretende inovar a operação, tao pouco o produto da parceria. Revelando-se, tão-somente, em alterações que tangenciam o objeto, posto que alusivo ao modo de execução do ajuste.

73. Desse modo, em linhas gerais, **em tese**, não vislumbramos óbice à promoção das alterações que o Primeiro Termo Aditivo objetiva implementar. **Entretanto, considerando que no processo de apuração de fraudes em curso, há a decisão pela rescisão do próprio ajuste, e como não se celebra Termo Aditivo para ACT rescindido, a conclusão do processo de apuração, referido no tópico anterior deste parecer, é prejudicial necessária à análise do pretendido Termo Aditivo. Até porque, para celebração de termo aditivo, é mister haver certificação, por parte da Administração, no sentido de que a acordante cumpre satisfatoriamente com suas obrigações, além da regularidade da execução do ajuste, o que é logicamente incompatível com a pendência de um processo de apuração de fraude.**

74. **Em todo caso, considerando a possibilidade de o futuro desenvolvimento do devido processo legal de responsabilidade da entidade reverter a decisão já tomada de rescisão do ajuste, tecem-se algumas considerações acerca da minuta - cuja legalidade da utilização, como já dito, fica condicionada à eventual conclusão do devido processo legal em sentido que mantenha o Acordo de Cooperação Técnica em referência.**

75. Ainda, no que se refere ao exame de higidez do ajuste, previamente a celebração de termos aditivos, pondera-se que o ajuste foi previamente analisado por esta consultoria jurídica, consoante se examina do PARECER n. 00020/2017/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU (seq. sapiens 6), devidamente aprovado pelos Despachos n. 00086/2017/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU e DESPACHO n. 00099/2017/GAB/PFE-INSS/PGF/AGU (seq. sapiens 7 e 8), tendo sido assinado em 30 de agosto de 2017, com prazo de vigência de 60 meses a contar da data da assinatura, tendo sido publicado em 04 de setembro de 2017 no DOU nº 170 (seq. sapiens 9 - PDF 11).

76. Sobre o tema, anotam-se a Orientação Normativa AGU Nº 3, de 01 de abril de 2009, bem como a Orientação Normativa AGU Nº 2, da mesma data, abaixo transcritas:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 1º DE ABRIL DE 2009

**Na análise dos processos relativos à prorrogação de prazo, cumpre aos órgãos jurídicos verificar se não há extrapolção do atual prazo de vigência, bem como eventual ocorrência de solução de continuidade nos aditivos precedentes, hipóteses que configuram a extinção do ajuste, impedindo a sua prorrogação.**

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 2, DE 1º DE ABRIL DE 2009

**Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.**

77. A certificação do não decurso do prazo de vigência do ajuste, assim como da não rescisão do ajuste, é medida necessária uma vez que não se pode celebrar termos aditivo em ajuste já extinto.

78. Registra-se, ainda, a necessidade da manutenção das condições iniciais para celebração do ajuste, mediante certificação da legitimidade da Acordante e cumprimento dos demais requisitos legais necessários à celebração do ajuste, situação que deve ser aferida ao longo da execução do ajuste e, em especial, por ocasião de celebração de termos aditivos.

79. Como bem se denota do objeto do ajuste os parceiros firmaram o acordo a fim permitir o desconto de mensalidade nos benefícios "dos associados dos Sindicatos associados à ACORDANTE". Conforme se examina do art. 6º do Estatuto da Entidade (seq. sapiens 1 - PDF 3 - fls. 10), o quadro associativo é composto por "organizações sindicais de âmbito microrregional, municipal e Estadual".

80. Verifica-se, pois, que a CONAFER se apresenta como entidade sindical, que congrega entidades sindicais de graus inferiores. E, nesse sentido, a cláusula primeira do ajuste, ao descrever o objeto, claramente descreve "nos benefícios previdenciários dos associados dos Sindicatos afiliados à ACORDANTE".

81. Assim a possibilidade de que os associados, usuários do serviço prestado pelo INSS, não sejam diretamente filiados a entidade Acordante, depende de que o ajuste preveja uma estrutura de fiscalização das entidades vinculadas, de modo a certificar que cada uma delas possua os requisitos necessários para firmar o ajuste diretamente com este INSS.

82. Como já acentuado nas manifestações proferidas por esta Especializada (vide PARECER n. 00058/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, proferido no NUP: 35014.238410/2020-17), quando se trata de uma entidade sindical de terceiro grau, formada por Federações, que, por sua vez, devem ser formadas por sindicatos, se admite a celebração deste acordo com a admissão de adesões das entidades que compõem formalmente essa estrutura. Para isso, é preciso que se comprove a qualidade sindical tanto da entidade acordante, quanto das entidades que lhe são vinculadas.

83. No caso de uma entidade não sindical, mas de capilaridade nacional, recomenda-se que ela seja decorrente de uma única pessoa jurídica, que detém sede e filiais.

84. No presente caso, embora a entidade se apresente como confederação, não consta nos autos prova da qualidade sindical dela e dos sindicatos vinculados, situação que deve ser regularizada.

85. Caso se verifique a ausência da qualidade sindical, é preciso que a estrutura do acordo preveja modelo de fiscalização da entidade, bem como de suas vinculadas. Ou seja, além da entidade pactuante, as entidades vinculadas devem comprovar a legitimidade para firmar o ajuste, mediante comprovação de que se trata de entidade de aposentados, de que os valores descontados consistem em puramente mensalidade associativa, além dos requisitos legais para a cooperação, como a regularidade fiscal.

86. Portanto, não é possível a celebração e/ou manutenção de acordos de cooperação técnica com entidades ditas nacionais, a fim de permitir o desconto de mensalidade associativa de entidades que lhe são vinculadas sem que se verifique (inclusive ao longo da execução do ajuste) a legitimidade das entidades vinculadas. Registra-se, ainda, que essa avaliação/certificação da entidade vinculada não é de responsabilidade entidade pactuante, mas sim desta autarquia.

87. Destaque-se que a devida fiscalização dos ajustes que celebra é obrigação legal do INSS, de modo que eventuais dificuldades operacionais ou de outra ordem, se houver, diagnosticadas pelo INSS, para implementar a referida fiscalização, e os riscos associados, devem ser objeto de consideração expressa por parte da autoridade competente, no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade para decidir pela celebração do aditivo e manutenção do ajuste, pelo que se responsabiliza.

88. É importante equalizar que a falta de capacidade de fiscalização efetiva (no decorrer da execução do ajuste) não deve ser motivo para a manutenção de ajustes com entidades que não atendem os requisitos legais, sejam eles de natureza fiscal, sejam eles relativos a legitimidade para figurar no polo do ajuste, inclusive quanto a natureza das mensalidades a serem descontadas, como também a legítima autorização do beneficiário.

89. Em vista disso, é necessário que a entidade comprove a sua qualidade sindical, bem como de suas entidades filiadas, uma vez que a qualidade sindical passa a ser condição de legitimidade para firmar/manter o acordo com entidade confederativa que represente os respectivos sindicatos.

90. Em caso de ausência de qualidade sindical, é preciso certificar, mediante comprovação nos autos apresentada pela acordante e devidamente submetida ao crivo crítico deste instituto, previamente a celebração do termo aditivo, a qualidade da acordante e das entidades vinculadas, quanto a legitimidade para integrar o feito, legalidade de sua constituição e classificação como entidade de aposentados, natureza da mensalidade associativa e regularidade da autorização dos associados, como também regularidade fiscal.

91. Além disso, recomenda-se que se proceda a uma análise de riscos consistente, considerando a execução deste ajuste, bem como o vertiginoso, diga-se, exponencial, aumento do número de associados com desconto de mensalidade associativa, como também a capacidade técnica de este INSS fiscalizar a execução do ajuste, inclusive no controle das entidades vinculadas. De fato, consoante se examina nos autos, a entidade passou de 718 (setecentos e dezoito) associados com desconto de mensalidade em julho de 2019 para 256.810 (duzentos e cinquenta e seis mil e oitocentos e dez) associados com desconto de mensalidade em julho de 2020, sendo certo que o ajuste teve início em 2017 e nos anos anteriores não houve aumentos dessa proporção. (vide seq. sapiens 9 - PDF 12 e seq. sapiens 46)

92. Reitera-se, a propósito, a recomendação contida na conclusão do PARECER n. 00031/2019/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, a qual, apesar de lavrada em autos diversos, possuiu caráter geral:

93.

recomenda-se à Administração que revise os critérios de conveniência e oportunidade que lastreiam a manutenção dos referidos Acordos, já à luz dos entendimentos consolidados no âmbito desta

**Procuradoria, considerando, além dos indicadores referidos no Decreto 9.830, de 2019, os custo de implantação, manutenção e fiscalização do acordo e os riscos associados à prática, a exemplo da responsabilização judicial, administrativa ou perante órgãos de controle do INSS, em caso de descontos questionados pelos segurados;**

94. Dessa forma o presente ajuste, em tese, é passível de alterações, **desde que superado os óbices referidos nos itens 54, 57, 58, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68 e 69 deste parecer, no sentido da necessidade de que seja previamente promovida a regularização quantos aos aspectos formais supra apontados, em especial no tópico 2.1 deste Parecer.** Casos superados tais óbices, para o prosseguimento da celebração do termos aditivo pretendido, deverão ser atendidas todas as demais recomendações contidas al longo deste Parecer, em especial neste tópico.

### **2.3 Da Alteração do Acordo de Cooperação Técnica e Do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:**

95. O **Acordo de Cooperação** pode ser conceituado como o instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de firmar interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto, atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

96. O instrumento ora em análise está submetido às disposições normativas da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil (vide art. 1º e art. 41 da Lei em questão), tendo em vista que o Instituto de Longevidade se revela como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil). Nessa toada, destaca-se o que dispõe o artigo 2º, inciso I, alínea "a", da mencionada Lei:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

97. Sobre o ponto, cumpre anotar que, conquanto o presente ajuste foi celebrado após da entrada em vigor da Lei nº 13.019, de 2014, ou seja, após de 23.01.2016, e, por isso, o pretendido aditamento deve observar a disciplina da marco regulatório das organizações da sociedade civil instituído pela Lei nº 13.019, de 2014.

98. Examinando a legislação de regência, observa-se que a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, cuja regência se aplica à matéria, ao tratar, em seu capítulo III, sobre a formalização e a execução da parceria, inclusive de acordo de cooperação, limitou-se a dispor sobre as alterações de prazo de vigência do ajuste e de revisão de valores ou metas do plano de trabalho, *verbis*:

#### **Seção VI**

##### **Das Alterações**

Art. 55. A vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da organização da sociedade civil, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada à administração pública em, no mínimo, trinta dias antes do termo inicialmente previsto. ([Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#))

Parágrafo único. A prorrogação de ofício da vigência do termo de colaboração ou de fomento deve ser feita pela administração pública quando ela der causa a atraso na liberação de recursos financeiros, limitada ao exato período do atraso verificado. ([Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#))

Art. 57. O plano de trabalho da parceria poderá ser revisto para alteração de valores ou de metas, mediante termo aditivo ou por apostila ao plano de trabalho original. ([Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#))

Parágrafo único. ([Revogado](#)). ([Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#))

99. O Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, por seu turno, sobre as alterações das parcerias trouxe os seguintes balizamentos:

CAPÍTULO IV  
DA EXECUÇÃO DA PARCERIA

**Seção III**

**Das alterações na parceria**

Art. 43. O órgão ou a entidade da administração pública federal poderá autorizar ou propor a alteração do termo de fomento ou de colaboração ou do plano de trabalho, após, respectivamente, solicitação fundamentada da organização da sociedade civil ou sua anuência, desde que não haja alteração de seu objeto, da seguinte forma:

I - por termo aditivo à parceria para:

- a) ampliação de até trinta por cento do valor global;
- b) redução do valor global, sem limitação de montante;
- c) prorrogação da vigência, observados os limites do art. 21; ou
- d) alteração da destinação dos bens remanescentes; ou

II - por certidão de apostilamento, nas demais hipóteses de alteração, tais como:

- a) utilização de rendimentos de aplicações financeiras ou de saldos porventura existentes antes do término da execução da parceria;
- b) ajustes da execução do objeto da parceria no plano de trabalho; ou
- c) remanejamento de recursos sem a alteração do valor global.

§ 1º Sem prejuízo das alterações previstas no **caput**, a parceria deverá ser alterada por certidão de apostilamento, independentemente de anuência da organização da sociedade civil, para:

I - prorrogação da vigência, antes de seu término, quando o órgão ou a entidade da administração pública federal tiver dado causa ao atraso na liberação de recursos financeiros, ficando a prorrogação limitada ao exato período do atraso verificado; ou

II - indicação dos créditos orçamentários de exercícios futuros.

§ 2º O órgão ou a entidade pública deverá se manifestar sobre a solicitação de que trata o **caput** no prazo de trinta dias, contado da data de sua apresentação, ficando o prazo suspenso quando forem solicitados esclarecimentos à organização da sociedade civil.

§ 3º No caso de término da execução da parceria antes da manifestação sobre a solicitação de alteração da destinação dos bens remanescentes, a custódia dos bens permanecerá sob a responsabilidade da organização da sociedade civil até a decisão do pedido.

Art. 44. A manifestação jurídica da Advocacia-Geral da União, de seus órgãos vinculados ou do órgão jurídico da entidade da administração pública federal é dispensada nas hipóteses de que tratam a alínea “c” do inciso I e o inciso II do **caput** do art. 43 e os incisos I e II do § 1º do art. 43, sem prejuízo de consulta sobre dúvida jurídica específica apresentada pelo gestor da parceria ou por outra autoridade que se manifeste no processo.

100. Ocorre que, conforme se depreende do art. 6º do Decreto de referência, o capítulo IV, seção III, que trata das alterações das parcerias, semente se se aplica ao acordo de cooperação que envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, *verbis*:

Art. 6º São aplicáveis ao acordo de cooperação as regras e os procedimentos dispostos no Capítulo I, Seção I - Disposições preliminares, e, no que couber, o disposto nos seguintes Capítulos:

I - Capítulo II - Do chamamento público;

II - Capítulo III - Da celebração do instrumento de parceria, exceto quanto ao disposto no:

- a) art. 24;
- b) art. 25, **caput**, incisos V a VII, e § 1º; e
- c) art. 32;

III - Capítulo VIII - Das sanções;

IV - Capítulo IX - Do procedimento de manifestação de interesse social;

V - Capítulo X - Da transparência e divulgação das ações;

VI - Capítulo XI - Do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração; e

VII - Capítulo XII - Disposições finais.

§ 1º As regras e os procedimentos dispostos nos demais Capítulos são aplicáveis somente a acordo de cooperação que envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial e poderão ser afastadas quando a exigência for desproporcional à complexidade da parceria ou ao interesse público envolvido, mediante justificativa prévia.

§ 2º O órgão ou a entidade pública federal, para celebração de acordo de cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, poderá, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público:

I - afastar as exigências previstas nos Capítulos II e III, especialmente aquelas dispostas nos art. 8º, art. 23 e art. 26 a art. 29; e

II - estabelecer procedimento de prestação de contas previsto no [art. 63, § 3º, da Lei nº 13.019, de 2014](#), ou sua dispensa.

101. Da leitura dos dispositivos supra, observa-se que a Lei, embora pouco detalhada, admite a alteração dos acordos de cooperação técnica. As hipóteses e o modo operacional para realizar a alteração, tal como delineadas pelo Decreto nº 8.726, de 2016, não se aplicam às alterações da forma de execução do objeto no caso dos acordos de cooperação Técnica.

102. O presente ACT, aparentemente, não envolve comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial e por essa razão também não haveria incidência do disposto no capítulo IV, seção III do decreto regulamentador, **situação que deve ser certificada pela área gestora.**

103. Nota-se que a Lei expressamente admite a alteração dos acordos de cooperação técnica. Assim, a lacuna normativa recai quanto as hipóteses de admissão de alteração e sua respectiva procedimentalização. Para tanto, tem-se que a aplicação integrativa restaria a Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a despeito do que dispõe o art. 84 da Lei 13.019, de 2014.

104. Sobre o tema é o que dispõe a conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 81/2014, formulada com supedâneo no Parecer nº 08/2014/CÂMARA PERMANENTE CONVENIOS/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP 00407.001637/2014-54), *verbis*:

Embora o artigo 84 da Lei nº 13.019/14 disponha que não se aplica às relações de fomento e de colaboração o disposto na Lei nº 8.666/93 e na legislação referente a convênios, na constatação de pontuais omissões ou lacunas na Lei nº 13.019/14, em conformidade com o que prescreve o artigo 4º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, as mencionadas normas podem, excepcionalmente, se aplicadas como formas de integração, não podendo, no entanto, contrariar a lógica de aplicação contida na Lei nº 13.019/14 tampouco contrariar seus dispositivos.

105. Em vista disso, entende-se que, no ponto, a regência da matéria fica a cargo da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), aplicável aos convênios, no que couber, de acordo com o art. 116. Assim, há possibilidade de alteração do acordo de cooperação técnica, desde que ocorra algum dos motivos enumerados no referido dispositivo, *in verbis*:

#### Da Alteração dos Contratos

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) **quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;**

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando área econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)



§ 1o O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos. (g.n.)

[...]

106. Desse modo, diante da necessidade de alterações no modo de execução do ajuste, a Administração Pública pode promover alterações nas condições iniciais dos pactos que celebrar.

107. Para tanto, há necessidade de confluência de interesses de ambos os pactuantes. No presente caso, consta manifestação de interesse por parte do INSS, conforme se depreende da NOTA TÉCNICA Nº 7/2020 - SEI/INSS - 1989402 (seq. sapiens 115) e da NOTA TÉCNICA Nº 8/2020/DGACO/COGEC/CGEUC/DIRAT/INSS - SEI/INSS - 2011834 (seq. sapiens 117), com a respectiva anuência do Diretor de Atendimento.

108. Nada obstante, não conta manifestação de interesse da entidade parceira, **situação que deve ser reparada**, inclusive mediante finalização do procedimento de apuração dos fatos, conforme destacado no tópico 2.1.

109. No que tange à manutenção das condições iniciais de habilitação, aplica-se o disposto na Lei 13.019, de 2014, que exige o seguinte:

110. O artigo 33 da Lei nº 13.019 dispõe que, para a celebração de acordo de cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. **Nesse diapasão, é preciso que a administração certifique nos autos o atendimento de tal exigência legal, inclusive com relação a cada uma das entidades vinculadas.**

111. Além do mais, os artigos 34 e 39 elencam alguns requisitos para a celebração de acordo de cooperação técnica. Vejamos:

**Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei**, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado;

VIII - (revogado).

**Art. 39. Ficar impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei** a organização da sociedade civil que:

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992. (g.n.)

112. **Esclarece-se que a regularidade fiscal da Acordante (e de suas entidades vinculadas) deve ser comprovada na data da celebração do Termo Aditivo. Outrossim, recomenda-se que a área técnica verifique e certifique o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, mediante a juntada da documentação constante dos respectivos dispositivos legais destacados - ou deles decorrentes . Deve-se atentar, ademais, para a necessidade de apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT (inciso VI do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016).**

113. **Recomenda-se, ainda, em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao artigo 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, e ao contido no PARECER Nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-11), que a área técnica competente, na verificação de ocorrências impeditivas à celebração do Termo Aditivo, consulte, sem prejuízo de outras consultas ou diligências eventualmente pertinentes, os seguintes sistemas/bancos de dados, relativos a acordante e suas vinculadas: (I) o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM, (II) o SICONV, (III) o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, (IV) o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, (V) o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, (VI) o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, (VII) a Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares, a Lista de licitantes inidôneos e a Lista de inabilitados para função pública, as três do Tribunal de Contas da União - TCU, e (VIII) o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.**

114. De toda sorte, deve-se destacar que tais exigências/consultas constantes ou derivadas do art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, c/c artigos 26 e 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, podem ser afastadas pelo órgão ou entidade pública federal, nos termos do artigo 6º, parágrafo 2º, inciso I, do próprio Decreto nº 8.726, de 2016, nos termos já expostos nos itens 39 a 41 deste Parecer, supra.

115. Não obstante as consultas em questão, **recomenda-se**, nos termos do inciso IX do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016, que seja apresentada declaração do representante legal da entidade interessada com informação de que a organização e seus dirigentes, **assim como cada uma das entidades vinculadas, devidamente listadas, não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, as quais deverão estar descritas no documento.**

116. **Por fim, recomenda-se seja juntada aos autos a declaração de que trata o art. 27 do Decreto nº 8.726/2016, verbis:**

Art. 27. Além dos documentos relacionados no art. 26, a organização da sociedade civil, por meio de seu representante legal, deverá apresentar, no prazo de que trata o **caput** do art. 25, declaração de que:

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal; e

b) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, das pessoas mencionadas na alínea "a" deste inciso;

II - não contratará, para prestação de serviços, servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

III - não serão remunerados, a qualquer título, com os recursos repassados:

a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal;

b) servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

c) pessoas naturais condenadas pela prática de crimes contra a administração pública ou contra o patrimônio público, de crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade, e de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

§ 1ª Para fins deste Decreto, entende-se por membro de Poder o titular de cargo estrutural à organização política do País que exerça atividade típica de governo, de forma remunerada, como Presidente da República, Governadores, Prefeitos, e seus respectivos vices, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Vereadores, membros do Poder Judiciário e membros do Ministério Público.

§ 2ª Para fins deste Decreto, não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.

117. Deve também ser atestada pela Administração a viabilidade da manutenção da execução do acordo, especialmente em razão da existência de entidades vinculadas, inclusive em razão do aumento exponencial de números de beneficiários com desconto de mensalidade observado entre os meses de julho de 2019 a julho de 2020, conforme expressamente anotado no tópico 2.2 deste Parecer.

118. Não se localiza nos autos, relatórios de fiscalização desde ajuste, desde o início de sua execução até a presente data, inclusive quanto ao cumprimento/manutenção de cumprimento das obrigações, do alcance das metas e dos objetivos da parceria, situação que deve ser regularizada.

119. Vê-se que existe vedação de conveniar com aquele que se encontre irregular perante a administração. **Portanto, imprescindível que, antes de firmar o aditivo ao ACT, a autarquia exija que a entidade apresente toda a documentação necessária a comprovar: (i) que a natureza da contribuição associativa, sua e das entidades vinculadas, equivale ao conceito estabelecido pelo §1º-E do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999; (ii) que a entidade acordante e suas vinculadas detém a natureza de associação, ou entidade congênere, de aposentados, nos termos postulados pelo §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999; (iii) da comprovação da autorização dos associados, inclusive das entidades vinculadas; e, (IV) sua regularidade fiscal, e de suas entidades vinculadas, junto à administração, somente aceitando como válidas certidões emitidas pelos órgãos fazendários da União, Estados e Municípios regularmente competentes, nos termos supra exigidos.**

120. Destaca-se que a área técnica gestora deverá certificar-se formalmente nos autos do cumprimento dos requisitos descritos neste Parecer.

121. Da análise da minuta SEI/INSS - 2012289 encaminhada a esta Procuradoria (seq. sapiens 118), não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS. Sugere-se, todavia, o seguinte:

- o Tendo em vista que, nos termos da NOTA TÉCNICA Nº 7/2020 - SEI/INSS - 1989402 (seq. sapiens 115) e da NOTA TÉCNICA Nº 8/2020/DGACO/COGEC/CGEUC/DIRAT/INSS - SEI/INSS - 2011834 (seq. sapiens 117), veiculou-se proposta de apresentação da documentação, considerando-se meios que admitam a segurança, integridade e não repúdio, dessa forma recomenda-se a manifestação técnica, inclusive da Dirben, que detém a competência normativa sobre o tema, certificando-se da existência de plataforma digital capaz de permitir a imediata execução das alterações pretendidas.
- o Recomenda-se, também, que seja incluída na proposta a obrigação de enviar todas as autorizações dos associados, acompanhada da respectiva documentação de identificação civil do beneficiário, nos termos proposto pelo Despacho SEI/INSS - 1682912, da coordenação-Geral de Pagamentos e gestão de Serviços Previdenciários (seq. sapiens 75).

122. São essas as considerações feitas, por força do art. 131, *caput*, da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 10 da Lei nº 10.480/2002, com o art. 11 da Lei Complementar nº 73/93 e com o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

### 3. CONCLUSÃO

123. Diante de todo o exposto, opina-se pela **não** aprovação da minuta do Termo aditivo ao Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 2012289 em questão, constante do seq. sapiens 118, em razão, em suma, da não conclusão do processo de apuração de fatos instaurado e da ausência de regularização formal do ajuste, mediante comprovação da legitimidade da entidade acordante para manter a execução do presente ajuste, inclusive das entidades que lhes são vinculadas, **devendo ser atendidas as recomendações apresentadas ao longo deste parecer, em especial no tópico 2.1, c/c as recomendações constantes dos parágrafos 54, 57, 58, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69.**

124. **A possibilidade de celebração de termo aditivo, adicionalmente ao atendimento das recomendações contidas no parágrafo anterior, fica condicionada ao atendimento das demais recomendações apresentadas ao longo deste parecer, em especial nos tópicos 2.2 e 2.3, c/c as recomendações constantes dos parágrafos 73, 74, 77, 78, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 102, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120 e 121.**

125. Ademais, a área técnica deve se atentar para as recomendações expressas nos parágrafos 5, 6 e 7.

126. Face o exposto, recomenda-se a restituição dos autos **ao gabinete da presidência** para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

127. É o Parecer, elaborado através do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – SAPIENS.

À consideração superior.

Brasília, 22 de outubro de 2020.

(assinado eletronicamente)  
ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM  
PROCURADORA FEDERAL

1. De acordo com a manifestação jurídica *supra*, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

2. Considerando tratar-se de análise de ato a ser subscrito pelo Sr. Presidente do INSS, o que afasta a incidência da delegação prevista na Portaria nº 49/PFE/INSS, **remeta-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação da manifestação jurídica, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013.**

(assinado eletronicamente)  
LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO  
PROCURADOR FEDERAL  
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 3500000914201388 e da chave de acesso 726d3e8c

---

Documento assinado eletronicamente por LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 520285327 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO. Data e Hora: 27-10-2020 22:21. Número de Série: 17137116. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 520285327 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM. Data e Hora: 27-10-2020 22:13. Número de Série: 17350535. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

---

**DESPACHO n. 00341/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35000.000914/2013-88**

**INTERESSADOS: CONAFER-CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS AGRICULTORES FAMILIARES RURAIS E  
EMPREENDEDORES FAMILIARES RURAIS DO BRASIL**

**ASSUNTOS: APOSENTADORIA**

1. **APROVO o PARECER n. 00061/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.**
2. **Encaminhe-se conforme sugerido.**

Brasília, 28 de outubro de 2020.

VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO  
PROCURADOR-GERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000000914201388 e da chave de acesso 726d3e8c

---

Documento assinado eletronicamente por VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 523446379 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO. Data e Hora: 28-10-2020 00:56. Número de Série: 66293781227695588210749468274. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
DIVISÃO DE MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL  
**PARECER n. 00018/2022/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.061731/2022-71**

**INTERESSADOS: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS AGRICULTORES FAMILIARES E  
EMPREENDEDORES FAMILIARES RURAIS DO BRASIL - CONAFER.**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

Senhora Coordenadora-geral de Matéria de Pessoal, Parcerias e Residual,

## **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo encaminhado para análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e Confederação Nacional dos Agricultores Familiares e Empreendedores Familiares Rurais do Brasil - CONAFER, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.

2. Examina-se que se propõe uma nova de celebração de acordo, posto que está vigente Acordo de Cooperação Técnica firmado em 30 de agosto de 2017, com publicação no DOU em 04 de setembro de 2017, conforme estabelecido nos autos do NUP: 35000.000914/2013-88.

3. No que é pertinente para esta análise, os autos foram instruídos com:

- o Ofício 017/2022, exarado pelo gabinete da Presidência da Entidade interessada, em 6/02/2022, solicitando abertura de processo para processamento de novo acordo de cooperação técnica com o fim de continuar a permissão para os descontos de mensalidade associativa (seq. 1)/
- o Ofício SEI nº 7/2021/CGPGSP/DIRBEN-INSS, pelo qual a entidade foi instada a se manifestar nos termos do Despacho SEI/INSS - 6536657 (seq. 6, 7, 8 e 9);
- o Ofício nº 57/2022, exarado pela Diretoria de Governança e Integração de Sistemas/Convênio da entidade interessada, pelo qual apresenta a documentação que entendeu pertinente (seq. 13);
- o Ata da assembleia Geral de Eleição da Nova Diretoria, realizada em 04/01/2021, para o quadriênio de janeiro de 2021 a janeiro de 2025 (seq. 14);
- o Documento de identificação civil do presidente da entidade (seq. 15);
- o certidões de regularidade fiscal (seq. 16, 17 e 19), certidão de regularidade trabalhista (seq. 20), declarações pertinentes (seq. 23, 24, 25, 26 e 27), cadastro nacional de pessoa física (seq. 28);
- o Ata da Assembleia Geral Extraordinária realizada em 21/08/2013, com a finalidade de aprovar o percentual de contribuição associativa (seq. 31);
- o Estatuto social da Entidade, de 04/01/2021 (seq. 33);
- o Detalhamento de consultas da situação jurídica e fiscal da entidade (seq. 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 e 42);
- o MINUTA de Plano de Trabalho, versão SEI/INSS - 7042016 (seq. 44) e Minuta de Acordo de Cooperação Técnica, versão SEI/INSS - 7043000 (seq. 45), acompanhada dos anexos (seq. 46, 47 e 48);
- o NOTA TÉCNICA Nº 9/2022/DCBEN/CPGB/CGPGSP/DIRBEN-INSS - SEI/INSS - 7045953 (seq. 49);
- o OFÍCIO SEI Nº 138/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS, com encaminhamento das minutas para aceite formal (seq. 50);

- o Despacho SEI/INSS - 7279554, exarado pelo Diretor de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, com aprovação formal da Minuta de Plano de trabalho (seq. 53).

4. Com efeito, o procedimento veio para análise da Procuradora signatária por força do art. 10 da Lei nº 10.480/2002 c/c o art. 10 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010, do art. 38 da Lei nº 8.666/91.

5. É o relatório, segue o exame.

Examina-se, nada obstante, a necessidade de diligências prévia a análise conclusiva do ajuste.

## 2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O AJUSTE FIRMADO

6. A Minuta de Acordo de Cooperação Técnica versão SEI/INSS - 7043000, com proposta para ser firmado entre o INSS e a CONAFER, tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta, o seguinte:

“O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS AGRICULTORES FAMILIARES E EMPREENDEDORES FAMILIARES RURAIS DO BRASIL (CONAFER), no valor correspondente à 2% (dois por cento) do benefício do associado, em favor do ACORDANTE”.

7. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes do sistema sapiens até a presente data (seq. sapiens 53 - Despacho 1), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

### 2.1 Das Condições para o Desconto nos Benefícios

8. O artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.**

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

V - **mensalidades de associações e demais entidades de aposentados** legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

(...)

§ 6º Na hipótese prevista no inciso V do **caput** deste artigo, a autorização do desconto deverá ser revalidada a cada 3 (três) anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, nos termos do regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

9. Examina-se, dessa forma, que a regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213/91 autoriza que seja descontada mensalidade de associações e demais entidades de aposentados, estabelecendo, como condição, que se trate de **entidade de aposentados legalmente reconhecida, bem como que haja autorização de seus filiados.**

10. O Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, que aprova o regulamento da Previdência social, em seu art. 154, com redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020 e pelo Decreto nº 10.537, de 2020, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

(...)

§ 1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do **caput** e **somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário**, conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

**§ 1º-B A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS.** (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do **caput** poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por: (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-E Considera-se **mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais**, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do **caput**, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do **caput** deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º-F pela instituição que o celebrar. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)



11. Nesse norte, como requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido, examina-se a necessidade de **(i)** o desconto abranger somente a mensalidade associativa, **(ii)** a entidade interessada ter legitimidade para o feito, denominada pela qualidade de representar aposentados e de ser legalmente constituída, e **(iii)** autorização de seus filiados.

12. Conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS (por exemplo, no PARECER Nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213, de 1991, nada mais é do que a **contribuição associativa**, devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, inciso IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). Estando a previsão legal em questão restrita ao desconto de mensalidade ou contribuição associativa, **conclui-se, por outro lado, pela ausência de previsão normativa para descontos de valores de outra natureza** (no mesmo sentido, confira-se o precedente da NOTA Nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU - NUP 35000.000459/2018-25).

13. O novel §1º-E do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020, definiu mensalidade associativa como sendo "contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS".

14. Pois bem. Analisando-se o Estatuto Social da CONAFER, aprovado em Assembleia Geral Extraordinária realizada em 29/10/2020, acostado ao Seq. 33, constata-se que ele está a prever o seguinte, *verbis*:

#### DO PATRIMÔNIO DA CONFEDERAÇÃO

Art. 44º - O Patrimônio da CONAFER é constituído:

- I - Pelas contribuições da filiadas;
- II- Pela receita da contribuição sindical;
- III - Pela receita da contribuição confederativa;
- IV - Por doações legados outras rendas eventuais;
- V - Pelos bens e valores próprios e suas rendas.

(...)

Art. 45º - A arrecadação da contribuição social, da contribuição confederativa, previdenciária e da contribuição sindical e da contribuição assistencial efetuada oelos Sindicatos filiados ao sistema confederativo da CONAFER ou, na ausência desses, pelas Federações filiadas, serão distribuídas entre as entidades na seguinte proporção:

- I- 40% (quarenta por cento ) para CONAFER;
- II - 10% (dez por cento) para a Federação;
- III - 50% (cinquenta por cento) para o Sindicato.

15. Além disso, consta nos autos Ata da Assembleia Geral Extraordinária realizada em 21/08/2013 (seq. 31), que aprovou o percentual de contribuição associativa em "2% (dois por cento) sobre o benefícios do público aposentado associado";

16. Observa-se que a formação da entidade dá-se pela composição de entidades filiadas, sejam elas sindicais ou não. De modo que a CONAFER não possui associados pessoas físicas, posto que esses são vinculados as mais diversas associações filiadas a entidade interessada.

17. Nesse sentido vale citar trecho do documento intitulado "informação aos associados/filiados" constante do seq. 30:

A entidade, fundada em 2011, estrutura-se por meio de Secretarias Nacionais, Coordenações Regionais, Sindicatos e Federações, as SAFERS e FAFERS. A CONAFER apoia a produção agroecológica, as ações de sustentabilidade no campo, a segurança jurídica dos seus filiados, o acesso aos crédito e o fortalecimento dos produtores rurais como importantes demandadores do consumo, contribuído para fortalecer a economia do país.

Juntos na nossa missão de promover o bem-estar socioeconômico dos agricultores familiares, a autonomia no campo e o empreendedorismo rural brasileiro cotamos com o apoio de nossos associados, u=que são 23 Federações Estaduais; mais de 800 sindicatos, associações e cooperativas e mais de 300 associações indígenas, quilombolas e colônias pescadoras..

18. Examina-se, dessa forma, que a entidade interessada pretende o desconto de mensalidade diretamente nos benefícios dos aposentados e pensionistas que são associados das entidades que lhe são filiadas.

19. Nesse sentido, não restou claro se todas as entidades filiadas a CONAFER replicam em suas estruturas os mesmos valores de mensalidade associativa, tampouco se tais entidades efetivamente estão a cobrar tão somente o valor que corresponde a mensalidade associativa.

20. Sobre o tema, a NOTA TÉCNICA Nº 9/2022/DCBEN/CPGB/CGPGSP/DIRBEN-INSS, elaborada pela Divisão de Consignação em Benefícios, realizou estudo de viabilidade técnica sobre a conveniência e oportunidade de celebração da proposta de acordo de cooperação técnica - ACT. Sobre a natureza da contribuição associativa, a referida nota observou o conceito estabelecido pelo § 1º-E do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, contudo não apreciou de forma detalhada a formação da entidade de referência, tampouco a natureza da contribuição associativa de todas as entidades representadas pela CONAFER, que, de fato, serão o valores descontados em folha de pagamento..

21. **Afigura-se, portanto, recomendável uma análise técnica mais acurada, a fim de certificar se o ajuste proposto tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa, inclusive quanto as entidades vinculadas. Para tanto, sugere-se que a área técnica examine se todas as entidades representadas pela CONAFER, que neste ajuste figura como entidade confederativa a que se refere o §1º-H do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, estão submetidas ao valor percentual de mensalidade associativa definido pela CONAFER, por meio da Ata da Assembleia Geral Extraordinária realizada em 21/08/2013 (seq. 31), bem como se efetivamente os valores pretendidos possuem natureza de contribuição associativa para todas as entidades vinculadas a CONAFER.**

22. Além disso, cumpre anotar que a Ata da Assembleia Geral Extraordinária realizada em 21/08/2013 (seq. 31) aprovou o percentual de contribuição associativa em "2% (dois por cento) sobre os benefícios **do público aposentado associado**". Nesse sentido **questiona-se, a contribuição associativa é diferente para o público não aposentado? E os pensionistas? Em que pese constar no objeto do acordo, não estão albergados pela definição do valor de contribuição associativa. Tal situação precisa ser esclarecida e submetida a manifestação conclusiva da áreas técnica.**

23. Quanto ao requisito da legitimidade da entidade para figurar no polo do ajuste de referência, evidencia-se que o artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas.**

24. Pois bem. No que se refere à natureza jurídica da entidade acordante, a lei define a necessidade de se tratar de uma associação, ou entidade congênere, de aposentados.

25. Associação, na forma descrita pelo art. 53 do Código Civil, Lei nº 10.406, de 2002, revela-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. Trata-se de entidade particularizada por não ter finalidade econômica, podendo ser de diversos fins. Nesses termos, cumpre anotar a definição trazida por Maria Helena Diniz:

Tem-se a associação quando não há fim lucrativo ou intenção de dividir o resultado, embora tenha patrimônio, formado por contribuição de seus membros para a obtenção de fins culturais, educacionais, esportivos, religiosos, recreativos, morais etc. (Curso de Direito Civil Brasileiro — Teoria Geral do Direito Civil, 15. ed., São Paulo: Saraiva, 1999, v. 1, p. 146)

26. Sobre o tema, Fábio Ulhoa Coelho ensina:

A associação é a pessoa jurídica em que se reúnem pessoas com objetivos comuns de natureza não econômica. Sempre que um conjunto de pessoas, físicas ou jurídicas, descobrem-se em torno de um mesmo interesse, podem melhor realizá-lo unindo seus esforços. A constituição de uma associação dá mais força a cada uma delas, porque propicia a estrutura apta a racionalizar os recursos empregados na realização do objetivo comum. A Associação de Amigos de Bairro, por exemplo, destina-se a prover aos seus associados melhoria nas condições de segurança urbana da região, bem como servir de porta-voz dos anseios da comunidade perante os órgãos públicos. O Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (CONAR), outro exemplo, foi constituído por empresas e profissionais ligados à atividade publicitária com o objetivo de julgarem, à luz do código de auto-regulamentação do setor, os anúncios veiculados em TV, rádio, jornal e outros meios, coibindo a publicidade antiética. Em cada shopping center, terceiro exemplo, os locatários das lojas são contratualmente obrigados a se filiar à respectiva Associação

de Lojistas, incumbida de realizar campanhas promocionais em certas épocas do ano (Natal, Dia das Mães, Dia das Crianças etc.). Algumas expressões são tradicionalmente empregadas na denominação da associação em função dos seus fins. Assim, é comum chamá-la de instituto, quando tem natureza cultural; de clube, quando seus objetivos são esportivos, sociais ou de lazer; de academia de letras, quando reúne escritores; de centro acadêmico, quando congrega estudantes de determinado curso universitário. (Curso de Direito Civil: parte geral, volume 1. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.567.

27. Tem-se, no que interessa a presente análise, que a associação se define pela reunião de pessoas com objetivos comuns, cuja finalidade não seja econômica. Mas devem ser dotadas de finalidades específicas inerentes às pessoas que congrega.

28. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, definiu a finalidade específica da associação cuja mensalidade se pode descontar dos benefícios previdenciários, qual seja: de aposentados. Infere-se, portanto, que a associação deve ser constituída pela reunião de pessoas que busquem objetivos específicos da categoria de aposentados, sejam objetivos ligados à categoria profissional a qual pertenciam, sejam objetivos ligados a atividades sociais dos aposentados.

29. Em vista disso, o novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, definiu, de forma devidamente sintetizada, o conceito de associação ou entidade de aposentados como sendo aquela formada somente por aposentados, pensionistas e/ou idosos, com objetivos inerentes a essa categoria, ou por pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha objetivos comuns àquela classe e finalidade específica de representação de aposentados, autorizada a realizar descontos de mensalidades associativas por meio de retenção no valor do pagamento do benefício.

30. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, fundada em diversas manifestações veiculadas pela CGMAD, em especial pela NOTA n. 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, veiculada no NUP: 35014.274130/2020-64, e pelo PARECER n. 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, veiculado no NUP: 35014.179078/2020-33, deu-se no sentido de que mesmo na vigência do Decreto n.º 10.537/2020, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, se enquadram no conceito legal.

31. Nada obstante, o entendimento desta PFE/INSS, adotado pelo Procurador-Geral, por meio do DESPACHO n. 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33), foi o de que o novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, conceitua como associação ou entidade de aposentados aquela que reúna como associados aposentados, pensionistas e idosos, em atenção a uma interpretação sistemática do art. 115, V, da Lei nº 8.213/1991, fundamentada na liberdade de associação, cuja limitação deve ser excepcional.

32. In casu, a ENTIDADE, conforme art. 1º do Estatuto (seq. 33), qualifica-se como "entidade sindical de grau superior, com sede e foro no Distrito Federal, no endereço: QUADRA SHIS QI 05 BLOCO F SALAS 203 E 205, GILBERTO SALOMÃO LAGO SUL BRASÍLIA- DF, CEP Nº 71615-550, e com base territorial de âmbito nacional, é constituída para fins de estudo, pesquisa, desenvolvimento, representação, defesa e coordenação dos interesses profissionais, individuais e coletivos dos Agricultores Familiares e Empreendedores Familiares Rurais enquadrados pelo art. 3º da Lei 11.326/2006 de 26 de junho de 2006".

33. Registra-se, ainda, que dentre as atividades a serem desenvolvidas pela entidade, lista-se, também no art. 1º do Estatuto, a atividade de "defender os interesses dos aposentados, aposentadas e pensionistas rurais".

34. Observa-se, de forma geral, que a Entidade parece se enquadrar na qualidade de associações e entidades de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, se enquadram no conceito legal.

35. Cumpre anotar, contudo, que não se trata de uma entidade singular. A CONAFER se apresenta como entidade sindical de grau superior, uma CONFEDERAÇÃO. Dessa forma, não se verificou no Estatuto acostado aos autos a disposição quanto aos associados pessoas físicas. Ou seja, não foi possível identificar que se trata de uma entidade de categoria específica, cujo Estatuto prevê associados ativos e inativos. **Por essa razão, é preciso esclarecer quem pode se associar as entidades vinculadas à CONAFER, vez que esta não detém associados pessoas físicas.**

36. **Logo, se faz necessário que a análise técnica certifique se a entidade se enquadra no conceito legal de entidade de aposentados, o que exige, por consequência, a verificação dessa qualidade das entidades vinculadas a CONAFER.**

37. Além disso, na qualidade de Confederação, é preciso certificar (e esclarecer) se esse caso pretende se valer do disposto no §1º-H do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999. **Ou seja, a entidade interessada pretende figurar no**

**pólo deste ajuste na qualidade de Confederação, com o fim de permitir que seja descontado em folha de pagamento a mensalidade associativa das entidades que são a elas vinculadas?**

38. Essa parece ser a única hipótese possível, vez que a CONAFER não possui associados pessoas físicas diretamente. Apesar disso, não consta nos autos uma procedimentalização que tenha considerado essa hipótese, de modo que **não se verificou nos autos qualquer análise quanto ao modelo de ajuste a ser utilizado, a fim de considerar um acordo com entidade Confederativa, que visa alcançar entidades a ela vinculadas. Situação que merece reparos.**

39. **Para tanto, se faz necessário que a área técnica apresente um modelo de ajuste que permita esse tipo de entidade, bem como que preveja a forma de verificação dos requisitos legais da entidade vinculada, bem como o meio de fiscalização dessas entidades e, inclusive da entidade confederativa.**

40. **Nesse sentido, é aconselhável que o feito seja instruído com a formulação de modelo de acordo de cooperação técnica que se adapte ao objeto desejado, mediante especificação e análise das garantias para que as "entidades vinculadas" atendam todos os requisitos exigidos para a entidade que celebram ajuste diretamente com o INSS, formulação e análise de meios de fiscalização, de responsabilidade do INSS, sobre todas as entidades vinculadas, além de formulação e análise de disciplina específica de responsabilização por prejuízos causados por essas entidades.**

41. **Além de conter gestão dos riscos do modelo adotado, considerando, inclusive, a experiência recente do INSS diante de irregularidades cometidas por outras entidades no âmbito de Acordos de Cooperação Técnica dessa mesma natureza, inclusive de grande repercussão nacional, que culminaram com a rescisão de tais Acordos.**

42. **Bem como, mediante especificação e análise das garantias para que as "entidades vinculadas" atendam todos os requisitos exigidos para as entidades que celebram ajuste diretamente com o INSS.**

43. **Destaca-se, ainda que a admissão da execução de ajustes dessa natureza por meio de entidades vinculadas ampliam os possíveis danos decorrentes da inexecução ou da má execução do ajuste. Além disso, já é do conhecimento deste INSS que a utilização de "entidades vinculadas" serviu para permitir a execução do ajuste por entidades que não preenchiam os requisitos obrigatórios para executarem por si só o objeto do ajuste. Para tanto, memora-se as discussões veiculadas no âmbito das parcerias relativas ao desconto de mensalidade, destacando-se as manifestações jurídicas exaradas no NUP: 35000.002370/2019-84 e no NUP: 35000.001435/2018-93.**

44. **Assim, tal como proposto, sem o devido estudo técnico, análise robusta da capacidade de fiscalização, e manejo adequado do ajuste direcionado ao caso, não se recomenda a permissão de execução do ajuste por entidades vinculadas (ou credenciadas).**

45. **Ademais, ao que parece, a entidade interessada se apresenta na categoria de entidade sindical de terceiro grau, e, em razão desse condição, pretende realizar o presente ajuste para que as entidades sindicais de segundo e primeiro grau, integrantes de seu sistema confederativo (vide capítulo II do Estatuto), possam aderir esse ajuste e executar o objeto descrito.**

46. **Registra-se que o associados não são diretamente filiados a entidade Acordante, posto que, como visto, se trata de uma entidade sindical de terceiro grau e, por isso, formada por Federações, que, por sua vez, devem ser formadas por sindicatos. De rigor, a filiação é feita junto ao sindicato. Assim, em razão dessa estrutura sindical é que se admite a celebração deste acordo com a admissão de adesões das entidades que compõem formalmente essa estrutura.**

47. **Em vista disso, é necessário que a entidade comprove a sua qualidade sindical, bem como de suas entidades filiadas (por ocasião da adesão a este acordo), uma vez que a qualidade sindical passa a ser condição de legitimidade para firmar o acordo.**

48. **Além disso, será necessário que o representado seja associado, ou seja, que seja feita a devida comprovação da filiação ao respectivo sindicato (associação vinculada).**

49. **Vale asseverar, também, que não se identificou nos autos qualquer análise técnica quanto ao ajuste em curso (ainda vigente). Destaca-se, consoante se infere do NUP: 35000.000914/2013-88., que a CONAFER celebrou com este INSS acordo de cooperação, tendo por objeto o desconto das mensalidades dos associados da referida associação nos benefícios previdenciários. E, em procedimento de apuração de fatos, a entidade demonstrou dificuldades de apresentação/administração de documentos necessários a fiscalização do ajuste, inclusive destacando a autonomia de cada entidade vinculada para a guarda dos documentos relativos àquele ajuste. Tal fato exige uma análise, devidamente assentada nos autos, mais acurada quanto a capacidade de execução do presente ajuste mormente no que se refere ao tratamento dos documentos pessoais dos segurados.**

50. **Destaque-se que a devida fiscalização dos ajustes que celebra é obrigação legal do INSS, de modo que eventuais dificuldades operacionais ou de outra ordem, se houver, diagnosticadas pelo INSS, para implementar a referida fiscalização, e os riscos associados, devem ser objeto de consideração expressa por parte da autoridade competente, no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade para decidir pela celebração do ajuste, pelo que se responsabiliza.**

51. **Sugere-se, inclusive, que a análise do ajuste em vigor seja acompanhada de verificação, junto a SENACON e/ou CNJ, de demandas/reclamações em face de tal entidade, com o fim de melhor averiguar as**

**práticas relativas a finalidade da mensalidade.**

52. **Recomenda-se, ainda, que a administração aprecie, de forma expressa, fundamentada e conclusiva, à luz da necessidade de adequada instrução processual, da necessidade de apresentação das razões de propositura do ajuste, do interesse público e dos critérios de conveniência administrativa (art. 154, § 1º, do RPS), qual a vantajosidade ou se/porque seria oportuno e conveniente celebrar o presente ajuste.**

53. **Observa-se, por fim, que observações dessa natureza são feitas regularmente por esta Procuradoria, inclusive para caso de igual natureza, como o registrado no PARECER n. 00061/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, veiculado no NUP: 35000.000914/2013-88.**

### 3. CONCLUSÃO

54. Em que pese haja autorização legislativa para o desconto em questão, caso haja saneamento das inconsistências detalhadas no tópico anterior e a administração opte por dar seguimento à presente proposta de ajuste, **recomenda-se seja robustecida a motivação da conveniência administrativa**, devendo a área técnica competente fazer constar *avaliação concreta do custo/benefício* desse ajuste para o INSS - mormente quando se trata de uma renovação de ajuste já anteriormente firmado (e que demanda *avaliação detalhada de sua execução* para fins de definição de sua renovação ou não) -, considerando, inclusive, *custos de implantação da medida e riscos associados à prática*, a exemplo das reclamações de segurados nos diversos canais de atendimento e da responsabilização judicial do INSS em caso de descontos questionados pelos segurados. A devida fundamentação e motivação para o ato e para justificar sua conveniência e oportunidade deve lastrear-se nos ditames e requisitos dos artigos 20 e ss da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, assim como deve se dar nos termos do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. A propósito, confira-se o seguinte, *in verbis*:

#### LIDNB

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

#### DECRETO Nº 9.830, DE 2019

##### **Motivação e decisão**

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

##### **Motivação e decisão baseadas em valores jurídicos abstratos**

Art. 3º A decisão que se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos observará o disposto no art. 2º e as consequências práticas da decisão.

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.

§ 2º Na indicação das consequências práticas da decisão, o decisor apresentará apenas aquelas consequências práticas que, no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 3º A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade.

(...)

#### **Interpretação de normas sobre gestão pública**

Art. 8º Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos, as dificuldades reais do agente público e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Na decisão sobre a regularidade de conduta ou a validade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos, serão consideradas as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público.

§ 2º A decisão a que se refere o § 1º observará o disposto nos art. 2º, art. 3º ou art. 4º.

55. Assim, somente após a devida instrução do feito, nos termos asseverados ao longo desta manifestação, em especial nos parágrafos 21, 22, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 47, 48, 49, 50, 51, 52 e 53 com análise técnica robusta do novo modelo adotado, a minuta deverá ser submetida a análise por esta PFE-INSS.

56. Nesses termos, sugere-se o retorno dos autos à Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, para as providências pertinentes.

À consideração superior.

Brasília, 13 de maio de 2022.

(assinado eletronicamente)

**ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM**  
PROCURADORA FEDERAL

De acordo com a manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos.  
Remetam-se à Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, na forma proposta.

(assinado eletronicamente)

**KARLA KRISTINE CORREIA AMENO**  
PROCURADORA FEDERAL

COORDENADORA-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL - em exercício

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014061731202271 e da chave de acesso 789fa208



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 881622876 e chave de acesso 789fa208 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 16-05-2022 15:37. Número de Série: 52351787759800190476513103403. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



Documento assinado eletronicamente por KARLA KRISTINE CORREIA AMENO, 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 881622876 e chave de acesso 789fa208 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARLA KRISTINE CORREIA AMENO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 17-05-2022 11:59. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

**DESPACHO n. 00158/2022/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.061731/2022-71**

**INTERESSADOS: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS AGRICULTORES FAMILIARES E  
EMPREENDEDORES FAMILIARES RURAIS DO BRASIL - CONAFER.**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

1. **APROVO, EM PARTE, o PARECER n. 00018/2022/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.**
2. **Deixo de aprovar, em especial, as recomendações que conflitam com os parágrafos abaixo do artigo 154 Decreto 3048/99:**

§ 1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público.  
(Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do caput e somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário, conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS.  
(Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-B A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS.  
(Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do caput poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por: (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

§ 1º-E Considera-se mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas



assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do caput, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

**§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do caput deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)**

**§ 1º-H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)**

§ 1º-I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º-F pela instituição que o celebrar. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

(...)

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do **caput** e somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário, conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-B A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do **caput** poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por: (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do **caput**, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

**§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do caput deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o**

**Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin.**  
**(Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)**

**§ 1º-H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)**

§ 1º-I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º-F pela instituição que o celebrar. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

3. Em complemento, passo à análise da minuta de acordo para que - em sendo o caso de saneamento dos autos pelo cumprimento/justificação das recomendações do Parecer em epígrafe - o processo não necessite retornar para a PFE/INSS apenas para análise da Minuta de ACT.
4. Lembrando que as orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo para prosseguimento do feito.
5. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: *"Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas"*.
6. Da análise da minuta encaminhada a esta Procuradoria, em que pese a não adequação total do instrumento em comento ao caso concreto, no que é aplicável ao acordo de cooperação técnica, verifica-se a presença das cláusulas obrigatórias já relacionadas, razão pela qual não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS no caso de confederações ou federações, desde que se considerem as sugestões a seguir discorridas que também são consequências das recomendações do or a aprovado Parecer desta PFE:

Na cláusula primeira - Do objeto, no item 1.1, sugere-se que seja incluído o seguinte: "em benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão por morte, de associados a entidades associativas, vinculadas à confederação". Que seja alterada a redação inicial do item 1.4 para: "Entende-se por mensalidade associativa o pagamento devido pelo associado à entidade associativa, vinculada à Acordante...". Que seja alterada a redação do item 1.5 para "a inclusão de qualquer serviço prestado pelo acordante, suas entidades vinculadas ou por terceiro". Que no item 1.6 seja incluído "por parte do associado à entidade associativa, filiada à acordante". E ao final seja acrescentado mais 2 (dois) itens: o item com redação: "Todas as entidades filiadas à Acordante deverão estar submetidas ao valor percentual de mensalidade associativa definido por esta, não podendo em hipótese alguma exacerbar ou praticar valores diferentes dos valores estabelecidos em ata de assembleia da Acordante, que definiu seu o percentual de desconto associativo"; e o item com a seguinte redação: "Os descontos de que tratam este ACT possuem natureza de contribuição associativa para todas as entidades vinculadas à Acordante".

Na cláusula segunda – Das obrigações dos partícipes no item 2.2.1 seja acrescentado "divulgar entre suas entidades filiadas, e estas, por seu turno, entre seus associados." No item 2.2.5 seja alterada a redação para "termo de filiação à entidade associativa, vinculada à acordante". Que no item 2.2.10 conste: "Orientar suas entidades vinculadas sobre a obrigação de esclarecer aos beneficiários", e ainda neste item sejam acrescentadas as alíneas "e" e "f", com as respectivas redações: "Número telefônico do Serviço de Atendimento ao Consumidor da entidade (0800 ou equivalente)" e "Nome da rubrica que constará na folha de pagamento do beneficiário". Que seja acrescentado também um novo item, com a redação: "Os documentos de que tratam as alíneas "a" e "b" do item 2.2.5 poderão ser formalizados em meio eletrônico, desde que contemplem requisitos de segurança que permitam garantir sua integridade e não repúdio (IN nº 128, de 28 de

março de 2022”. Que se acrescente ainda os itens seguintes: “A Acordante deve manter sempre disponível e em funcionamento seu Serviço de Atendimento ao Consumidor - SAC, previsto na alínea “e” do item 2.2.10 deste Acordo, garantindo que as ligações para o SAC sejam gratuitas e o atendimento das solicitações e demandas, previsto no Decreto nº 6.523, de 31 de julho de 2008, não deverá resultar em qualquer ônus para o beneficiário”;

Na cláusula terceira - Das Autorizações, no item 3.2, sugere-se alterar a redação final para “outros procedimentos, que assegurem a veracidade e a autenticidade das autorizações, que serão definidos pelo INSS, por meio de Instrução Normativa”. Recomenda-se acrescentar ao início do item 3.7 o texto: "O beneficiário que autorizar o desconto deverá ser associado a uma das entidades associativas, filiadas à Acordante”. No item 3.9 deve constar “operação realizada pela Acordante ou por suas entidades vinculadas”. No item 3.14 seja acrescido no final da redação “evitando-se o desconto no mês subsequente, sob pena de devolução ao segurado”. Sugere-se, também, que a redação do item 3.15 seja modificada para: “A autorização de operações de desconto de mensalidade associativa somente poderá ocorrer, desde que aquela tenha sido dada diretamente pelo beneficiário em favor da Acordante, por meio da associação ou entidade vinculada, sendo vedada a delegação para terceiros estranhos ao presente ajuste”.

Na cláusula quarta – Dos descontos, no item 4.3 que seja acrescida ao final “bem como pelo meios disponibilizados pelo próprio Acordante”.

Na cláusula quinta – Da execução, no item 5.1 que seja acrescida no início “A Acordante, e nem suas entidades vinculadas...”.

Na cláusula oitava - Da Responsabilidade, que o item 8.16 seja alterado para: “O INSS poderá definir outros critérios permanentes de supervisão e fiscalização, por meio de normas específicas”. E que se acrescente o item 17, com a redação respectiva: “O INSS poderá realizar fiscalizações ordinárias no fim de cada exercício anual e fiscalizações extraordinárias, a qualquer tempo, sempre que necessário para assegurar a boa execução dos termos deste ACORDO, inclusive no que concerne às entidades vinculadas à Acordante”.

Na cláusula décima terceira – Da rescisão e rescisão, o item 13.4, sugere-se, a redação seguinte: "Em caso comprovado de inclusão de descontos não autorizados especificamente pelo beneficiário, de descontos a maior do que o devido, ou a título diverso do de mensalidade associativa, este acordo, após o contraditório e a ampla defesa, poderá ser suspenso preventivamente e instaurado processo de rescisão, observado o devido processo legal”.

7. **De mais a mais, anota-se a importância de a área técnica processante elaborar e divulgar modelos de ajustes que se apliquem a esses casos no âmbito desta Autarquia, cujo objetivo é a uniformização dos procedimentos com vistas ao aprimoramento, eficiência, e celeridade nos processos realizados pelo INSS. Alerta-se, ainda, que a área demandante, na ocasião de sua adoção, certifique-se quanto à utilização da última versão disponível, tomando as medidas de cautela necessárias para a sua adaptação em conformidade com o objeto concreto do ajuste.**

8. Acrescento, ainda, que a qualidade sindical mencionada no Parecer diz respeito à Entidade comprovar sua atuação em representação, legitimidade e defesa do seu dito segmento de categoria.

9. No caso concreto, compulsando os autos originais do Acordo em vigor, há notícia da composição de comitê de acompanhamento de cumprimento do Acordo de Cooperação. Este fato já demonstra que a administração está empenhada em fiscalizar o fiel cumprimento dos Acordos de Cooperação, em especial com a Confederação dos autos, cumprindo assim as recomendações de fiscalização exaradas neste Parecer.

10. **Diante do exposto, seguindo ou justificando as orientações emanadas no Parecer e neste Despacho, pode a Administração seguir com a assinatura da avença sem necessidade de retorno a esta PFE/INSS haja vista que a análise jurídica encontra-se completa.**

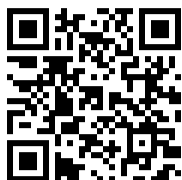
11. É o entendimento desta PFE.
12. Encaminhe-se conforme sugerido.

Brasília, 22 de maio de 2022.

VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO  
PROCURADOR-GERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014061731202271 e da chave de acesso 789fa208



Documento assinado eletronicamente por VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 893521326 e chave de acesso 789fa208 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 26-05-2022 16:09. Número de Série: 66293781227695588210749468274. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



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

**PARECER n. 00015/2022/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.436588/2021-02**

**INTERESSADOS: A ASSOCIAÇÃO NO BRASIL DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - AP BRASIL**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO**

**EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica a ser firmado entre o INSS e a Associação no Brasil de Aposentados e Pensionistas da Previdência Social - AP BRASIL, para desconto de mensalidade associativa diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados. Natureza jurídica de Acordo de Cooperação. Ajuste não prevê transferência de recursos financeiros. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Parecer pela aprovação da minuta do ACT, desde que atendidas as recomendações/sugestões/observações apontadas.**

Senhora Coordenadora-Geral,

## **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de solicitação da **Associação no Brasil de Aposentados e Pensionistas da Previdência Social - AP BRASIL** ao INSS para a formalização de **Acordo de Cooperação Técnica - ACT** para operacionalização de descontos de mensalidades associativa nos benefícios previdenciários de seus associados (Seq. 01 do SAPIENS – PDF1).

2. A **Associação no Brasil de Aposentados e Pensionistas da Previdência Social - AP BRASIL** encaminhou manifestação de interesse acompanhada de cópia autenticada da última consolidação estatutária registrada em cartório competente; Prova de Regularidade com as Fazendas estadual e do município; e RG dos responsáveis com permissão para firmar documentos juntos ao INSS.

3. De acordo com o disposto no **Ofício SEI nº 3/2022/CGPGSP/DIRBEN-INSS** (Seq. SAPIENS 18-PDF1), a entidade para análise da viabilidade de atendimento ao pedido da entidade, seria necessário apresentar:

*“a) Retificação do compromisso de manifestação de interesse, assinado pelo Presidente da entidade;*

*b) Procuração com poderes específicos ao mandatário, assinada pelo Presidente da Entidade;*

*c) Certidão Negativa Municipal;*

*d) Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, fornecido pela*

*Caixa Econômica Federal – CEF;*

*e) Declaração considerando o disposto no art. 27, do Decreto nº. 8.726/2016*

*f) Comprovação de capacidade técnica de acordo com a capacidade operacional de realizar o objeto (organização administrativa, capacidade de carga de pessoal e balanço patrimonial, faturamento do último, site da internet, serviço de atendimento ao afiliado, etc...)*

*g) Esclarecimentos quanto à atividade econômica secundária da entidade, constante do registro do seja CNPJ, qualifica: Corretores e agentes de seguros, de planos de pré complementar e de*

saúde. A associação opera esses seguros e planos?  
h) Informações acerca da forma de cobrança (meios de contribuição) atual da mensalidade associativa, posto que o teor da declaração apresentado em desarmonia com o inciso IV, art. 5º do Estatuto Social da própria entidade.”

4. A **Associação no Brasil de Aposentados e Pensionistas da Previdência Social - AP BRASIL** atendeu à diligência:

- a) Retificação do compromisso de manifestação de interesse, assinado pelo Presidente da entidade ( 6617947 );
- b) Procuração com poderes específicos ao mandatário, assinada pelo Presidente da Entidade (6617950);
- c) Certidão Negativa Municipal ( 6617918 );
- d) Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, fornecido pela Caixa Econômica Federal – CEF ( 6617920 );
- e) Declaração considerando o disposto no art. 27, do Decreto nº. 8.726/2016 ( 6625311 );
- f) Comprovação de capacidade técnica de acordo com a capacidade operacional de realizar o objeto (organização administrativa, carga de pessoal e seu exercício de balanço patrimonial, faturamento do último, site da internet, serviço de atendimento ao afiliado, etc...) ( 6617924 , 6617943 e 6617945 )
- g) Esclarecimentos quanto à atividade econômica secundária da entidade, constante do registro do seja CNPJ, qualifica: Corretores e agentes de seguros, de planos de pré complementar e de saúde. A associação opera esses seguros e planos? ( 6617924 e 6617954 );
- h) Informações acerca da forma de cobrança (meios de contribuição) atual da mensalidade associativa, posto que o teor da declaração apresentado em desarmonia com o inciso IV, art. 5º do Estatuto Social da própria entidade ( 6617924 ).
- g) Alteração do Estatuto ( Seq. SAPIENS 69 - PDF1);
- h) Ata da Assembleia Geral (Seq. SAPIENS 57 - PDF1);

5. Em seguida, foi realizado o “check-list” de verificação da documentação (Seq. SAPIENS 73 – HTML1), no qual se assinalou a presença de todos os documentos necessários para o Acordo de Cooperação Técnica.

6. À Seq. SAPIENS 74 – HTML1 e HTML2, foram juntadas as minutas do Acordo de Cooperação Técnica e do Plano de Trabalho, respectivamente .

7. A **Nota Técnica nº 8/2022/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN-INSS** (Seq. SAPIENS 76 – HTML 1), firmada pelo Chefe de Divisão de Consignações em Benefícios, aponta estarem presentes os propósitos para celebração do acordo, bem como pela viabilidade técnica, desde que a proponente concorde e aceite com as minutas e haja interesse e conveniência por parte da Administração Pública Federal.

8. As minutas, por meio do **Ofício nº 020/2022/AP BRASIL**, datado em 25 de abril de 2022, foram aceitas formalmente pela AP BRASIL (Seq. SAPIENS 81 – PDF 1).

9. **Despacho, de 26/04/2022 – do Chefe de Divisão de Consignação em Benefícios** (Seq. SAPIENS 95 – HTML 1) faz referência à Nota Técnica e encaminha as minutas do Plano de Trabalho e do ACT para aprovação formal e previamente. **A aprovação formal não foi exarada pelo Despacho, de 27/04/2022 - Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios** (Seq. SAPIENS 96 – HTML 1), que encaminhou os presentes autos à PFE/INSS para análise e emissão de parecer jurídico.

10. Este é o relatório.

## **2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

11. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data (conforme constantes até Seq. 96 do SAPIENS), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 – CF/88, o artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e o artigo 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, incumbe a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal/Advocacia-Geral da União manifestação sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da discricionariedade (aspectos de conveniência e oportunidade) dos atos afeitos aos gestores/administradores, nem analisar elementos de natureza eminentemente técnica, financeira, administrativa ou de gestão.

12. A propósito, o Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Consultoria-Geral da União deixa claro que “O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, os administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.

13. As observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Nesse caso, a decisão deve ser expressamente fundamentada, conforme exige o art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 1999. O prosseguimento do feito sem a observância desses apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

### 3. ANÁLISE JURÍDICA

“Interpretar é alcançar o sentido de alguma coisa; é aprender-lhe a significação. Assim, interpretar o Direito Administrativo é captar o sentido de suas normas”. **DIÓGENES GASPARINI**

#### 3.1. NO MÉRITO

##### 3.1.1. DO ATO ADMINISTRATIVO

14. Antes de adentrarmos no cerne desta análise jurídica, mister tecermos considerações, ainda que de forma perfunctória, acerca do conceito e elementos do **Ato Administrativo**. Com efeito, a função executiva da Administração Pública é concretizada por meio de seus atos jurídicos, denominados atos administrativos, cuja teoria consiste no objeto fundamental de estudo do Direito Administrativo.

15. Na clássica lição de **HELY LOPES MEIRELLES**, em “Direito Administrativo Brasileiro”, 15ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 126, *verbis*:

“Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”.

16. Por sua vez, **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO**, em “Elementos de Direito Administrativo”, 3ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1992, p. 38, conceitua ato administrativo como:

“A declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público) no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante comandos complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitos a controle de legitimidade por órgão jurisdicional”.

17. De fato, a doutrina administrativista relaciona elementos ou requisitos para a existência dos atos administrativos, como, mais uma vez, leciona **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., pp. 127/128, *verbis*:

“O exame do ato administrativo revela nitidamente a existência de cinco requisitos necessários à sua formação, a saber: *competência, finalidade, forma, motivo e objeto*. Tais componentes, pode-se dizer, constituem a infraestrutura do ato administrativo, seja ele vinculado ou discricionário, simples ou complexo, de império ou de gestão.

18. Além destes componentes, merecem apreciação, pelas implicações com a eficácia de certos atos, o *mérito administrativo* e o *procedimento administrativo*, elementos que, embora não integrem sua contextura, concorrem para sua formação e validade.

19. Sem a convergência desses elementos não se aperfeiçoa o ato e, conseqüentemente, não terá condições de eficácia para produzir efeitos válidos. Bastam essas considerações para realçar a importância do conhecimento desses componentes do ato administrativo e justificar as considerações que passaremos a tecer sobre os mesmos”.

### 3.1.2. DO OBJETO

20. Na lição de **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., p. 131, sobre o elemento *objeto* dos atos administrativos, *verbis*:

**Objeto** – “Todo ato administrativo tem por objeto a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação do Poder Público. Nesse sentido o objeto identifica-se com o conteúdo do ato, através do qual a Administração manifesta o seu poder, e a sua vontade, ou atesta simplesmente situações preexistentes. (...)

O objeto, nos atos discricionários, fica na dependência da escolha do Poder Público, constituindo essa liberdade opcional o mérito administrativo. Não se pode, pois, em tal elemento, substituir-se o critério da Administração pelo pronunciamento do Judiciário, porque isto importaria em revisão do mérito administrativo, por uma simples mudança de juízo subjetivo – do administrador pelo juiz – sem qualquer fundamento em lei.”

#### 3.1.2.1. DO OBJETO NA MINUTA DE ACT

21. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de minuta de Termo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre a **Associação no Brasil de Aposentados e Pensionistas da Previdência Social - AP BRASIL**, que tem por **objeto**, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (Seq. SAPIENS 85 – HTML 1), o seguinte:

“1.1. O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da ASSOCIAÇÃO NO BRASIL DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - AP BRASIL, no valor correspondente à 3,5% (três vírgula cinco por cento) do benefício do associado, em favor do ACORDANTE.

1.2. O desconto em referência apenas será realizado e repassado ao ACORDANTE, se houver expressa autorização do associado.

1.3. O presente Acordo de Cooperação Técnica e as relações previdenciárias dele decorrentes são regidos pela Lei de Benefícios da Previdência Social – Lei nº 8.213/1991, pelo Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/1999, bem como pelas disposições específicas ora ajustadas.

1.4. Entende-se por mensalidade associativa o pagamento devido pelo associado ao ACORDANTE, em função tão só de sua filiação aos quadros associativos, não vinculado, portanto, a qualquer contraprestação ou aproveitamento específico, nem decorrente de qualquer adesão a programas ou planos de vantagens ou benefícios.

1.5. A inclusão de qualquer serviço prestado pelo ACORDANTE ou por TERCEIRO embutido no valor da mensalidade, ou em desacordo com esta Cláusula, caracterizará desvio de finalidade e simulação e ensejará as consequências previstas na Cláusula Décima Segunda, bem como na Cláusula Oitava.

1.6. O desconto de mensalidade previsto nesta Cláusula depende de expressa e livre manifestação de vontade, por parte do associado do ACORDANTE, o qual poderá, a qualquer tempo, solicitar a exclusão da autorização.”

**22. O objeto do Acordo resume-se a possibilitar o repasse das contribuições associativas descontadas da mensalidade do benefício, mediante autorização do associado cujo fito é gerar comodidade ao beneficiário.**



23. No tocante aos descontos da mensalidade, eles estão previstos no art. 5º do Estatuto Social (Seq. Sapiens 69 - PDF1), limitados ao percentual de 3,5% (dois por cento), consoante o disposto no item 06, parágrafo 27, da Nota Técnica nº 8/2022/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN-INSS (Seq. SAPIENS 76 - HTML 1).

**24. O check - list (Seq. SAPIENS 73) afirma que há "Ata de Assembleia Geral que define o percentual de desconto" - documento 6273519 (Seq. SAPIENS 3), porém, esse documento é apenas o Estatuto. Em análise das Atas das Sequências SAPIENS 4, 55 e 67, também não foi encontrado nada referente ao percentual de desconto. Assim, recomenda-se a inclusão dos autos de Ata de Assembleia Geral que define o percentual de desconto.**

### 3.1.2.2. DAS CONDIÇÕES PARA O DESCONTO NOS BENEFÍCIOS

25.. O artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados. Confira-se, *in verbis*:

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

V - mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

(...)

§ 6º Na hipótese prevista no inciso V do caput deste artigo, a autorização do desconto deverá ser revalidada a cada 3 (três) anos, a partir de 31 de dezembro de 2022, podendo esse prazo ser prorrogado por mais 1 (um) ano, por meio de ato do Presidente do INSS. (Redação dada pela Lei nº 14.131, de 2021)

26. Examina-se, dessa forma, que a regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213, de 1991, autoriza que seja descontada mensalidade de associações e demais entidades de aposentados, estabelecendo, como condição, que se trate de entidade de aposentados legalmente reconhecida, bem como que haja autorização de seus filiados.

27. O artigo 154 do Regulamento da Previdência Social - RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes, verbis:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

(...)

§ 1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do caput e somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário, conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-B A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do caput poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por: (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-E Considera-se mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do caput, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do caput deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º-F pela instituição que o celebrar. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

28. Nesse norte, como requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido, examina-se a necessidade de (i) o desconto abranger somente a mensalidade associativa, (ii) a entidade interessada ter legitimidade para o feito, denominada pela qualidade de representar aposentados e de ser legalmente constituída, e (iii) autorização de seus filiados.

29. Conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE/INSS (por exemplo, no **PARECER nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU** - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213, de 1991, nada mais é do que a contribuição associativa, devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, inciso IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). Estando a previsão legal em questão restrita ao desconto de mensalidade ou contribuição associativa, conclui-se, por outro lado, pela ausência de previsão normativa para descontos de valores de outra natureza (no mesmo sentido, confira-se o precedente da **NOTA nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU** - NUP 35000.000459/2018-25).

30. O §1º-E do art. 154 do RPS, na atual redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 28 de outubro de 2020, definiu mensalidade associativa como sendo "a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS".

31. Analisando-se o Estatuto Social da **Associação no Brasil de Aposentados e Pensionistas da Previdência Social - AP BRASIL** (acostado em Sapiens Seq. 69), percebe-se que ele prevê o seguinte, *verbis*:

"Art. 5º - São deveres dos Associados:

- I - Cumprir as obrigações, regras e normas previstas no estatuto social da Associação e seus Regimentos;
- II - Prestigiar a ASSOCIAÇÃO NO BRASIL DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - AP BRASIL e zelar pelo seu bom nome, garantindo sua continuidade e expansão;
- III - Contribuir financeiramente para a manutenção da ASSOCIAÇÃO NO BRASIL DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - AP BRASIL, respeitando o processo isonômico;
- IV - As contribuições mensais virão através de mensalidades associativas, descontadas através de desconto em folha, desconto em conta corrente ou outro meio que torne o processo eficaz.
- V- Todo desconto deverá ser isonômico, não sendo permitido contribuições diferentes para nenhum Associado, criação de grupos que os diferencie, independentemente dos produtos ou serviços que venham a usufruir.
- VI - Fica instituído uma contribuição mensal de 3,5% (três vírgula cinco por cento) do salário Mínimo, obedecendo as regras da margem consignável, ficando vedado o desconto quando o associado ultrapassar a margem consignável definida em Lei, não sendo permitido qualquer desconto associativo quando não for autorizado expressamente pelo associado. O reajuste da taxa associativa fica condicionado ao reajuste dos benefícios recebidos pelos aposentados, pensionistas e beneficiários do RGPS.**
- VII - Não será permitido qualquer desconto associativo quando não for autorizado expressamente pelo Associado.
- VIII - Desempenhar com responsabilidade e dedicação os mandatos e cargos para os quais forem eleitos, nomeados ou contratados, sempre visando o benefício coletivo"

**32. Com relação ao valor da mensalidade associativa, não encontramos nenhuma cópia nos autos de "Ata de Assembleia Geral Extraordinária" realizada, que contenha a aprovação do valor do percentual a ser descontado a título de mensalidade associativa.**

33. Analisando-se os dispositivos supra colacionados, a contribuição à entidade associativa parece se enquadrar no conceito legal de contribuição associativa. Pressupõe-se, dessa forma, que o ajuste proposto tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa, de modo que será esse o tipo de contribuição que norteará a presente análise jurídica.

**34. De toda forma, caso celebrado o ajuste, sugere-se um acompanhamento atento de sua execução, mormente ante a possibilidade de se incluir no chamado "desconto de mensalidade" valores outros não contemplados no referido conceito, como, por exemplo, remunerações ou outras contribuições decorrentes de serviços específicos prestados pela entidade. No ensejo, deve-se frisar que o conceito de mensalidade associativa previsto no § 1º-E do art 154 do RPS não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, estando o desconto de referida mensalidade associativa sujeita, ainda, a limite máximo a ser estabelecido em ato do Presidente do INSS.**

35. Quanto ao requisito da legitimidade da entidade para figurar no polo do ajuste de referência, evidencia-se que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas.

36. No que se refere à natureza jurídica da entidade acordante, a lei define a necessidade de se tratar de uma associação, ou entidade congênere, de aposentados.

37. Tem-se, no que interessa à presente análise, que a associação se define pela reunião de pessoas com objetivos comuns, cuja finalidade não seja econômica. Mas devem ser dotadas de finalidades específicas inerentes às pessoas que congrega.

38. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, definiu a finalidade específica da associação cuja mensalidade se pode descontar dos benefícios previdenciários, qual seja: de aposentados. Infere-se, portanto, que a associação deve ser constituída pela reunião de

pessoas que busquem objetivos específicos da categoria de aposentados, sejam objetivos ligados à categoria profissional a qual pertenciam, sejam objetivos ligados a atividades sociais dos aposentados.

39. Considerando a previsão de que o INSS pode descontar da renda mensal do benefício "mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I" (art. 154, inciso V, do RPS, na redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020), tem-se que o § 1º-D do referido art. 154 do RPS (também na redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020), considera associação ou entidade de aposentados ou pensionistas como aquela formada por "aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias" (inciso I) ou "pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas" (inciso II).

40. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do novel §1º-D do art. 154 do RPS, fundada em diversas manifestações veiculadas pela CGMAD, em especial pela **NOTA nº 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU** (processo NUP 35014.274130/2020-64), e pelo **PARECER nº 00006/2020/GAB/PFE-INSSSEDE/PGF/AGU** (processo NUP 35014.179078/2020-33), deu-se no sentido de que mesmo na vigência do Decreto nº 10.537, de 2020, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, se enquadram no conceito legal.

41. Nada obstante, o entendimento desta PFE/INSS, adotado pelo Procurador-Geral, por meio do **DESPACHO nº 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU** (processo NUP 35014.179078/2020-33), foi o de que o novel §1º-D do art. 154 do RPS, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, conceitua como associação ou entidade de aposentados aquela que reúna como associados aposentados, pensionistas e idosos, em atenção a uma interpretação sistemática do art. 115, inciso V, da Lei nº 8.213/1991, fundamentada na liberdade de associação, cuja limitação deve ser excepcional.

42. ***In casu*, extrai-se do Estatuto Social apresentado (Seq. Sapiens 69 - PDF1 ) que a Associação no Brasil de Aposentados e Pensionistas da Previdência Social - AP BRASIL se apresenta como uma associação civil de direito privado, "podendo ter representação ou sucursais nas unidades federativas do Brasil" (art. 1º,§ 2º), constituída para "representar seus associados em ações coletivas, tanto judicial como administrativa" (art. 2º, inciso I). À luz do entendimento adotado por meio do referido **DESPACHO nº 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU** (processo NUP 35014.179078/2020-33), percebe-se, pois, ser possível enquadrar a entidade interessada no conceito de associação de aposentados.**

43. Ainda no que toca à legitimidade da entidade interessada, há que se perquirir se trata-se de entidade legalmente constituída. Os requisitos para a constituição das Associações estão definidos no art. 53 e seguintes do Código Civil, de 2002. O normativo prevê, por exemplo, os requisitos mínimos do Estatuto, bem como proíbe a previsão de direitos e obrigações recíprocas.

44. Conquanto a entidade tenha apresentado Comprovante de Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ (vide cópia em Sapiens Seq. 71 - PDF 1), além de cópias do Estatuto Social (vide Sapiens Seq. 69) e da cópia da Ata de Assembleia Geral Extraordinária, realizada em 10/06/2020, de eleição e posse da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal para o período de 5 anos (Seq. SAPIENS 4 - PDF1).

#### **DA CERTIDÃO DE INSCRIÇÃO NO CADASTRO DE ENTIDADES ESPECIAIS - CESE do novo Ministério do Trabalho e Previdência Social**

**45. Desse modo, e com vistas a garantir maior segurança ao INSS, recomenda-se que neste tipo de avença a área competente solicite à entidade de aposentados interessada que apresente Certidão de Inscrição no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE, expedida pelo novo Ministério do Trabalho e Previdência Social, recriado em 28 de julho de 2021 pela Medida Provisória nº 1.058, de 27/7/2021, que alterou a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, posto que esta pasta, nos termos da Portaria MTE nº 984, de 26 de novembro de 2008, tem competência para verificar a regularidade da entidade.**

46. Com efeito, o site do novo Ministério do Trabalho e Previdência Social informa que o "Cadastro de Entidades Sindicais Especiais foi criado pela Portaria 984/2008 para a inscrição de entidades que, apesar de não constituírem categoria profissional ou econômica e conseqüentemente não poderem fazer parte da estrutura sindical comum brasileira, tiveram menção especial no inciso VII e parágrafo único do art. 8º da Constituição Federal, artigo que concerne à organização sindical brasileira. Dessa forma, o Cadastro de Entidades Sindicais Especiais dá atenção especial a aposentados e a outros grupos e possibilita que eles constituam associação sindical específica para a defesa dos seus interesses e, ainda, filiem-se às Centrais Sindicais com maior identificação com os grupos representados". (Pesquisa realizada em 28 de abril de 2022)

47. De toda forma, recomenda-se que a área técnica avalie outros meios para verificar a regularidade de atuação da entidade. Além disso, recomenda-se que se proceda a uma análise de riscos consistente, como também a uma análise da capacidade técnica de este INSS fiscalizar a execução do ajuste, inclusive no controle da natureza da mensalidade associativa a ser descontada.

48. Destaque-se que a devida fiscalização dos ajustes que celebra é obrigação legal do INSS, de modo que eventuais dificuldades operacionais ou de outra ordem, se houver, diagnosticadas pelo INSS, para implementar a referida fiscalização, e os riscos associados, devem ser objeto de consideração expressa por parte da autoridade competente, no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade para decidir pela celebração do ajuste, pelo que se responsabiliza.

49. Outro requisito necessário para a formalização do ajuste é a autorização do aposentado filiado para que possa ser implementado o desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI do art. 5º da Constituição Federal de 1988, que preconiza, verbis:

Art. 5º (...)

(...)

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente;

(...)

50. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na CLÁUSULA TERCEIRA - DAS AUTORIZAÇÕES da minuta do ACT sob análise (Doc. SEI 6983841- Seq. SAPIENS 85 - HTML 1), que prevê a necessidade de apresentação de autorização expressa do titular do benefício. Além disso, verifica-se que o item 3.4 da citada Cláusula faz referência a modelos/formulários de autorização, revalidação e exclusão de desconto da mensalidade no benefício, cujas minutas (que figuram como Anexos I, II e III do ACT) foram acostadas em Seq. SAPIENS 83 - HTML 1, Seq. SAPIENS 89 - HTML 1 e Seq. SAPIENS 93 - HTML 1.

### 3.1.2.3. DO PLANO DE TRABALHO

51. Quanto à exigência de **plano de trabalho** (Seq. SAPIENS 87 – HTML 01), para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019/2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do **art. 22, da Lei 13.019/2014**, bem como do **art. 25, do Decreto 8.726/2016**, adequado, em certa medida, ao acordo de cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros. Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do regulamento:

#### Lei nº 13.019/2014

##### Seção VII

##### Do Plano de Trabalho

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IX - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

X - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. (Revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

### **Decreto nº 8.726/2016**

Art. 25. Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, apresentar o seu plano de trabalho, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;

II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;

III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;

IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e

VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do **caput** deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria.

52. Nesses termos, entende-se que o **plano de trabalho**, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 (nos incisos V a VII estão os requisitos específicos para ajustes com transferência de recursos, o que não pode ser no caso de Acordos de Cooperação). Depreende-se, também, que a celebração de convênios, acordos, ajustes e congêneres depende de prévia aprovação do **plano de trabalho** proposto pela organização Interessada.

53. Da leitura da minuta de **Plano de Trabalho** (Seq. SAPIENS 87 – HTML 01) constata-se que o desconto das mensalidades dos associados da **Associação no Brasil de Aposentados e Pensionistas da Previdência Social - AP BRASIL** será diretamente em seus respectivos benefícios previdenciários e corresponderá a **3,5 % (três e meio por cento) sobre o salário-mínimo vigente à época do desconto**. E como meta agir conjuntamente para concretizar a implementação da política de ações para os aposentados e pensionistas associados, *verbis*:

**“2. DAS METAS:****2.1. DO INSS:**

2.1.1. Colaborar com a implementação de políticas de ações do ACORDANTE voltadas aos aposentados e pensionistas que fazem parte de seu quadro de associados, através da facilitação do recebimento dos valores referentes às mensalidades dos associados

**2.2. DO ACORDANTE:**

2.2.1. Promover a defesa dos interesses de seus associados;

2.2.2. Promover congressos, palestras e conferências sobre assuntos de interesse da classe e ainda tendentes à melhoria e ao aperfeiçoamento dos serviços afetos ao ACORDANTE;

2.2.3. Fornecer assistência jurídica em condições mais favoráveis aos aposentados e pensionistas associados do ACORDANTE; e

2.2.4. Representar seus associados, bem como defender seus interesses, dentro da ordem e do respeito à Lei, junto aos poderes competentes.

54. Com efeito, como a supracitada **Nota Técnica nº 8/2022/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN-INSS** (Seq. SAPIENS 76 – HTML 1), após a análise dos requisitos, afirma:

"40. Sendo assim, o Plano de Trabalho está de acordo com os normativos afetos à matéria e a praxe da Instituição.

41. Ressalta-se que o Plano ora proposto poderá ser revisto para alteração de suas metas, conforme a necessidade, conveniência e oportunidade."

**3.1.2.4. DA POSSIBILIDADE JURÍDICA**

**55. Portanto, identifica-se, assim, a possibilidade jurídica de celebração da avença, uma vez que o ajuste tem a finalidade de viabilizar a operacionalização por meio eletrônico de direito conferido constitucionalmente.** Dessa forma, trata-se apenas de nova forma de operacionalização de um serviço que já é prestado pela Autarquia.

**3.1.2.5. DA VIABILIDADE TÉCNICA**

56. Quanto ao ponto relativo à **viabilidade técnica de operacionalização do ajuste** proposto, a **Nota Técnica nº 8/2022/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN-INSS** (Seq. SAPIENS 76 – HTML 1), firmada por Chefe da Divisão de Consignações em Benefícios, datada de 05 de abril de 2022, esclarece:

47. Destaca-se que a celebração do presente Acordo visa a concessão de uma comodidade ao beneficiário para realizar o pagamento da mensalidade associativa.

48. Assim, encontram-se presentes os propósitos para celebração do Acordo em voga, desde que a proponente concorde com as minutas do Acordo.

49. Então, em relação à instrução do presente, encaminhamos o processo com a elaboração das minutas do Acordo e seus anexos, bem como o Plano de Trabalho.

50. Feitas as considerações, esta Divisão De Acordos Nacionais De Benefícios manifesta-se pelo atendimento aos requisitos legais para celebração do Acordo, bem como opina pela viabilidade técnica na celebração do Acordo entre o **INSS** e a ASSOCIAÇÃO NO BRASIL DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS DA PREVIDENCIA SOCIAL - AP BRASIL CNPJ - 41.001.558/0001-79, desde que sanadas as pendências de manifestação de aceite das minutas elaboradas, bem como de assinatura eletrônica dos referidos documentos (minutas).

51. Encaminhe-se à consideração superior para análise e apreciação, sugerindo, sucessivamente:

I - Emissão de Ofício à **Proponente** para que se cumpra a exigência de manifestação e, se de acordo, envio à Diretoria de Benefícios, para apreciação da conveniência e oportunidade, exarando:

II - Aprovação formal e previamente, conforme determina o § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Minuta do Acordo, do Plano de Trabalho e dos Anexos do Acordo (Documentos SEI nº 6983181, 6983841, 6986548, 6986552, 6986556); e,

III- Submissão à Procuradoria, para análise da regularidade jurídico-formal."

57. Com efeito, a **Portaria Conjunta nº 3/DIRAT/DIRBEN/INSS**, de 8 de dezembro de 2017, que “**implementa o Módulo de Entidades Parceiras no Sistema de Agendamento – SAG e aprova minutas-padrão**”, já regulamenta uma realidade, ou seja, a viabilidade técnica de avenças como a presente, *in verbis*:

**“O DIRETOR DE ATENDIMENTO E o DIRETOR DE BENEFÍCIOS DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS**, no uso das atribuições que lhes confere o Decreto nº 9.104, de 24 de julho de 2017, e considerando:

- a. implementação do Módulo de Entidades no Sistema de Agendamento – SAG para recepção remota de requerimentos de entidades conveniadas;
- b. a necessidade de uniformização de Termos Aditivos, Acordos de Cooperação Técnica e Termos de Adesão, de forma a permitir aos acordantes, no âmbito da Administração Central, Superintendências-Regionais e Gerências-Executivas, a inclusão, por meio eletrônico, de requerimentos ao INSS;
- c. a necessidade de atendimento à recomendação constante do Parecer nº 00067/2017/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 4 de setembro de 2017; e
- d. as normas e diretrizes instituídas pelas Leis nos 8.213, de 24 de julho de 1991; 8.666, de 21 de junho de 1993; 13.019, de 31 de julho de 2014, e Decretos nos 3.048, de 6 de maio de 1999, e 8.726, de 27 de abril de 2016,

**RESOLVEM:**

Art. 1º Fica instituído o Módulo de Entidades no Sistema de Agendamento – SAG e aprovadas, na forma dos Anexos a esta Portaria, as minutas-padrão de Termo Aditivo, Acordo de Cooperação Técnica – ACT, Termo de Adesão e seus respectivos Anexos, a serem firmados no âmbito da Administração Central, Superintendências-Regionais e Gerências-Executivas.

Art. 2º O Módulo de Entidades do SAG deve ser acessado por meio da Internet, em endereço disponibilizado pelo INSS, exclusivamente por entidades signatárias de ACT que prevejam, expressamente, sua utilização para inclusão de requerimentos de serviços do INSS.

(...)

Art. 7º As minutas-padronizadas de Termo Aditivo, de ACT, de Termo de Adesão e de Plano de Trabalho, que constituem Anexos desta Portaria, deverão ser obrigatoriamente adotadas pelos dirigentes e agentes públicos do INSS para formalização dos ajustes e aditivos que objetivem a operacionalização de pedidos de serviços previdenciários por meio eletrônico, nos termos permitidos pelo art. 117 da Lei nº 8.213, de 1991, e com base na Lei nº 9.784, de 1999, e no Decreto nº 8.539, de 2015.

(...)

§ 2º Excepcionalmente, e desde que devidamente justificado pela área técnica competente, e autorizado pelo dirigente máximo do órgão, poderão ser incluídas, suprimidas ou modificadas cláusulas constantes das minutas-padrão referidas no caput deste artigo.” (Grifos nossos)

### 3.1.2.6. REGULARIDADE FISCAL

58. Quanto à comprovação da regularidade fiscal, nos termos do *caput* do art. 116 da Lei nº 8.666/93, aplicam-se as disposições da referida lei, no que couber, aos acordos celebrados por entidades da Administração.

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

59. Especialmente no tocante à regularidade fiscal, a Lei nº 8.666/93 exige o seguinte:

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto



contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943. (Incluído pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

**60. Ressalte-se, ademais, que a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, define em seu art. 6º, a obrigatoriedade de os órgãos da Administração Pública Federal, direta e indireta, efetuarem prévia consulta ao CADIN para a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos.**

61. A Lei nº 12.440/2011, de 7/7/2011, com início de vigência em 4/1/2012, instituiu a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT) e alterou a Lei nº 8.666/1993 para exigir a documentação de regularidade trabalhista como requisito imprescindível à regularidade fiscal e trabalhista dos convenientes por força do art. 116 da Lei de Licitações.

**62. No presente caso, a Nota Técnica nº 8/2022/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN-INSS (Seq. SAPIENS 76 – HTML 1) afirma não haver óbice fiscal que impeça Associação no Brasil de Aposentados e Pensionistas da Previdência Social - AP BRASIL de firmar acordo com a Autarquia, uma vez que foram apresentados o conjunto probatório da regularidade fiscal, *verbis*:**

"9. O conjunto probatório da regularidade jurídica e fiscal está instruído da seguinte forma:  
Estatuto Social e suas mudanças, com registro cartorial ( 6273519 , 6342198 , 6966196 );  
Ata de Fundação da entidade ( 6273497 ), realizada em 10/06/2020, que procedeu a eleição e posse do Presidente e demais membros da Diretoria e do Conselho Fiscal para mandato até 10 de junho de 2025, seguido de registro cartorial;  
CNPJ da entidade ( 6273579 );  
Certidão negativa de tributos ( 6271 );  
Certidão de regularidade do FGTS ( 6271767 , 6617920 , 6982261 );  
Certidão Negativa Trabalhista ( 6274770 );  
Certidão negativa estadual ( 6271745 , 6982183 );  
Certidão de registro cadastral SICAF ( 6271803 );  
Comprovante de Endereço Entidade ( 6274454 , 6966119 );  
Documento RG e CPF - Presidente ( 6274622 );  
Declaração Vedações art. 39 Lei 13019 ( 6274658 );  
Declaração de Adimplência ( 6274674 );  
Declaração CESE ( 6274694 );  
Declaração Art 27, Lei 8.666/93 ( 6274710 );  
Relação dos Dirigentes ( 6274733 );  
Relação de Sócios ( 6274752 , 6617943 );  
Declaração Formas de desconto ( 6275695 , 6617924 );  
Certidão negativa municipal ( 6617918 );  
Comprovação Capacidade Técnica ( 6617924 , 6617943 , 6617945 );  
Declaração artigo 27, Decreto 8276 ( 6625311 );"

**63. Foram diligenciadas, também, pela própria Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, as seguintes consultas:**

- I-Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM (Documento SEI nº 6787203 )
- II-Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV (Documento SEI nº 6787223 );
- III- Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - CADIN (Documento SEI nº 6787234 )
- IV- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF (Documento SEI nº 6787259 )
- V-Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS (Documento SEI nº 6787289 , 6990713 )
- VI -Consolidada do Tribunal de Contas da União - TCU (Documento SEI nº 6787328 )
- VII - Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ (Documento SEI nº 6787357 , 6990857 )
- VIII -Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos - Dirigentes (Documento SEI nº 6787399 , 6991017 )

64. Por todo o exposto, **seguindo o disposto da Nota Técnica nº 8/2022/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN-INSS** (Seq. SAPIENS 76 – HTML 1), **fica demonstrada a viabilidade técnica da celebração do Acordo entre o INSS e a Associação no Brasil de Aposentados e Pensionistas da Previdência Social - AP BRASIL, desde que sanadas as pendências de manifestação de aceite das minutas elaboradas (e haja interesse da Autarquia Previdenciária) – o que foi realizado conforme Seq. SAPIENS 81 – bem como de assinatura eletrônica dos referidos documentos (minutas).**

### 3.1.3. DA FORMA

65. Com relação ao requisito *forma*, ensina, ainda, **HELLY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., pp. 129/130, *verbis*:

“**Forma** – O revestimento exteriorizador do ato administrativo constitui requisito vinculado e imprescindível à sua perfeição. Enquanto a vontade dos particulares pode manifestar-se livremente, a da Administração exige procedimentos especiais e *forma legal* para que se expresse validamente. Daí podermos afirmar, que, se no direito privado a liberdade da forma do ato jurídico é regra, no direito público é exceção. Todo ato administrativo é, em princípio, formal. E compreende-se essa exigência, pela necessidade que tem o ato administrativo de ser contrastado com a lei e aferido, frequentemente, pela própria Administração e até pelo Judiciário, para verificação de sua validade. (...)

Impõe-se, neste caso, distinguir a *forma do ato do procedimento administrativo*. A *forma* é o revestimento material do ato; o *procedimento* é o conjunto de operações exigidas para a sua perfeição. (...) O procedimento é dinâmico; a forma é estática.

A inobservância da forma vicia substancialmente o ato, tornando-o passível de invalidação, desde que necessária à sua perfeição e eficácia”.

66. Quanto à *forma* do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, **tendo em vista que tem por objeto apenas prever desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários, repasse, aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social**, entende-se que a forma está adequada com a legislação de regência (Decreto nº 6.170/2007 e Lei nº 8.666/93).

67. Para o caso em tela, a **Portaria nº 1.313, do Presidente do INSS**, de 17 de junho de 2021, e publicada no D.O.U de 18/6/2021, que “estabelece diretrizes para elaboração, alteração e revogação dos atos administrativos”, estabelece, *verbis*:

“Seção IV

Dos atos constitutivos

Art. 21. Além do disposto no inciso II do art. 17, considera-se ato constitutivo:

I - Acordo de Cooperação Técnica: instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos públicos, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto,

atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva transferência de recursos financeiros.

(...)

§ 1º O Plano de Trabalho a ser adotado nos ajustes previstos neste artigo, deverá:

- I - obedecer aos parâmetros estabelecidos no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou na respectiva legislação de regência do ajuste que se pretende firmar, conforme o caso; e
- II - ser previamente aprovado pela autoridade competente da área proponente.

§ 2º Os instrumentos a serem celebrados pelo INSS com outros países deverão seguir os preceitos e fundamentos estabelecidos no Manual de Procedimentos de Prática Diplomática Brasileira, elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores.” (Grifos nossos)

68. No que toca à **minuta do acordo de cooperação técnica**, importante observar o que dispõe o **artigo 42 da Lei nº 13.019, de 2014:**

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) (Grifos nossos)

### 3.1.4. FUNDAMENTAÇÃO: FINALIDADE E MOTIVAÇÃO

69. Na lição de **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., pp. 128/129 e 130, *verbis*:

**Finalidade** – “Outro requisito necessário ao ato administrativo é a finalidade, ou seja, o objetivo de interesse público a atingir. Não se compreende ato administrativo sem fim público. A finalidade é, assim, elemento vinculado de todo ato administrativo – discricionário ou regrado – porque o direito positivo não admite ato administrativo sem finalidade pública ou desviado de sua finalidade específica. (...)”

A alteração da finalidade expressa na norma legal, ou implícita no ordenamento da Administração, caracteriza o desvio de poder (*détournement de pouvoir* – *sviamento di potere*), que rende ensejo à invalidação do ato, por lhe faltar um elemento primacial em sua formação: o fim público desejado pelo legislador”. (...)”

**Motivo** – “O *motivo* ou *causa* é a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo. O motivo, como elemento integrante da perfeição do ato pode vir expresso em lei, como pode ser deixado ao critério do administrador. No primeiro caso será um elemento vinculado; no segundo, discricionário, quanto à sua existência e valoração. Da diversidade das hipóteses ocorrentes resultará a exigência ou a dispensa da motivação.”

70. Com efeito, todo Ato Administrativo deve ser motivado e justificado, segundo o **Princípio da Motivação dos Atos Administrativos** e em atendimento ao disposto no **art. 50, da Lei n.º 9.784/99, que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”**:

#### CAPÍTULO XII

#### DA MOTIVAÇÃO

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que,

neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito. (Grifos nossos)

71. **MARÇAL JUSTEN FILHO** leciona, em “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 12ª ed., São Paulo, Editora Dialética, 2009, p. 846, *verbis*:

“Não se admite que a decisão administrativa, em qualquer grau, faça-se imotivadamente ou mediante simples invocação à conveniência administrativa. Os princípios do art. 37, caput, somados ao do art. 5º, inc. LV, ambos da CF/88, exigem que as decisões sejam motivadas, com indicação específica dos fundamentos pelos quais a Administração rejeita um determinado pleito do particular. Afinal, não teriam eficácia as regras constitucionais quando a Administração pudesse decidir de modo não fundamentado e não motivado. De pouco serviria garantir o direito de recurso, quando a Administração não estivesse vinculada a respeitar seus termos para decidir.”

72. Do mesmo modo, o **Tribunal de Contas da União** entende necessário que a motivação dos atos praticados no procedimento conste do Processo Administrativo:

**"PESQUISA DE PREÇOS, SINAPI e MOTIVAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS. Acórdão nº 541/2017 - TCU - Plenário.**

1.6. **Dar ciência** à Eletrobras Distribuição Rondônia **sobre as seguintes impropriedades, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes:**

1.6.1. não elaboração de relatório técnico circunstanciado e/ou juntada de respectivas pesquisas de preços que justificassem a não utilização dos valores constantes do SINAPI para a composição de custos unitários de materiais e serviços estimados na licitação e para o julgamento dos preços das propostas vencedoras na Concorrência 6/2006, em infração ao § 1º do art. 112 da Lei 11.178/2005 (LDO 2005);

1.6.2. **não juntada de pareceres e estudos técnicos que motivassem as alterações tidas por necessárias e que caracterizassem as suas naturezas supervenientes**, em relação ao momento da Concorrência 6/2006, nos Contratos DT/38/2007, DT/40/2007 e DT/42/2007, em descumprimento ao Acórdão 2.032/2009-TCU-Plenário."

**"PRESTAÇÃO DE CONTAS e MOTIVAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS. Acórdão nº 6063/2017 - TCU - 2ª Câmara.**

1.7. Ciência:1.7.1. à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene acerca **da necessidade de instruir os pareceres atinentes às prestações de contas, tanto em seu aspecto físico quanto financeiro, com os documentos e considerações que sustentem suas conclusões pela aprovação ou rejeição, explicitando os motivos do ato administrativo praticado.**" (Grifos nossos)

73. No tocante à **fundamentação (motivação e finalidade) para a edição do ato** tem-se que a Administração apresentou a **Nota Técnica nº 8/2022/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN-INSS** (Seq. SAPIENS 76 – HTML 1), firmada por Chefe da Divisão de Consignações de Benefícios, da qual se destaca o seguinte excerto:

21. Nesse contexto, apreciando pedido, verifica-se que a AP BRASIL, é uma "associação civil de direito privado, com prazo de duração indeterminado, tem por objetivo a agregação de aposentados e pensionistas da previdência social, em caráter associativo e de forma coletiva.", nos termos dos incisos II e III do artigo 618-A da Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS de 21 de janeiro de 2015".

22. Depreende-se que esta entidade possui objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, em consonância com o art. 33, I, da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, possui foco voltado à promoção de diversos direitos inerentes aos aposentados e pensionistas, o que atende à exigência do novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048/99, sobretudo quando consigna entre os seus objetivos, em relação aos seus representados, representar os seus

associados em ações coletivas, tanto judicial como administrativa, promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, promoção da assistência social com a implantação de projetos de sociais, bem como as ações para a assistência básica à saúde, lazer, educação e outros, aos seus associados. Deste modo, tem-se que a questão relativa à possibilidade de enquadrar a AP BRASIL como entidade legitimada a firmar ACT com o INSS para descontos de mensalidades associativas já se encontra devidamente resolvida; havendo, pois, respaldo para tal."

74. Portanto, no presente caso, foi realizada a motivação devida da necessidade e interesse da Administração na celebração do ACT, elencando-se as vantagens do mesmo para a Administração, elaborada pela área envolvida, no caso, **Nota Técnica 8/2022/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN-INSS** (Seq. SAPIENS 76 – HTML 1), firmada por Chefe da Divisão de Consignações em Benefícios, datada de 05 de abril de 2022.

**75. As aprovações do Acordo de Cooperação e do Plano de Trabalho com o Proponente não foram dadas pela Autoridade Administrativa, a saber, existe mero termo de "Ciência" no Despacho, de 27/04/2022 – Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios** (Seq. SAPIENS 96 – HTML 1). Assim, é importante destacar o papel do **princípio da motivação**, o qual determina que a autoridade administrativa deve apresentar as razões que a levaram a tomar uma decisão, **ademais da aprovação formal da Autoridade competente**.

### 3.1.4.1. DO INTERESSE RECÍPROCO

76. Tratando-se de verdadeiro acordo de cooperação, um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado.

77. Por mais difícil que possa ser a tarefa de definir o que seja interesse recíproco, pode-se asseverar que tal conceito refere-se à ausência de antagonismo entre os partícipes. Ao contrário do que ocorre nos contratos administrativos, nos termos de cooperação (assim como nos convênios), o objetivo há de ser comum às finalidades institucionais das entidades.

78. Sobre o **interesse recíproco no acordo de cooperação técnica** vale destacar a lição da Senhora Procuradora Federal **MARIA ISABEL G. B. COSTA**, no **PARECER n. 00127/2017/SECONS/PRFE/INSS/SAO/PGF/AGU**, no Processo nº 35664.000241/2017-86 - NUP 449266184, *verbis*:

O Acordo de Cooperação pode ser conceituado como o instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de concretizar interesses comuns, por meio de mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

Embora a expressão "contrato administrativo", no **sentido amplo de acordo de vontades**, abranja os convênios e acordos de cooperação, **é inegável que esses instrumentos possuem configurações jurídicas diferenciadas e particulares**, o que **justificou a Lei nº 8.666, de 1993, reservar tratamento diferenciado aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres**. Quando, expressamente, utiliza o termo "no que couber", o legislador reconhece a diferenciação dos institutos, permitindo que eles se submetam a critérios diversos, como os estabelecidos no artigo 116 do Estatuto de Licitações e Contratos.

O Acordo de Cooperação é, portanto, um pacto firmado entre pessoas administrativas entre si, ou entre elas e particulares, **despidos de interesse lucrativo ou pretensão de vantagem econômica, objetivando a realização de um fim comum de interesse público**.

Como não se cogita de preços ou de remuneração que admita competição, infere-se não ser o caso de contrato "*strictu sensu*" e nem de exigir a realização de licitação pública. Aliás, não há viabilidade de competição quando se trata de mútua colaboração, como é o caso em questão.

Já o convênio tem como característica marcante o fato de que todos os envolvidos estão juntos para alcançar determinado **objetivo comum**, não existindo entre os partícipes interesses contrapostos, mas sim interesses comuns e coincidentes, posto haver cooperação entre eles. Assim,

a Administração Pública, desejando viabilizar o ajuste de interesses convergentes (comuns), deve utilizar, como instrumento para a sua celebração, o convênio.

Para Fernanda Marinela<sup>2</sup> “O convênio representa um acordo firmado por entidades políticas, de qualquer espécie, ou entre essas entidades e os particulares para realização de objetivos de caráter comum, buscando sempre interesses recíprocos, convergentes. Difere do contrato administrativo, tendo em vista que, neste, os interesses perseguidos são divergentes”.

2[2] in Direito Administrativo, 4ª edição, revista, ampliada, reformada e atualizada até 01-01-2010. Niterói: Editora Impetus. Ano 2010. P. 444.

Segundo Marçal Justen Filho<sup>3</sup> “Convênio é um acordo de vontades, em que pelo menos uma das partes integra a Administração Pública, por meio do qual são conjugados esforços e (ou) recursos, visando disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desempenho de competências administrativas”.

3[3] in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª edição. São Paulo: Editora Dialética. Ano 2008. P. 871.

A essência de um convênio está assentada em um tripé, assim constituído: a) tem natureza de um acordo;

b) é celebrado entre pessoas de direito público ou entre estas e particulares;

c) os interesses são convergentes, o que afasta o intuito de lucro.

Pode-se asseverar, portanto, que o ajuste em tela apresenta natureza jurídica de convênio "latu sensu" e não de contrato. (Grifos no original)

79. Assim, conforme exposto acima, **no acordo de cooperação os interesses são recíprocos**, os objetivos institucionais comuns e visam a um resultado comum, através da mútua colaboração, **sem repasse de recursos entre as partes**, exigindo-se o mútuo interesse entre os pactuantes para que haja uma correta adequação do instrumento a ser utilizado na avença.

80. A **Nota Técnica nº 8/2022/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN-INSS** (Seq. SAPIENS 76 – HTML 1), firmada por Chefe da Divisão de Consignações em Benefícios, datada de 05 de abril de 2022, esclarece sobre **o interesse recíproco** presente na proposta de Acordo de Cooperação Técnica, *verbis*:

5. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019/2014, *verbis*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei no 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

.....

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

.....

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

6. O objeto do Acordo é tão somente possibilitar o repasse das contribuições associativas descontadas da mensalidade do benefício, mediante autorização do associado, de modo a gerar comodidade ao mesmo.

81. No ponto, ressalta-se que a iniciativa da celebração do acordo de cooperação técnica visa a concessão de uma comodidade ao beneficiário para realizar o pagamento da mensalidade associativa e assim encontram-se presentes os propósitos para a celebração do Acordo, consoante a **Nota Técnica 8/2022/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN-INSS** (Seq. SAPIENS 76 – HTML 1), firmada por Chefe da Divisão de Consignações em Benefícios, datada de 05 de abril de 2022.

### 3.1.5. DA COMPETÊNCIA PARA SUBSCRIÇÃO

82. Sobre o requisito da *competência*, leciona **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., p. 128, *verbis*:

“**Competência** – Entende-se por *competência administrativa* o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções. A competência resulta da lei e por ela é delimitada. (...) Daí a oportuna advertência de Caio Tácito, de que ‘não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito’. (...)”

A competência administrativa, sendo requisito de ordem pública, é intransferível e improrrogável pela vontade dos interessados. Pode, entretanto, ser delegada e avocada, desde que o permitam as normas reguladoras da Administração. Sem que a lei faculte essa deslocação de função não é possível a modificação discricionária da competência, porque ela é elemento vinculado de todo ato administrativo, e, pois, insuscetível de ser fixada ou alterada ao nuto do administrador e ao arripio da lei”.

#### 3.1.5.1. REGIMENTO INTERNO DO INSS

83. No tocante à **competência para a subscrição do ACT em tela**, o **inciso VIII do art. 6º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 144, de 28 de setembro de 2017**, prevê como competência do Presidente do INSS exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS, além de:

“CAPÍTULO IV

DAS ATRIBUIÇÕES DOS DIRIGENTES

Seção I

Do Presidente

Art. 6º Ao Presidente do INSS compete:

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

II - representar o INSS;

(...)

VIII - celebrar e rescindir contratos, convênios, acordos e ajustes, além de ordenar despesas;”  
(Grifos nossos)

#### 3.1.5.2 ESTRUTURA REGIMENTAL DO INSS



84. Ademais, com relação à **competência para a edição do ato**, preconiza o **art. 17, inciso IX, do Anexo I do Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022**, no sentido de que "ao Presidente do INSS incumbe: IX – celebrar e rescindir contratos, convênios, acordos e ajustes e ordenar despesas".

### **3.1.5.3. PORTARIA DE DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO, ALTERAÇÃO E REVOGAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DO INSS**

85. Considerando, ainda, que **acordo de cooperação técnica** é “instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos públicos, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva transferência de recursos financeiros” (art. 21, inciso I, da **Portaria nº 1.313/PRES/INSS, de 17 de junho de 2021**), **verifica-se, in casu, portanto, a competência do Presidente do INSS para editar o ato pretendido.**

**86. No caso sob análise, as minutas estão com o nome do DIRETOR DE BENEFÍCIOS e não com o nome do Senhor Presidente do INSS, o que necessita alteração.**

### **3.1.5.3. DA AP BRASIL**

87. Ainda no tocante à competência do representante da AP BRASIL, tendo em vista que a representatividade exercida pela acordante deve vir devidamente comprovada nos autos, por meio da documentação competente, no caso, de acordo com suas disposições estatutárias decorre de seu **Estatuto Social** e, tem respaldo jurídico no Art. 117 da Lei nº 8.213/91 cc. Incisos I a VI e X a XI do § 3º do art. 628 da IN INSS/PRES nº 77/2015 e subitem "2.1.1." do manual de Convênios, verifica-se da leitura do art. 17 do **estatuto social (Seq. SAPIENS 69 – PDF 1, fl. 7)**, impende destacar a alínea a, *verbis*:

**"Art. 17º - Compete ao Diretor-Presidente:**

I - Fixar a política de ação e estratégia da ASSOCIAÇÃO NO BRASIL DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - AP BRASIL;

II - Presidir as reuniões das Assembleias Gerais, bem como as reuniões de Diretoria Executiva;

**III - Representar a ASSOCIAÇÃO NO BRASIL DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - AP BRASIL em juízo ou fora dele, ativa ou passivamente, judicial e extrajudicialmente, podendo para tanto delegar poderes ou constituir mandatários;**

IV - Nomear prepostos e delegados para representar a ASSOCIAÇÃO NO BRASIL DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - AP BRASIL;

V - Fixar em conjunto com os demais membros da Diretoria Executiva regulamentos próprios para cada benefício instituído neste Estatuto e aos que forem instituídos pela Assembleia;

VI - Abrir, movimentar e encerrar contas correntes bancárias, e assinar cheques e demais documentos bancários em nome da ASSOCIAÇÃO NO BRASIL DE

[...]"

88. Com fundamento no inciso III, do Art. 17, do Estatuto Social da AP BRASIL, o Presidente da entidade delegou como seu procurador a CARLOS ALBERTO CARVALHO DE ALMEIDA, através de instrumento de procuração pública, nos termos do art. 17 do Estatuto, conferindo-lhe "poderes especiais e específicos (...) representá-la junto ao INSS", conforme se verifica da **Seq. Sapiens 37 - PDF1, página 2, datada de 17 de fevereiro de 2022. Para além da procuração, deve ser juntado aos autos os documentos do outorgado.**

89. Além disso, a fim de comprovar a habilitação jurídica do presidente da AP BRASIL, o processo foi instruído com a **Ata de Assembleia Geral** (Seq. SAPIENS 4 - PDF 1) que nomeia a atual diretoria, além da **Manifestação de Interesse** – por meio do qual a Entidade externou seu interesse em subscrever acordo com o INSS para desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário (Seq. SAPIENS 1 - PDF1), além de cópia do **Estatuto Social** (Seq. SAPIENS 69 -PDF 1). **Considera esta unidade jurídica deva ser esclarecido como elemento prévio e antecedente à formalização do ajuste a retificação da ata que elege os membros da entidade, haja vista que não há indicação dos associados que pertencem a instituição, ocorrendo a nomeação dos membros da Diretoria no**

momento da fundação da entidade, não sendo anexada a indicação a lista dos presentes para que confirmar as providências, embora haja mencionada lista esteja referida na parte preambular da Ata de Fundação. Também não constam reconhecidas todas as assinaturas do instrumento de fundação da entidade (SEI 6273497), recomendando-se seja diligenciada junto a entidade o saneamento de tais questões antes da celebração do ACT, fazendo-se juntar aos autos o documento com as retificações.

### 3.2. DO PROCEDIMENTO

#### 3.2.1. DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

90. A **Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93)** dispõe, em seu artigo 116, *caput*, que suas disposições devem ser aplicadas, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e a outros instrumentos congêneres celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública:

“Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.” (Grifos nossos)

#### 3.2.2. DA APROVAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO

91. Depreende-se do § 1º do artigo 116 da **Lei nº 8.666/93**, acima transcrito, que a celebração de convênios, acordos, ajustes e congêneres depende de prévia aprovação do **plano de trabalho** proposto pela organização interessada.

92. A **Portaria nº 1.313, do Presidente do INSS, de 17 de junho de 2021**, e publicada no D.O.U de 18/6/2021, “estabelece diretrizes para elaboração, alteração e revogação dos atos administrativos”, determina, *verbis*:

“Seção IV

Dos atos constitutivos

Art. 21. Além do disposto no inciso II do art. 17, considera-se ato constitutivo:

I - Acordo de Cooperação Técnica: instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos públicos, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva transferência de recursos financeiros.

(...)

§ 1º O Plano de Trabalho a ser adotado nos ajustes previstos neste artigo, deverá:

I - obedecer aos parâmetros estabelecidos no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou na respectiva legislação de regência do ajuste que se pretende firmar, conforme o caso; e

II - ser previamente aprovado pela autoridade competente da área proponente.” (Grifos nossos)

93. No caso em análise, todavia, **o acordo de cooperação técnica a ser celebrado não prevê a transferência de remuneração entre os partícipes pela execução do objeto do ACT - CLÁUSULA 5ª DO ACT**, vide Minuta de ACT (Seq. SAPIENS 85 – HTML 1), **como é o caso de um convênio administrativo**.

94. **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO** defende, em “Direito Administrativo”, 33ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 2020, p. 715, *versão digital*, a possibilidade de inobservância do art. 116 da Lei nº 8.666/93, nos casos de ajustes que não impliquem em repasse de bens ou valores *verbis*:

“É evidente, contudo, que os convênios podem ter por objeto a prestação de serviços contínuos, desde que estejam presentes as características apontadas com relação aos ajustes dessa natureza; nesse caso, o art. 116 será aplicado naquilo que couber. Não se pode admitir a interpretação restritiva do art. 116 da Lei nº 8.666/93, já que ele tem que ser analisado dentro de todo o ordenamento jurídico em que se insere. Suas exigências devem ser cumpridas em tudo o que seja compatível com o objeto do convênio a ser celebrado, já que o objetivo evidente do dispositivo é o de estabelecer normas sobre a aplicação e controle de recursos repassados por meio do convênio; essas finalidades estão presentes em qualquer convênio, independentemente de seu objeto. A inobservância do art. 116 somente será admissível nos casos de convênios que não implicam repasse de bens ou valores.” (Grifos nossos)

95. Por sua vez, **JORGE MIRANDA RIBEIRO e MARIA MOTA PIRES**, em “Convênios da União: temas polêmicos, doutrina, jurisprudência do TCU e poder judiciário, recomendações”, Brasília, Editora Brasília Jurídica, 2005, p. 47, aduzem que os termos de cooperação técnica (ou acordos de cooperação técnica) têm sido utilizados “(...) *para demonstrar ‘a vontade política’ dos pactuantes em se aliar para implementar diversas ações de seus interesses, não tendo, portanto, que cumprir todos aqueles trâmites burocráticos (planos de aplicação, cronograma físico e financeiro, etc.) exigidos nos convênios*”.

96. Por outro lado, **a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013**, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:

I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016

III – **A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.**

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais, deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e

para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja realizado prévio chamamento público ou credenciamento.

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o prazo de vigência do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.” (Grifos nossos)

97. Depreende-se, portanto, que, **aos ajustes em que não haja a transferência de recursos financeiros não se aplica o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, regulamentado pela Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 424, de 30 de dezembro de 2016, que tem por objetivo regular “os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.”** (art. 1º).

98. Nessa esteira, as ações principais a serem executadas por meio de acordo de cooperação técnica – que não preveja a transferência de recursos entre os partícipes – já devem estar previamente definidas no respectivo instrumento, sem prejuízo da inclusão de outras que não alterem a natureza do objeto, mediante termo aditivo, conforme previsto na Minuta de ACT (Seq. SAPIENS 85 – HTML 1), que se encontra regular sob o aspecto jurídico-formal.

99. De toda sorte, conforme dispõe o **item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013**, acima transcrito, **“a celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve conter plano de trabalho que contemple, no que couber, as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável - , bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.”**

100. De toda sorte, conforme dispõe o **item 37 da Nota Técnica nº 8/2022/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN-INSS** (Seq. Sapiens 76 - HTML1), que se refere ao Plano de Trabalho:

37. O plano de trabalho é parte integrante e obrigatória do presente Acordo e estabelece as fases procedimentais, os direitos e obrigações das partes envolvidas, conforme prevê o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21/06/1993.

[...]

39. Desta forma, o Plano contém:

Dados dos acordantes (contato);

Objeto;

Metas;

Etapas de execução;

Procedimentos operacionais;

Descontos;

Custos;

Autorizações;

Fiscalização;

Início e fim da execução do objeto;

Declaração do Acordante;

Data; e,

Signatários.

40. Sendo assim, o Plano de Trabalho está de acordo com os normativos afetos à matéria e a praxe da Instituição. (grifos nossos)

101. Compulsando os autos, verifica-se a presença do **plano de trabalho** (Seq. SAPIENS 87 – HTML 1) com os requisitos mínimos reclamado pela norma acima transcrita, **assinado pelo responsável técnico por sua elaboração, porém, não aprovado pela autoridade técnica competente (Seq. SAPIENS 96), mediante análise consistente, nos termos do item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013, acima transcrita. Destaque-se que a aprovação prévia do plano de trabalho pela autoridade competente exsurge como requisito inafastável para a celebração do pretendido acordo, haja vista a imperatividade do comando legal.**

102. O Despacho, de 27/04/2022, (Seq. SAPIENS 96 – HTML 1) Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios não aprova o Plano de Trabalho e a Minuta de ACT a serem assinados e aceitos pelo Presidente da Entidade Interessada, apesar de encaminhar os autos a esta Procuradoria Federal Especializada para análise e emissão de parecer jurídico. Recomenda-se a o envio dos autos à autoridade competente para a aprovação.

### 3.3. DAS MINUTAS

#### 3.3.1. DA MINUTA DA ACT

103. As minutas já foram submetidas ao aceite formal e, por meio de ofício (Seq. SAPIENS 81 – PDF 1), foi informado e formalizado o aceite das minutas propostas ( Seq. SAPIENS 85, Seq. SAPIENS 87 -HTML 1, Seq. SAPIENS 83 Seq. SAPIENS 89 e Seq. SAPIENS 93).

104. Ademais, a Nota Técnica nº 8/2022/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN-INSS (Seq. SAPIENS 76 – HTML 1) afirma que as minutas foram redigidas já levando-se em conta recomendações ulteriores desta Procuradoria, veja:

35. As minutas foram redigidas já levando-se em contato posterior da D. Procuradoria, especialmente:

I- Preenchimento do valor nominal do desconto, bem como para indicar os dados de início do Autor e dados de revalidação;

II -Na verificação do INSS, serão os formulários utilizados para a autorização do desconto do pelo do seguro, sendo removidos os ajustes selecionados que deso reserva os ajustes neste acordo, sem prejuízo da apuração de responsabilidade pelo descumprimento dos termos, bem como administração da responsabilidade dos termos, bem como administração da responsabilidade , cíveis e penais;

III - Cláusula de divulgação e restrição de uso de imagem do INSS, por parte da entidade.

36. Desta forma, foram elaborados:

I- Minuta do Acordo (Documento SEI 6983181 );

II- Plano de Trabalho do ACT (Documento SEI 6983841 );

III- Anexo I - Autorização para os receptores (Documento SEI 6986548 );

IV - Anexo II - Revalidação da autorização (Documento SEI 6986552 );

V -Anexo III - Exclusão do desconto de mensalidades (Documento SEI 6986556 ).

105. Presentes, então, os propósitos para a celebração do Acordo e com o aceite formal da minuta, entende-se que há interesse e conveniência por parte da Administração Pública Federal, uma vez observado o interesse recíproco e a comodidade do beneficiário associado.

#### 4. CONCLUSÃO

106. Pelo exposto, restrita aos aspectos jurídicos e formais, e abstraindo-se da discricionariedade e conveniência do administrador e dos aspectos técnicos referentes à demanda posta, **opina-se pela viabilidade da subscrição do Acordo de Cooperação Técnica trazido à análise, desde que atendidas as recomendações/observações/sugestões expostas ao longo deste Parecer, especialmente os itens 24, 33, 34, 45, 47, 60, 64, 75, 86, 88, 101 e 102.**

107. Face o exposto, recomenda-se a restituição dos autos à **Diretoria de Benefícios** para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica - SAPIENS, assinado digitalmente.

À consideração superior.

Brasília, 29 de abril de 2022.

(Assinado eletronicamente)

**ANTÔNIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JÚNIOR**  
PROCURADOR FEDERAL

De acordo com a manifestação supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, 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.

(Assinado eletronicamente)

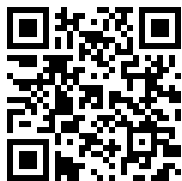
**KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS**  
PROCURADORA FEDERAL  
COORDENADORA-GERAL

PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

---

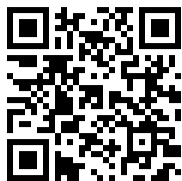
Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014436588202102 e da chave de acesso d754ff96

---



Documento assinado eletronicamente por KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 874286507 e chave de acesso d754ff96 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 11-05-2022 17:11. Número de Série: 17136899. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 874286507 e chave de acesso d754ff96 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 11-05-2022 17:01. Número de Série: 76921203332863770898555162292. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

---

**DESPACHO n. 00139/2022/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.436588/2021-02**

**INTERESSADOS: A ASSOCIAÇÃO NO BRASIL DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL ; AP BRASIL**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO**

1. **APROVO o PARECER n. 00015/2022/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.**
2. **Encaminhe-se conforme sugerido.**

Brasília, 12 de maio de 2022.

VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO  
PROCURADOR-GERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014436588202102 e da chave de acesso d754ff96



Documento assinado eletronicamente por VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 885780207 e chave de acesso d754ff96 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 12-05-2022 09:43. Número de Série: 66293781227695588210749468274. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---





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

**PARECER n. 00023/2022/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.193691/2022-25**

**INTERESSADOS: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR DO BRASIL - CONTRAF-BRASIL-FETRAF**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

**EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica entre INSS e Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil - CONTRAF-BRASIL/CUT para renovação de desconto de mensalidade associativa diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados. Natureza jurídica de Acordo de Cooperação. Ajuste não prevê transferência de recursos financeiros. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Parecer pela aprovação da minuta do ACT, desde que atendidas as recomendações/sugestões/observações apontadas.**

Senhora Coordenadora-Geral,

## **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de solicitação da **Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil - CONTRAF-BRASIL/CUT** ao INSS para a formalização de novo **Acordo de Cooperação Técnica - ACT** para operacionalização de descontos de mensalidades associativa nos benefícios previdenciários de seus associados (Seq. SAPIENS 1, 2, 3 e 4).

2. A **Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil - CONTRAF-BRASIL/CUT** encaminhou manifestação de cópia autenticada da última consolidação estatutária registrada em cartório competente; Prova de Regularidade com a Fazenda do município, bem como com o Fundo de Garantia do tempo de serviço – FGTS e com a Previdência Social, na forma da lei; Certidão de dívidas trabalhistas; Certidão negativa do Conselho Nacional de Justiça; Certidão negativa do Tribunal de Contas da União.

3. De acordo com o disposto no **Ofício SEI nº 156/ 2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS**, a entidade para análise da viabilidade de atendimento ao pedido da entidade, seria necessário apresentar (SEI nº 7451847) (Seq. SAPIENS 40):

3. Além de observar os dispositivos descritos acima, em especial o § 7º do artigo 653 da instrução normativa citada, uma entidade associativa/sindical interessada deverá apresentar:

- a) RG e do CPF da pessoa competente para o acordo, conforme o Estatuto Social;
- b) Relação da carteira da sociedade civil atualizada dos dirigentes da organização da Receita Federal, conforme o estatuto, com endereço, telefone, e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro Pessoas Físicas - CPF da Secretaria Federal do Brasil - RFB de cada um deles;
- c) Comprovação de não estar inscrito como inadimplente no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI/SICAF;

- d) Declaração expressa do proponente, sob as penas do art. 299 do Código Penal, de que não se encontra em mora e nem em débito junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta ou Indireta (Declaração de adimplência / não inadimplente);
- e) Declaração referente ao disposto no inciso V, art. 27, da Lei Federal nº 8.666/93, cumprindo a determinação constante no inciso XXXIII, art. 7º da Constituição Federal;
- f) Declaração que a Entidade e seus dirigentes não incorrem em quaisquer das vedações da máquina no art. 39 da Lei Federal nº. 13.019, de 2014;
- g) Declaração considerando o disposto no art. 27, do Decreto nº. 8.726/2016;
- h) Comprovação de que a entidade possui capacidade técnica operacional de realizar o objeto (organização administrativa, de carga de pessoal e seu balanço patrimonial, faturamento do último, site de internet, serviço de atendimento ao afiliado, etc);
- i) Comprovação que a entidade tem propósitos de atividades públicas e propósitos de atividades públicas (mesmo, notícias, divulgação na internet, relatórios com fotos, etc), cumprindo a estudos constantes no I, art. 33 da Lei Federal nº. 13.019, de 2014;
- j) Cadastro na Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), através do (consumidor.gov.br), conforme definido pelo Portal da Procuradoria Federal Especial (PFE);
- k) Cadastro de Entidades Sindicais Especiais – CESE, conforme orientações contidas no site <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-inscricao-no-cadastro-de-entidades-sindicais-especiais>;
- l) Informações em relação ao número de associados/filiados da entidade;
- m) Ata de Assembleia Geral que definiu o percentual de desconto;
- n) Informações acerca da forma de cobrança atual da mensalidade associativa - **não foi indicada outros meios ou formas de recolhimento da mensalidade associativa.**

4. A **Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil - CONTRAF-BRASIL/CUT** atendeu à diligência, conforme demonstra a **Nota Técnica nº 15/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS** (SEI nº 7615659) (Seq. SAPIENS 85 - HTML 6), *verbis*:

#### **DA HABILITAÇÃO JURÍDICA E REGULARIDADE FISCAL**

9. O conjunto probatório da regularidade jurídica e fiscal está instruído da seguinte forma:

- I- Ata do V Congresso Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil ( 7450245 ), que a eleição e posse da nova diretoria para mandato até 25 de junho de 2025, seguido de registro cartorial;
- II - Consulta Registro CNPJ ( 7450262 );
- III - Certidão Negativas de Débitos aos Tributos Federais na RFB ( 7450279 );
- IV - Certidão Negativa Débito Estadual ( 7450298 );
- V - Certidão de Regularidade do FGTS ( 7450315 )
- VI - Certidão de Regularidade Trabalhista ( 7450600 );
- VII - Comprovante de Endereço da Entidade ( 7450620 );
- VIII - Estatuto Social, com registro cartorial ( 7450677 );
- IX - Documento RG e CPF - Coordenadora Geral ( 7513419 );
- X - Relação nominal ( 7513421 ) atualizada dos dirigentes da organização da sociedade civil, conforme o estatuto, com endereço, número e órgão expedidor da carteira número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da cada um deles;
- XI - Comprovante de Regularidade junto ao SIAFI/SICAF ( 7513422 );
- XII - Declaração de Adimplência Art. 299 ( 7513423 );
- XIII - Declaração de Atendimento ao Inciso V, art. 27, Lei 8.666/93 ( 7513425 );
- XIV - Declaração de Não Incidência Art. 39 Lei 13.019/2014 ( 7513426 );
- XV - Declaração Art.27 Decreto 8.726/2016 ( 7513427 );
- XVI - Declaração de Capacidade Técnica Operacional ( 7513428 );
- XVII - Comprovação de Capacidade Técnica Operacional ( 7513429 );
- XVIII - Comprovação que uma entidade possui objetivos de promoção de atividades e propósitos sociais de uso público ( 751330 );
- XIX - Solicitação de Cadastro junto à SENACOM ( 7513430 );
- XX - Solicitação de Cadastro de Registro Sindical junto ao MTE ( 7513437 );

- XXI - Declaração Número de Associados/Filiados e Formas de Cobrança ( 7513438 );  
 XXII - Ata da Reunião do Conselho Nacional Deliberativo da FETRAF BRASIL, que consulta o percentual de desconto ( 7513439 );  
 XXIII - Informação Mensalidade Associativa ( 6969385 );  
 XXIV - Relação das entidades sindicais/federativas que realizam o desconto de mensalidade associativa por intermédio da Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadores na Agricultura Familiar do Brasil – CONTRAF BRASIL, ea esta vinculadas ( 590185 );

10. Destaca-se que as certidões vencidas foram atualizadas quando da assinatura do Acordo, se vencidas. As referidas certidões devem ser publicadas pela CONTRAF-BRASIL, atendendo ao §1º-H, 154 do Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, in verbis:

*§ 1º-D Considera-se ou Entidade de Prognóstico, Aquilo de Assinatura por: (Incluído pelo Decreto nº 10.410)*

*I - aposentados do RGPS, com objetivos inerentes a essa categoria; ou (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)*

*II . (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)*

*(...)*

1º. do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)§ 1º-H **Na hipótese da entidade federativa que representa a ela vinculadas, conforme de que tratam os requisitos § 1º-D e § 1º-G devem ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo cooperação técnica. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)**

11. Atendendo maiores e em atenção ao art. 39 da Lei 13.019, ao artigo 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, e ao contido no PARECER Nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-11), anexamos consultas dos:

I - Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM (Documento SEI nº 7590407 );

II - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV (Documento SEI nº 7590430 );

III - Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - CADIN (Documento SEI nº 7590447 );

IV - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF (Documento SEI nº 7590472 );

V - Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS (Documento SEI nº 7590505 );

VI - Consolidada do Tribunal de Contas da União - TCU (Documento SEI nº 7590683 );

VII - Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ (Documento SEI nº 7590701 );

VIII - Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos - Dirigentes (Documento SEI nº 7590718 ).

12. Anexamos também as seguintes consultas:

I - Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS ( 7590744 );

II - Cadastro CNPJ de Entidades Filiadas a CONTRAF ( 7612549 ), conforme tabela enviada pela entidade contendo a Relação das entidades sindicais/associativas/federativas que realizam o desconto de mensalidade associativa por intermédio do CONTRAF (Documento SEI nº 7590185 ).

5. Foi realizado a análise de verificação da documentação, também, na **Nota Técnica nº 15/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS** (SEI nº 7615659) (Seq. SAPIENS 85 - HTML 6), no qual se assinalou a presença de todos os documentos necessários para o Acordo de Cooperação Técnica, *verbis*:

53. Assim, encontram-se presentes os propósitos para celebração do Acordo em voga que a proponente concorda com as minutas do Acordo.

6. À Seq. SAPIENS 85 – HTML1 (SEI nº 7612614) e HTML2 (SEI nº 7613569) foram juntadas as **minutas do Plano de Trabalho e do Acordo de Cooperação Técnica**, respectivamente.

7. A **Nota Técnica nº 15/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS** (SEI nº 7615659) (Seq. SAPIENS 85 - HTML 6)), firmada pelo Diretor de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, aponta estarem presentes os propósitos para celebração do acordo, bem como pela viabilidade técnica, desde que a proponente concorde e aceite com as minutas e haja interesse e conveniência por parte da Administração Pública Federal.

8. **As minutas**, por meio do Ofício Nº 0094/2022 CONTRAF-BRASIL/CUT, datado em 31 de maio de 2022, **foram aceitas formalmente** (Seq. SAPIENS 85 – PDF 9).

9. **Despacho, de 03/06/2022 – Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (SEI nº 7693179) (Seq. SAPIENS 86)** faz referência à Nota Técnica e à aprovação formal e previa das minutas do Plano de Trabalho e do ACT realizada pela entidade interessada e, por fim, encaminha os presentes autos à PFE/INSS para análise e emissão de parecer jurídico, *verbis*:

- "1. Ciente da NOTA TÉCNICA Nº 1022/DCBEN/CPGB/CGPGSP/DIRBEN ( 761659 ),/CN pela Divisão de Consignações em Benefícios2.
2. Em Acordo de Cooperação ao subitem b) faça o item 56 da Nota Técnica citada, aprove formalmente e previamente a Minuta de Atendimento de Cooperação Técnica proposta ( 7613569 ) eo respeito Plano de Trabalho ( 7612614 ).
3. Já atendido a demanda do subitem a), em consonância ao subitem c) do prefalado item da Nota referida, encaminhe-se à PFE-INSS em prosseguimento."

10. Este é o relatório.

## 2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

11. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data (conforme constantes até Seq. 86 do SAPIENS), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 – CF/88, o artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e o artigo 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, incumbe a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal/Advocacia-Geral da União manifestação sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da discricionariedade (aspectos de conveniência e oportunidade) dos atos afeitos aos gestores/administradores, nem analisar elementos de natureza eminentemente técnica, financeira, administrativa ou de gestão.

12. A propósito, o Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Consultoria-Geral da União deixa claro que “O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, os administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.

13. As observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Nesse caso, a decisão deve ser expressamente fundamentada, conforme exige o art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 1999. O prosseguimento do feito sem a observância desses apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

## 3. ANÁLISE JURÍDICA

**“Interpretar é alcançar o sentido de alguma coisa; é aprender-lhe a significação. Assim, interpretar o Direito Administrativo é captar o sentido de suas normas”. DIÓGENES GASPARINI**

### 3.1. NO MÉRITO

#### 3.1.1. DO ATO ADMINISTRATIVO

14. Antes de adentrarmos no cerne desta análise jurídica, mister tecermos considerações, ainda que de forma perfunctória, acerca do conceito e elementos do **Ato Administrativo**. Com efeito, a função executiva da Administração Pública é concretizada por meio de seus atos jurídicos, denominados atos administrativos, cuja teoria consiste no objeto fundamental de estudo do Direito Administrativo.

15. Na clássica lição de **HELY LOPES MEIRELLES**, em “Direito Administrativo Brasileiro”, 15ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 126, *verbis*:

“Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”.

16. Por sua vez, **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO**, em “Elementos de Direito Administrativo”, 3ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1992, p. 38, conceitua ato administrativo como:

“A declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público) no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante comandos complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitos a controle de legitimidade por órgão jurisdicional”.

17. De fato, a doutrina administrativista relaciona elementos ou requisitos para a existência dos atos administrativos, como, mais uma vez, leciona **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., pp. 127/128, *verbis*:

“O exame do ato administrativo revela nitidamente a existência de cinco requisitos necessários à sua formação, a saber: *competência, finalidade, forma, motivo e objeto*. Tais componentes, pode-se dizer, constituem a infraestrutura do ato administrativo, seja ele vinculado ou discricionário, simples ou complexo, de império ou de gestão.”

18. Além destes componentes, merecem apreciação, pelas implicações com a eficácia de certos atos, o *mérito administrativo* e o *procedimento administrativo*, elementos que, embora não integrem sua contextura, concorrem para sua formação e validade.

19. Sem a convergência desses elementos não se aperfeiçoa o ato e, conseqüentemente, não terá condições de eficácia para produzir efeitos válidos. Bastam essas considerações para realçar a importância do conhecimento desses componentes do ato administrativo e justificar as considerações que passaremos a tecer sobre os mesmos”.

### 3.1.2. DO OBJETO

20. Na lição de **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., p. 131, sobre o elemento *objeto* dos atos administrativos, *verbis*:

**Objeto** – “Todo ato administrativo tem por objeto a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação do Poder Público. Nesse sentido o objeto identifica-se com o conteúdo do ato, através do qual a Administração manifesta o seu poder, e a sua vontade, ou atesta simplesmente situações preexistentes. (...)”

O objeto, nos atos discricionários, fica na dependência da escolha do Poder Público, constituindo essa liberdade opcional o mérito administrativo. Não se pode, pois, em tal elemento, substituir-se o critério da Administração pelo pronunciamento do Judiciário, porque isto importaria em revisão do mérito administrativo, por uma simples mudança de juízo subjetivo – do administrador pelo juiz – sem qualquer fundamento em lei.”

#### 3.1.2.1. DO OBJETO NA MINUTA DE ACT

21. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de minuta de Termo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o **Instituto Nacional do Seguro Social – INSS** e a **Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras**

na Agricultura Familiar do Brasil - CONTRAF-BRASIL/CUT, que tem por **objeto**, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (SEI nº 7613569) (Seq. SAPIENS 85 – HTML 2), o seguinte:

O objeto presente ACORDO tem por o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de pensão e pensão, de associados a entidades associativas, vinculados à CONFEDERAÇÃO NACIONAL E TRABALHADORAS AGRICULTURA DOS TRABALHADORAS AGRICULTURA DOS TRABALHADORAS DO BRASIL (FETRAF), no valor correspondente à associação 1,5% (um inteiro e cinco dias por cento) do benefício do associado, em favor da ACORDANTE.

O desconto em referência apenas será realizado e repassado a ACORDANTE, se houver autorização do associado.

O presente Acordo de Cooperação Técnica e as relações previdenciárias são regidos pelas Leis de Benefícios da Previdência Social – Lei nº 8.213/1991, pelo Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Regulamento nº 3.048/1999, bem como pelas disposições específicas ou específicas.

Entende-se por mensalidade associativa o pagamento devido ao associado à entidade associativa, vinculado à ACORDANTE, em função tão somente de sua filiação aos quadros associativos, não vinculado, portanto, a uma contraprestação ou aproveitamento específico, nem decorrente de qualquer acessório a programas ou planos de vantagens ou benefícios.

A inclusão de qualquer serviço prestado pela ACORDANTE, suas entidades vinculadas ou por TERCEIRO, incorporadas no valor da mensalidade, ou em desacordo com esta Cláusula, caracterizam a alteração da finalidade e da simulação e ensejará as consequências da previsão na Cláusula Décima Terceira, bem como na Cláusula Oitava.

O desconto de mensalidade previsto nesta Cláusula de expressa e manifestação livre de vontade, por parte do associado à entidade associativa, filiada à ACORDANTE, o qual poderá, a qualquer tempo, solicitar a exclusão da autorização.

Todas as entidades identificadas como ata de assembleia da ACORDANTE podem aumentar o valor percentual de todos os valores da assembleia da ACORDANTE, que determinam o seu percentual de desconto associativo.

Os natureza de natureza de tratamento que tratam este ACT possuem contribuição associativa para todas as entidades vinculadas ACORDANTE.

**22. O objeto do Acordo resume-se a possibilitar o repasse das contribuições associativas descontadas da mensalidade do benefício, mediante autorização do associado cujo fito é gerar comodidade ao beneficiário.**

**23. Em análise dos autos não foi possível encontrar os documentos referente aos descontos da mensalidade, e a convenção de seu valor em Ata da Assembleia Extraordinária, limitados ao percentual de 1,5 % (um por cento), consoante o disposto no item 06, parágrafo 29, da Nota Técnica nº 15/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS (SEI nº 7615659) (Seq. SAPIENS 85 - HTML 6). Recomenda-se a inclusão desses documentos nos autos.**

### **3.1.2.2. DAS CONDIÇÕES PARA O DESCONTO NOS BENEFÍCIOS**

24. O artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados. Confira-se, *in verbis*:

“Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

V - mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

(...)

§ 6º Na hipótese prevista no inciso V do caput deste artigo, a autorização do desconto deverá ser revalidada a cada 3 (três) anos, a partir de 31 de dezembro de 2022, podendo esse prazo ser

prorrogado por mais 1 (um) ano, por meio de ato do Presidente do INSS. (Redação dada pela Lei nº 14.131, de 2021)”

25. Examina-se, dessa forma, que a regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213, de 1991, autoriza que seja descontada mensalidade de associações e demais entidades de aposentados, estabelecendo, como condição, que se trate de entidade de aposentados legalmente reconhecida, bem como que haja autorização de seus filiados.

26. O artigo 154 do Regulamento da Previdência Social - RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes, verbis:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

(...)

§ 1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do caput e somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário, conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-B A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do caput poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por: (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-E Considera-se mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do caput, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do caput deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o

acordo de cooperação técnica. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º-F pela instituição que o celebrar. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)”

27. Nesse norte, como requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido, examina-se a necessidade de (i) o desconto abranger somente a mensalidade associativa, (ii) a entidade interessada ter legitimidade para o feito, denominada pela qualidade de representar aposentados e de ser legalmente constituída, e (iii) autorização de seus filiados.

28. Conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS (por exemplo, no **PARECER Nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU** - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213, de 1991, nada mais é do que a contribuição associativa, devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, inciso IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). Estando a previsão legal em questão restrita ao desconto de mensalidade ou contribuição associativa, conclui-se, por outro lado, pela ausência de previsão normativa para descontos de valores de outra natureza (no mesmo sentido, confira-se o precedente da **NOTA Nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU** – NUP 35000.000459/2018-25).

29. O §1º-E do art. 154 do RPS, na atual redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 28 de outubro de 2020, definiu mensalidade associativa como sendo "a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS".

**30. Em análise dos autos não foi possível encontrar o Estatuto Social da Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil - CONTRAF-BRASIL/CUT. Recomenda-se a inclusão desse documento nos autos.**

**31. Com relação ao valor da mensalidade associativa, como já demonstrado no item 23 deste Parecer não há nos autos a inclusão da Ata da Assembleia Geral, a qual deveria conter como item de pauta, dentre outros, a aprovação do valor do percentual a ser descontado a título de mensalidade associativa.**

32. Analisando-se os dispositivos supra colacionados, a contribuição à entidade associativa parece se enquadrar ao conceito legal de contribuição associativa. Pressupõe-se, dessa forma, que o ajuste proposto tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa, de modo que será esse o tipo de contribuição que norteará a presente análise jurídica.

33. De toda forma, caso celebrado o ajuste, sugere-se um acompanhamento atento de sua execução, mormente ante a possibilidade de se incluir no chamado "desconto de mensalidade" valores outros não contemplados no referido conceito, como, por exemplo, remunerações ou outras contribuições decorrentes de serviços específicos prestados pela entidade. No ensejo, deve-se frisar que o conceito de mensalidade associativa previsto no § 1º-E do art 154 do RPS não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, estando o desconto de referida mensalidade associativa sujeita, ainda, a limite máximo a ser estabelecido em ato do Presidente do INSS.

34. Quanto ao requisito da legitimidade da entidade para figurar no polo do ajuste de referência, evidencia-se que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas.

35. No que se refere à natureza jurídica da entidade acordante, a lei define a necessidade de se tratar de uma associação, ou entidade congênere, de aposentados.



36. Tem-se, no que interessa à presente análise, que a associação se define pela reunião de pessoas com objetivos comuns, cuja finalidade não seja econômica. Mas devem ser dotadas de finalidades específicas inerentes às pessoas que congrega.

37. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, definiu a finalidade específica da associação cuja mensalidade se pode descontar dos benefícios previdenciários, qual seja: de aposentados. Infere-se, portanto, que a associação deve ser constituída pela reunião de pessoas que busquem objetivos específicos da categoria de aposentados, sejam objetivos ligados à categoria profissional a qual pertenciam, sejam objetivos ligados a atividades sociais dos aposentados.

38. Considerando a previsão de que o INSS pode descontar da renda mensal do benefício "mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I" (art. 154, inciso V, do RPS, na redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020), tem-se que o § 1º-D do referido art. 154 do RPS (também na redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020), considera associação ou entidade de aposentados ou pensionistas como aquela formada por "aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias" (inciso I) ou "pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas" (inciso II).

39. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do novel §1º-D do art. 154 do RPS, fundada em diversas manifestações veiculadas pela CGMAD, em especial pela **NOTA Nº 00054/2020/DAAA/PFEI NSS SEDE/PGF/AGU** (processo NUP 35014.274130/2020-64), e pelo **PARECER Nº 00006/2020/GAB/PFE INSS SEDE/PGF/AGU** (processo NUP 35014.179078/2020-33), deu-se no sentido de que mesmo na vigência do Decreto nº 10.537, de 2020, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, se enquadram no conceito legal.

40. Nada obstante, o entendimento desta PFE/INSS, adotado pelo Procurador-Geral, por meio do **DESPACHO Nº 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU** (processo NUP 35014.179078/2020-33), foi o de que o novel §1º-D do art. 154 do RPS, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, conceitua como associação ou entidade de aposentados aquela que reúna como associados aposentados, pensionistas e idosos, em atenção a uma interpretação sistemática do art. 115, inciso V, da Lei nº 8.213/1991, fundamentada na liberdade de associação, cuja limitação deve ser excepcional.

**41. In casu, não há como extrair do Estatuto Social da Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil - CONTRAF-BRASIL/CUT se sua natureza coincide com entendimento adotado por meio do referido DESPACHO Nº 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (processo NUP 35014.179078/2020-33), posto que esse documento não se encontra nos autos.**

42. Ainda no que toca à legitimidade da entidade interessada, há que se perquirir se se trata de entidade legalmente constituída. Os requisitos para a constituição das Associações estão definidos no art. 53 e seguintes do Código Civil, de 2002. O normativo prevê, por exemplo, os requisitos mínimos do Estatuto, bem como proíbe a previsão de direitos e obrigações recíprocas.

43. Conquanto a entidade tenha apresentado Comprovante de Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ (Sei nº 7450262) (vide cópia em Seq. Sapiens 5 - PDF 1), sem cópias do Estatuto Social, sem cópia da Ata de Assembleia Geral, de eleição e posse da Diretoria Executiva, **é preciso alertar os gestores desta Autarquia de que o INSS está sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais decorrentes de descontos de valores de mensalidades de associações alegadamente não autorizados ou mesmo diversos do que efetivamente foi autorizado. Em razão de tal contexto, afigura-se de todo recomendável que a administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins.**

**DA CERTIDÃO DE INSCRIÇÃO NO CADASTRO DE ENTIDADES ESPECIAIS - CESE  
do novo Ministério do Trabalho e Previdência Social**

44. Deste modo, e com vistas a garantir maior segurança ao INSS, recomenda-se que neste tipo de avença a área competente solicite à entidade de aposentados interessada que apresente Certidão de Inscrição no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE, expedida pelo novo Ministério do Trabalho e Previdência Social, recriado em 28 de julho de 2021 pela Medida Provisória nº 1.058, de 27/7/2021, que alterou a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, posto que esta pasta, nos termos da Portaria MTE nº 984, de 26 de novembro de 2008, tem competência para verificar a regularidade da entidade.

45. Com efeito, o site do novo Ministério do Trabalho e Previdência Social informa que o "Cadastro de Entidades Sindicais Especiais foi criado pela Portaria 984/2008 para a inscrição de entidades que, apesar de não constituírem categoria profissional ou econômica e conseqüentemente não poderem fazer parte da estrutura sindical comum brasileira, tiveram menção especial no inciso VII e parágrafo único do art. 8º da Constituição Federal, artigo que concerne à organização sindical brasileira. Dessa forma, o Cadastro de Entidades Sindicais Especiais dá atenção especial a aposentados e a outros grupos e possibilita que eles constituam associação sindical específica para a defesa dos seus interesses e, ainda, filiem-se às Centrais Sindicais com maior identificação com os grupos representados". (Pesquisa realizada em 23 de fevereiro de 2022).

46. De toda forma, recomenda-se que a área técnica avalie outros meios para verificar a regularidade de atuação da entidade. Além disso, recomenda-se que se proceda a uma análise de riscos consistente, como também a uma análise da capacidade técnica de este INSS fiscalizar a execução do ajuste, inclusive no controle da natureza da mensalidade associativa a ser descontada.

47. Destaque-se que a devida fiscalização dos ajustes que celebra é obrigação legal do INSS, de modo que eventuais dificuldades operacionais ou de outra ordem, se houver, diagnosticadas pelo INSS, para implementar a referida fiscalização, e os riscos associados, devem ser objeto de consideração expressa por parte da autoridade competente, no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade para decidir pela celebração do ajuste, pelo que se responsabiliza.

48. Outro requisito necessário para a formalização do ajuste é a autorização do aposentado filiado para que possa ser implementado o desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI do art. 5º da Constituição Federal de 1988, que preconiza, verbis:

Art. 5º (...)

(...)

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente;

49. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na CLÁUSULA TERCEIRA – DAS AUTORIZAÇÕES da minuta do ACT sob análise (SEI nº 7613569 - Seq. SAPIENS 85 - HTML 2), que prevê a necessidade de apresentação de autorização expressa do titular do benefício, item 3.6. Além disso, verifica-se que o item 3.4 da citada Cláusula faz referência a modelos/formulários de autorização, revalidação e exclusão de desconto da mensalidade no benefício, cujas minutas (que figuram como Anexos I, II e III do ACT) foram acostadas em Seq. SAPIENS 85 - HTML 3, HTML4 e HTML5);

### 3.1.2.3. DO PLANO DE TRABALHO

50. Quanto à exigência de **plano de trabalho** (Seq. SAPIENS 55 – HTML 01), para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019/2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do **art. 22, da Lei 13.019/2014**, bem como do **art. 25, do Decreto 8.726/2016**, adequado, em certa medida, ao acordo de cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros. Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do regulamento:

**Lei nº 13.019/2014**

Seção VII

Do Plano de Trabalho

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

- I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).
  - II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).
  - II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).
  - III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).
  - IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).
  - V - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).
  - VI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).
  - VII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).
  - VIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).
  - IX - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).
  - X - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).
- Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

#### **Decreto nº 8.726/2016**

Art. 25. Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, apresentar o seu plano de trabalho, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;
- II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;
- III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;
- IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;
- V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;
- VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e
- VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do **caput** deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria.

51. Nesses termos, entende-se que o **plano de trabalho**, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 (nos incisos V a VII estão os requisitos específicos para ajustes com transferência de recursos, o que não pode ser no caso de Acordos de Cooperação). Depreende-se, também, que a celebração de convênios, acordos, ajustes e congêneres depende de prévia aprovação do **plano de trabalho** proposto pela organização Interessada.

52. Da leitura da minuta de **Plano de Trabalho** SEI nº 7612614 (Seq. SAPIENS 85 – HTML 1) constata-se que o desconto das mensalidades dos associados da **Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil - CONTRAF-BRASIL/CUT** será diretamente em seus respectivos benefícios previdenciários e corresponderá a 1,5% (um por cento) sobre o valor do benefício. E como meta agir conjuntamente para concretizar a implementação da política de ações para os aposentados e pensionistas associados, *verbis*:

## **2. DAS METAS:**

### **2.1. DO INSS:**

2.1.1. Colaborar com a implementação de políticas de ações da ACORDANTE, voltadas aos aposentados e pensionistas que fazem parte do quadro de associados às suas entidades vinculadas, através da facilitação do recebimento dos valores referentes às mensalidades dos associados.

### **2.2. DO ACORDANTE:**

2.2.1 Promover a defesa dos interesses dos associados de suas entidades vinculadas;

2.2.2. Promover congressos, palestras e conferências sobre assuntos de interesse da classe e ainda tendentes à melhoria e ao aperfeiçoamento dos serviços afetos à ACORDANTE;

2.2.3. Fornecer assistência jurídica em condições mais favoráveis aos aposentados e pensionistas, associados às entidades vinculadas da ACORDANTE; e

2.2.4. Representar os associados de suas entidades vinculadas, bem como defender seus interesses, dentro da ordem e do respeito à Lei, junto aos poderes competentes.

53. Com efeito, como a supracitada **Nota Técnica nº 15/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS** (SEI nº 7615659) (Seq. SAPIENS 85 - HTML 6), após a análise dos requisitos, diz:

45. Sendo assim, o Plano de Trabalho está de acordo com os normativos afetos à matéria e a praxe da Instituição.

46. Ressalta-se que o Plano ora proposto poderá ser revisto para alteração de suas metas, conforme a necessidade, conveniência e oportunidade.

### **3.1.2.4. DA POSSIBILIDADE JURÍDICA**

**54. Portanto, identifica-se, assim, a possibilidade jurídica de celebração da avença, uma vez que o ajuste tem a finalidade de viabilizar a operacionalização por meio eletrônico de direito conferido constitucionalmente.** Dessa forma, trata-se apenas de nova forma de operacionalização de um serviço que já é prestado pela Autarquia.

### **3.1.2.5. DA VIABILIDADE TÉCNICA**

55. Quanto ao ponto relativo à **viabilidade técnica de operacionalização do ajuste** proposto, a **Nota Técnica nº 15/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS** (SEI nº 7615659) (Seq. SAPIENS 85 - HTML 6), firmada pelo Chefe da Divisão de Consignações em Benefícios, datada de 31 de maio de 2022, esclarece:

52. Destaca-se que a celebração do presente Acordo visa a concessão de uma comodidade ao beneficiário para realizar o pagamento da mensalidade associativa.

53. Assim, encontram-se presentes os propósitos para celebração do Acordo em voga, desde que a proponente concorde com as minutas do Acordo.

54. Então, em relação à instrução do presente, encaminhamos o processo com a elaboração das minutas do Acordo e seus anexos, bem como o Plano de Trabalho.

55. Feitas as considerações, esta Divisão De Consignação Em Benefícios manifesta-se pelo atendimento aos requisitos legais para celebração do Acordo, bem como opina pela viabilidade técnica na celebração do Acordo entre o **INSS** e a CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR DO BRASIL - CONTRAF-BRASIL (FETRAF) CNPJ - 08.427.212/0001-61, desde que sanadas as pendências de manifestação de aceite das minutas elaboradas, bem como de assinatura eletrônica dos referidos documentos (minutas).

56. Encaminhe-se à consideração superior para análise e apreciação, sugerindo, sucessivamente:

- a) Emissão de Ofício à **Proponente** para que se cumpra a exigência de manifestação e, se de acordo, envio à Diretoria de Benefícios, para apreciação da conveniência e oportunidade, exarando:
- b) Aprovação formal e previamente, conforme determina o § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Minuta do Acordo, do Plano de Trabalho e dos Anexos do Acordo (Documentos SEI nº 7612614, 7613569, 7615313, 7615402, 7615475); e,
- c) Submissão à Procuradoria, para análise da regularidade jurídico-formal.

56. Com efeito, a **Portaria Conjunta nº 03/DIRAT/DIRBEN/INSS, de 8 de dezembro de 2017**, que **“implementa o Módulo de Entidades Parceiras no Sistema de Agendamento – SAG e aprova minutas-padrão”**, já regulamenta uma realidade, ou seja, a viabilidade técnica de avenças como a presente, *in verbis*:

**“O DIRETOR DE ATENDIMENTO E o DIRETOR DE BENEFÍCIOS DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS**, no uso das atribuições que lhes confere o Decreto nº 9.104, de 24 de julho de 2017, e considerando:

- a. implementação do Módulo de Entidades no Sistema de Agendamento – SAG para recepção remota de requerimentos de entidades conveniadas;
- b. a necessidade de uniformização de Termos Aditivos, Acordos de Cooperação Técnica e Termos de Adesão, de forma a permitir aos acordantes, no âmbito da Administração Central, Superintendências-Regionais e Gerências-Executivas, a inclusão, por meio eletrônico, de requerimentos ao INSS;
- c. a necessidade de atendimento à recomendação constante do Parecer nº 00067/2017/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 4 de setembro de 2017; e
- d. as normas e diretrizes instituídas pelas Leis nos 8.213, de 24 de julho de 1991; 8.666, de 21 de junho de 1993; 13.019, de 31 de julho de 2014, e Decretos nos 3.048, de 6 de maio de 1999, e 8.726, de 27 de abril de 2016,

**RESOLVEM:**

Art. 1º Fica instituído o Módulo de Entidades no Sistema de Agendamento – SAG e aprovadas, na forma dos Anexos a esta Portaria, as minutas-padrão de Termo Aditivo, Acordo de Cooperação Técnica – ACT, Termo de Adesão e seus respectivos Anexos, a serem firmados no âmbito da Administração Central, Superintendências-Regionais e Gerências-Executivas.

Art. 2º O Módulo de Entidades do SAG deve ser acessado por meio da Internet, em endereço disponibilizado pelo INSS, exclusivamente por entidades signatárias de ACT que prevejam, expressamente, sua utilização para inclusão de requerimentos de serviços do INSS.

(...)

Art. 7º As minutas-padronizadas de Termo Aditivo, de ACT, de Termo de Adesão e de Plano de Trabalho, que constituem Anexos desta Portaria, deverão ser obrigatoriamente adotadas pelos dirigentes e agentes públicos do INSS para formalização dos ajustes e aditivos que objetivem a operacionalização de pedidos de serviços previdenciários por meio eletrônico, nos termos permitidos pelo art. 117 da Lei nº 8.213, de 1991, e com base na Lei nº 9.784, de 1999, e no Decreto nº 8.539, de 2015.

(...)

§ 2º Excepcionalmente, e desde que devidamente justificado pela área técnica competente, e autorizado pelo dirigente máximo do órgão, poderão ser incluídas, suprimidas ou modificadas cláusulas constantes das minutas-padrão referidas no caput deste artigo.” (Grifos nossos)

### 3.1.2.6 REGULARIDADE FISCAL

57. Quanto à comprovação da regularidade fiscal, nos termos do *caput* do art. 116 da Lei nº 8.666/93, aplicam-se as disposições da referida lei, no que couber, aos acordos celebrados por entidades da Administração.

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

58. Especialmente no tocante à regularidade fiscal, a Lei nº 8.666/93 exige o seguinte:

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943. (Incluído pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

**59. Ressalte-se, ademais, que a Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002, define em seu art. 6º, a obrigatoriedade de os órgãos da Administração Pública Federal, direta e indireta, efetuarem prévia consulta ao CADIN para a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos.**

60. A Lei nº 12.440/2011, de 7/7/2011, com início de vigência em 4/1/2012, instituiu a **Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT** e alterou a Lei nº 8.666/1993 para exigir a documentação de regularidade trabalhista como requisito imprescindível à regularidade fiscal e trabalhista dos convenientes por força do art. 116 da Lei de Licitações.

**61. No presente caso, a Nota Técnica nº 15/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS (SEI nº 7615659) (Seq. SAPIENS 85 - HTML 6), não encontraram óbice jurídico ou fiscal que impeça a CONTRAF-BRASIL/CUT de firmar acordo com a Autarquia, foram apresentados o Conjunto Probatório da regularidade fiscal, verbis:**

9. O conjunto probatório da regularidade jurídica e fiscal está instruído da seguinte forma:

I- Ata do V Congresso Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil ( 7450245 ), que a eleição e posse da nova diretoria para mandata até 25 de junho de 2025, seguido de registro cartorial;

II - Consulta Registro CNPJ ( 7450262 );

III - Certidão Negativas de Débitos aos Tributos Federais na RFB ( 7450279 );

IV - Certidão Negativa Débito Estadual ( 7450298 );

V - Certidão de Regularidade do FGTS ( 7450315 )

VI - Certidão de Regularidade Trabalhista ( 7450600 );

VII - Comprovante de Endereço da Entidade ( 7450620 );

VIII - Estatuto Social, com registro cartorial ( 7450677 );

IX - Documento RG e CPF - Coordenadora Geral ( 7513419 );

X - Relação nominal ( 7513421 ) atualizada dos dirigentes da organização da sociedade civil, conforme o estatuto, com endereço, número e órgão expedidor da carteira número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da cada um deles;

XI - Comprovante de Regularidade junto ao SIAFI/SICAF ( 7513422 );

XII - Declaração de Adimplência Art. 299 ( 7513423 );

XIII - Declaração de Atendimento ao Inciso V, art. 27, Lei 8.666/93 ( 7513425 );

XIV - Declaração de Não Incidência Art. 39 Lei 13.019/2014 ( 7513426 );

XV - Declaração Art.27 Decreto 8.726/2016 ( 7513427 );

- XVI - Declaração de Capacidade Técnica Operacional ( 7513428 );
- XVII - Comprovação de Capacidade Técnica Operacional ( 7513429 );
- XVIII - Comprovação que uma entidade possui objetivos de promoção de atividades e propósitos sociais de uso público ( 751330 );
- XIX - Solicitação de Cadastro junto à SENACOM ( 7513430 );
- XX - Solicitação de Cadastro de Registro Sindical junto ao MTE ( 7513437 );
- XXI - Declaração Número de Associados/Filiados e Formas de Cobrança ( 7513438 );
- XXII - Ata da Reunião do Conselho Nacional Deliberativo da FETRAF BRASIL, que consulta o percentual de desconto ( 7513439 );
- XXIII - Informação Mensalidade Associativa ( 6969385 );
- XXIV - Relação das entidades sindicais/federativas que realizam o desconto de mensalidade associativa por intermédio da Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadores na Agricultura Familiar do Brasil – CONTRAF BRASIL, ea esta vinculadas ( 590185 );

**62. Foram diligenciadas, também, pela própria Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, as seguintes consultas:**

- I - Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM (Documento SEI nº 7590407 );
- II - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV (Documento SEI nº 7590430 );
- III - Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - CADIN (Documento SEI nº 7590447 );
- IV - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF (Documento SEI nº 7590472 );
- V - Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS (Documento SEI nº 7590505 );
- VI - Consolidada do Tribunal de Contas da União - TCU (Documento SEI nº 7590683 );
- VII - Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ (Documento SEI nº 7590701 );
- VIII - Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos - Dirigentes (Documento SEI nº 7590718 ).
- XIX - Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS ( 7590744 );
- X - Cadastro CNPJ de Entidades Filiadas a CONTRAF ( 7612549 ), conforme tabela enviada pela entidade contendo a Relação das entidades sindicais/associativas/federativas que realizam o desconto de mensalidade associativa por intermédio do CONTRAF (Documento SEI nº 7590185 ).

63. Por todo o exposto, **segundo o disposto na Nota Técnica nº 15/2022/DCBEN/CPGB/CPAG/DIRBEN-INSS** (SEI nº 7615659) (Seq. SAPIENS 85 - HTML 6), **fica demonstrada a viabilidade técnica da celebração do Acordo entre o INSS e a Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil - CONTRAF-BRASIL/CUT, desde que sanadas as pendências apresentadas neste parecer e de manifestação de aceite das minutas elaboradas (e haja interesse da Autarquia Previdenciária) – o que foi realizado conforme Seq. SAPIENS 85 PDF9 Sei nº 7645413 – bem como de assinatura eletrônica dos referidos documentos (minutas).**

### 3.1.3. DA FORMA

64. Com relação ao requisito *forma*, ensina, ainda, **HELLY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., pp. 129/130, *verbis*:

“**Forma** – O revestimento exteriorizador do ato administrativo constitui requisito vinculado e imprescindível à sua perfeição. Enquanto a vontade dos particulares pode manifestar-se livremente, a da Administração exige procedimentos especiais e *forma legal* para que se expresse validamente. Daí podermos afirmar, que, se no direito privado a liberdade da forma do ato jurídico é regra, no direito público é exceção. Todo ato administrativo é, em princípio, formal. E compreende-se essa exigência, pela necessidade que tem o ato administrativo de ser contrastado

com a lei e aferido, frequentemente, pela própria Administração e até pelo Judiciário, para verificação de sua validade. (...)

Impõe-se, neste caso, distinguir a *forma do ato do procedimento administrativo*. A *forma* é o revestimento material do ato; o *procedimento* é o conjunto de operações exigidas para a sua perfeição. (...) O procedimento é dinâmico; a forma é estática.

A inobservância da forma vicia substancialmente o ato, tornando-o passível de invalidação, desde que necessária à sua perfeição e eficácia”.

65. Quanto à *forma* do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, **tendo em vista que tem por objeto apenas prever desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários, repasse, aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social**, entende-se que a forma está adequada com a legislação de regência (Decreto nº 6.170/2007 e Lei nº 8.666/93).

66. Para o caso em tela, a **Portaria nº 1.313, do Presidente do INSS, de 17 de junho de 2021**, e publicada no D.O.U de 18/6/2021, que “estabelece diretrizes para elaboração, alteração e revogação dos atos administrativos”, estabelece, *verbis*:

“Seção IV

Dos atos constitutivos

Art. 21. Além do disposto no inciso II do art. 17, considera-se ato constitutivo:

I - Acordo de Cooperação Técnica: instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos públicos, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva transferência de recursos financeiros.

(...)

§ 1º O Plano de Trabalho a ser adotado nos ajustes previstos neste artigo, deverá:

I - obedecer aos parâmetros estabelecidos no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou na respectiva legislação de regência do ajuste que se pretende firmar, conforme o caso; e

II - ser previamente aprovado pela autoridade competente da área proponente.

§ 2º Os instrumentos a serem celebrados pelo INSS com outros países deverão seguir os preceitos e fundamentos estabelecidos no Manual de Procedimentos de Prática Diplomática Brasileira, elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores.” (Grifos nossos)

67. No que toca à **minuta do acordo de cooperação técnica**, importante observar o que dispõe o **artigo 42 da Lei nº 13.019, de 2014**:

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;



X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) (Grifos nossos)

### 3.1.4. FUNDAMENTAÇÃO: FINALIDADE E MOTIVAÇÃO

68. Na lição de **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., pp. 128/129 e 130, *verbis*:

**Finalidade** – “Outro requisito necessário ao ato administrativo é a finalidade, ou seja, o objetivo de interesse público a atingir. Não se compreende ato administrativo sem fim público. A finalidade é, assim, elemento vinculado de todo ato administrativo – discricionário ou regrado – porque o direito positivo não admite ato administrativo sem finalidade pública ou desviado de sua finalidade específica. (...)”

A alteração da finalidade expressa na norma legal, ou implícita no ordenamento da Administração, caracteriza o desvio de poder (*détournement de pouvoir – sviamento di potere*), que rende ensejo à invalidação do ato, por lhe faltar um elemento primacial em sua formação: o fim público desejado pelo legislador”. (...)”

**Motivo** – “O *motivo* ou *causa* é a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo. O motivo, como elemento integrante da perfeição do ato pode vir

expresso em lei, como pode ser deixado ao critério do administrador. No primeiro caso será um elemento vinculado; no segundo, discricionário, quanto à sua existência e valoração. Da diversidade das hipóteses ocorrentes resultará a exigência ou a dispensa da motivação.”

69. Com efeito, todo Ato Administrativo deve ser motivado e justificado, segundo o **Princípio da Motivação dos Atos Administrativos** e em atendimento ao disposto no **art. 50, da Lei n.º 9.784/99, que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”**:

## CAPÍTULO XII DA MOTIVAÇÃO

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito. (Grifos nossos)

**70. MARÇAL JUSTEN FILHO** leciona, em “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 12ª ed., São Paulo, Editora Dialética, 2009, p. 846, *verbis*:

“Não se admite que a decisão administrativa, em qualquer grau, faça-se imotivadamente ou mediante simples invocação à conveniência administrativa. Os princípios do art. 37, caput, somados ao do art. 5º, inc. LV, ambos da CF/88, exigem que as decisões sejam motivadas, com indicação específica dos fundamentos pelos quais a Administração rejeita um determinado pleito do particular. Afinal, não teriam eficácia as regras constitucionais quando a Administração pudesse decidir de modo não fundamentado e não motivado. De pouco serviria garantir o direito de recurso, quando a Administração não estivesse vinculada a respeitar seus termos para decidir.”

71. Do mesmo modo, o **Tribunal de Contas da União** entende necessário que a motivação dos atos praticados no procedimento conste do Processo Administrativo:

### **"PESQUISA DE PREÇOS, SINAPI e MOTIVAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS. Acórdão nº 541/2017 - TCU - Plenário.**

1.6. **Dar ciência** à Eletrobrás Distribuição Rondônia **sobre as seguintes impropriedades, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes:**

1.6.1. não elaboração de relatório técnico circunstanciado e/ou juntada de respectivas pesquisas de preços que justificassem a não utilização dos valores constantes do SINAPI para a composição de custos unitários de materiais e serviços estimados na licitação e para o julgamento dos preços das propostas vencedoras na Concorrência 6/2006, em infração ao § 1º do art. 112 da Lei 11.178/2005 (LDO 2005);

1.6.2. **não juntada de pareceres e estudos técnicos que motivassem as alterações tidas por necessárias e que caracterizassem as suas naturezas supervenientes**, em relação ao momento

da Concorrência 6/2006, nos Contratos DT/38/2007, DT/40/2007 e DT/42/2007, em descumprimento ao Acórdão 2.032/2009-TCU-Plenário."

**"PRESTAÇÃO DE CONTAS e MOTIVAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS. Acórdão nº 6063/2017 - TCU - 2ª Câmara.**

1.7. Ciência:1.7.1. à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene acerca da necessidade de instruir os pareceres atinentes às prestações de contas, tanto em seu aspecto físico quanto financeiro, com os documentos e considerações que sustentem suas conclusões pela aprovação ou rejeição, explicitando os motivos do ato administrativo praticado." (Grifos nossos)

**72. No tocante à fundamentação (motivação e finalidade) para a edição do ato** tem-se que a Administração apresentou a **Nota Técnica nº 15/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS** (SEI nº 7615659) (Seq. SAPIENS 85 - HTML 6), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Gestão dos Acordos Nacionais de Benefícios, datada de 25 de novembro de 2021, da qual se destaca o seguinte excerto:

23. Nesse contexto, apreciando pedido, verifica-se que a CONTRAF, é uma "entidade civil de representação sindical de terceiro grau, com âmbito nacional, sendo uma entidade com autonomia administrativa, financeira e política exercida na forma deste Estatuto Social, para fins de coordenação de ações e estudos na defesa dos interesses individuais e coletivos, da categoria profissional específica da Agricultura Familiar, bem como para representação legal da categoria em Juízo ou fora dele, não tendo finalidade lucrativa, inexistindo, portanto, distribuição de lucros ou dividendos, com tempo de duração de prazo indeterminado", nos termos do inciso § 2º do artigo 654 da Instrução Normativa nº 128/PRES/INSS de 28 de março de 2022".

24. Depreende-se que esta confederação possui objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, em consonância com o art. 33, I, da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, possui foco voltado à promoção de diversos direitos inerentes aos aposentados e pensionistas, o que atende à exigência do novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048/99, sobretudo quando consigna entre as suas atividades, em relação aos seus representados: *"organizar os agricultores e agricultoras familiares do Brasil, numa perspectiva classista, na sua luta pela defesa dos interesses imediatos e históricos da classe trabalhadora, pleiteando e adotando medidas cabíveis aos interesses das Federações filiadas, constituindo-se defensora e cooperadora ativa e vigilante de tudo quanto possa concorrer para a prosperidade da categoria que representa objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social; representar e defender junto à União, Unidades de Federação do País e a sociedade, os interesses coletivos da categoria da agricultura familiar, e de entidades sindicais que compreendem a sua base; lutar contra todas as formas de opressão e exploração, prestando irrestrita solidariedade as lutas dos(as) trabalhadores(as) brasileiros(as) e do mundo; lutar pela posse de fato e de direito da terra, como condição para o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida no campo e na cidade, organizando os agricultores e agricultoras sem terra, buscando diferentes formas de pressão para efetivação da reforma agrária; promover a participação das mulheres e dos jovens em todas as instâncias da entidade, garantindo espaços para o debate das questões de gênero, buscando construir novas relações entre homens e mulheres, pais e filhos;*

73. Portanto, no presente caso, foi realizada a motivação devida da necessidade e interesse da Administração na celebração do ACT, elencando-se as vantagens do mesmo para a Administração, elaborada pela área envolvida, no caso, **Nota Técnica nº 15/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS** (SEI nº 7615659) (Seq. SAPIENS 85 - HTML 6), firmada pelo Chefe da Divisão de Consignações em Benefícios, datada de 31 de maio de 2022.

**74. Conforme pedido pela Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios (Seq. SAPIENS 85 - HTML11 - SEI nº 7655850), foi realizado o encaminhamento para a Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão para a aprovação das minutas e/ou instruir os presentes autos com o respectivo despacho de aprovação (Seq. SAPIENS 86 - HTML1 - SEI nº 7693179).** Ademais, é importante destacar o papel do **princípio da motivação**, o qual determina que a autoridade administrativa deve apresentar as razões que a levaram a tomar uma decisão.

### 3.1.4.1. DO INTERESSE RECÍPROCO

75. Tratando-se de verdadeiro acordo de cooperação, um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado.

76. Por mais difícil que possa ser a tarefa de definir o que seja interesse recíproco, pode-se asseverar que tal conceito refere-se à ausência de antagonismo entre os partícipes. Ao contrário do que ocorre nos contratos administrativos, nos termos de cooperação (assim como nos convênios), o objetivo há de ser comum às finalidades institucionais das entidades.

77. Sobre o **interesse recíproco** no **acordo de cooperação técnica** vale destacar a lição da Senhora Procuradora Federal **MARIA ISABEL G. B. COSTA**, no **PARECER n. 00127/2017/SECONS/PRFE/INSS/SAO/PGF/AGU**, no Processo nº 35664.000241/2017-86 - NUP 449266184, *verbis*:

O Acordo de Cooperação pode ser conceituado como o instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de concretizar interesses comuns, por meio de mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

Embora a expressão "contrato administrativo", no **sentido amplo de acordo de vontades**, abranja os convênios e acordos de cooperação, **é inegável que esses instrumentos possuem configurações jurídicas diferenciadas e particulares**, o que **justificou a Lei nº 8.666, de 1993, reservar tratamento diferenciado aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres**. Quando, expressamente, utiliza o termo "no que couber", o legislador reconhece a diferenciação dos institutos, permitindo que eles se submetam a critérios diversos, como os estabelecidos no artigo 116 do Estatuto de Licitações e Contratos.

O Acordo de Cooperação é, portanto, um pacto firmado entre pessoas administrativas entre si, ou entre elas e particulares, **despidos de interesse lucrativo ou pretensão de vantagem econômica, objetivando a realização de um fim comum de interesse público**.

Como não se cogita de preços ou de remuneração que admita competição, infere-se não ser o caso de contrato "*strictu sensu*" e nem de exigir a realização de licitação pública. Aliás, não há viabilidade de competição quando se trata de mútua colaboração, como é o caso em questão.

Já o convênio tem como característica marcante o fato de que todos os envolvidos estão juntos para alcançar determinado **objetivo comum**, não existindo entre os partícipes interesses contrapostos, mas sim interesses comuns e coincidentes, posto haver cooperação entre eles. Assim, a Administração Pública, desejando viabilizar o ajuste de interesses convergentes (comuns), deve utilizar, como instrumento para a sua celebração, o convênio.

Para Fernanda Marinela<sup>2</sup> "*O convênio representa um acordo firmado por entidades políticas, de qualquer espécie, ou entre essas entidades e os particulares para realização de objetivos de caráter comum, buscando sempre interesses recíprocos, convergentes. Difere do contrato administrativo, tendo em vista que, neste, os interesses perseguidos são divergentes*".

2[2] in Direito Administrativo, 4ª edição, revista, ampliada, reformada e atualizada até 01-01-2010. Niterói: Editora Impetus. Ano 2010. P. 444.

Segundo Marçal Justen Filho<sup>3</sup> "*Convênio é um acordo de vontades, em que pelo menos uma das partes integra a Administração Pública, por meio do qual são conjugados esforços e (ou) recursos, visando disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desempenho de competências administrativas*".

3[3] in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª edição. São Paulo: Editora Dialética. Ano 2008. P. 871.

A essência de um convênio está assentada em um tripé, assim constituído: a) tem natureza de um acordo;

b) é celebrado entre pessoas de direito público ou entre estas e particulares;

c) os interesses são convergentes, o que afasta o intuito de lucro.

Pode-se asseverar, portanto, que o **ajuste em tela apresenta natureza jurídica de convênio "*latu sensu*" e não de contrato**. (Grifos no original)

78. Assim, conforme exposto acima, **no acordo de cooperação os interesses são recíprocos**, os objetivos institucionais comuns e visam a um resultado comum, através da mútua colaboração, **sem repasse de recursos entre as partes**, exigindo-se o mútuo interesse entre os pactuantes para que haja uma correta adequação do instrumento a ser utilizado na avença.

79. A **Nota Técnica nº Nota Técnica nº 15/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS** (SEI nº 7615659) (Seq. SAPIENS 85 - HTML 6), firmada pelo Chefe da Divisão de Consignações em Benefícios, datada de 31 de maio de 2022, esclarece sobre o **interesse recíproco** presente na proposta de Acordo de Cooperação Técnica, *verbis*:

"5. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019/2014, in verbis:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se: I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)b) as sociedades cooperativas previstas na Lei no 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)....III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)....VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

6. O objeto do Acordo é tão somente possibilitar o repasse das contribuições associativas descontadas da mensalidade do benefício, mediante autorização do associado, de modo a gerar comodidade ao mesmo."

80. No ponto, ressalta-se que a iniciativa da celebração do acordo de cooperação técnica visa a concessão de uma comodidade ao beneficiário para realizar o pagamento da mensalidade associativa e assim encontram-se presentes os propósitos para a celebração do Acordo, consoante a **Nota Técnica nº 15/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS** (SEI nº 7615659) (Seq. SAPIENS 85 - HTML 6), firmada pelo Chefe da Divisão de Consignações em Benefícios, datada de 31 de maio de 2022.

### 3.1.5. DA COMPETÊNCIA PARA SUBSCRIÇÃO

81. Sobre o requisito da *competência*, leciona **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., p. 128, *verbis*:

"**Competência** – Entende-se por *competência administrativa* o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções. A competência resulta da lei e por ela é delimitada. (...) Daí a oportuna advertência de Caio Tácito, de que 'não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito'. (...)

A competência administrativa, sendo requisito de ordem pública, é intransferível e improrrogável pela vontade dos interessados. Pode, entretanto, ser delegada e avocada, desde que o permitam as normas reguladoras da Administração. Sem que a lei faculte essa deslocação de função não é possível a modificação discricionária da competência, porque ela é elemento vinculado de todo ato administrativo, e, pois, insuscetível de ser fixada ou alterada ao nudo do administrador e ao arripio da lei”.

### 3.1.5.1. REGIMENTO INTERNO DO INSS

82. No tocante à **competência para a subscrição do ACT em tela**, o **inciso VIII do art. 6º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 144, de 28 de setembro de 2017**, prevê como competência do Presidente do INSS exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS, além de:

“CAPÍTULO IV

DAS ATRIBUIÇÕES DOS DIRIGENTES

Seção I

Do Presidente

Art. 6º Ao Presidente do INSS compete:

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

II - representar o INSS;

(...)

VIII - celebrar e rescindir contratos, convênios, acordos e ajustes, além de ordenar despesas;” e (Grifos nossos)

### 3.1.5.2. ESTRUTURA REGIMENTAL DO INSS

83. Ademais, com relação à **competência para a edição do ato**, preconiza o **art. 17, inciso IX, do Anexo I do Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022**, no sentido de que **"ao Presidente do INSS incumbe: IX – celebrar e rescindir contratos, convênios, acordos e ajustes e ordenar despesas"**.

### 3.1.5.3. PORTARIA DE DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO, ALTERAÇÃO E REVOGAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DO INSS

84. Considerando, ainda, que **acordo de cooperação técnica** é “instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos públicos, públicas, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva transferência de recursos financeiros” (art. 21, inciso I, da **Portaria nº 1.313/PRES/INSS, de 17 de junho de 2021**), **verifica-se, in casu, portanto, a competência do Presidente do INSS para editar o ato pretendido.**

### 3.1.5.4. DA CONTRAF-BRASIL/CUT

85. Ainda no tocante à competência do representante da **Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil - CONTRAF-BRASIL/CUT**, tendo em vista que a **representatividade exercida pela acordante deve vir devidamente comprovada nos autos, por meio da documentação competente, no caso não registro de documento nos autos. Recomenda-se a inclusão deste documentos.**

86. Além disso, a fim de comprovar a habilitação jurídica do Coordenador-Geral, o processo deveria ser instruído com a Ata de Assembleia Geral, que elegeu a atual diretoria, além da Manifestação de Interesse – por meio do qual a Entidade externou seu interesse em subscrever acordo, Ofício nº 0076- CONTRAF Brasilv de 12 de maio de 2020, com o INSS para desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário (Seq. SAPIENS 1 – PDF 1); além de cópia do Estatuto Social. **Contudo, como ja demonstrado nos autos não indícios dos documentos relacionados a Ata de Assembleia Geral e do Estatuto Social, posto isso, recomenda-se a inclusão destes documentos atualizados.**

### 3.2. DO PROCEDIMENTO

#### 3.2.1. DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

87. A **Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93)** dispõe, em seu artigo 116, *caput*, que suas disposições devem ser aplicadas, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e a outros instrumentos congêneres celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública:

“Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.” (Grifos nossos)

#### 3.2.2. DA APROVAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO

88. Depreende-se do § 1º do artigo 116 da Lei nº 8.666/93, acima transcrito, que a celebração de convênios, acordos, ajustes e congêneres depende de prévia aprovação do **plano de trabalho** proposto pela organização interessada.

89. A **Portaria nº 1.313, do Presidente do INSS, de 17 de junho de 2021**, e publicada no D.O.U de 18/6/2021, “estabelece diretrizes para elaboração, alteração e revogação dos atos administrativos”, determina, *verbis*:

“Seção IV

Dos atos constitutivos

Art. 21. Além do disposto no inciso II do art. 17, considera-se ato constitutivo:

I - Acordo de Cooperação Técnica: instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos públicos, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva transferência de recursos financeiros.

(...)

§ 1º O Plano de Trabalho a ser adotado nos ajustes previstos neste artigo, deverá:

I - obedecer aos parâmetros estabelecidos no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou na respectiva legislação de regência do ajuste que se pretende firmar, conforme o caso; e

II - ser previamente aprovado pela autoridade competente da área proponente.” (Grifos nossos)

90. No caso em análise, todavia, **o acordo de cooperação técnica a ser celebrado não prevê a transferência de remuneração entre os partícipes pela execução do objeto do ACT - CLÁUSULA 5ª DO ACT**, vide Minuta de ACT (Seq. SAPIENS 85 – HTML 02), **como é o caso de um convênio administrativo**.

91. **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO** defende, em “Direito Administrativo”, 33ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 2020, p. 715, *versão digital*, a possibilidade de inobservância do art. 116 da Lei nº 8.666/93, nos

casos de ajustes que não impliquem em repasse de bens ou valores *verbis*:

“É evidente, contudo, que os convênios podem ter por objeto a prestação de serviços contínuos, desde que estejam presentes as características apontadas com relação aos ajustes dessa natureza; nesse caso, o art. 116 será aplicado naquilo que couber. Não se pode admitir a interpretação restritiva do art. 116 da Lei nº 8.666/93, já que ele tem que ser analisado dentro de todo o ordenamento jurídico em que se insere. Suas exigências devem ser cumpridas em tudo o que seja compatível com o objeto do convênio a ser celebrado, já que o objetivo evidente do dispositivo é o de estabelecer normas sobre a aplicação e controle de recursos repassados por meio do convênio; essas finalidades estão presentes em qualquer convênio, independentemente de seu objeto. A inobservância do art. 116 somente será admissível nos casos de convênios que não impliquem repasse de bens ou valores.” (Grifos nossos)

92. Por sua vez, **JORGE MIRANDA RIBEIRO e MARIA MOTA PIRES**, em “Convênios da União: temas polêmicos, doutrina, jurisprudência do TCU e poder judiciário, recomendações”, Brasília, Editora Brasília Jurídica, 2005, p. 47, aduzem que os termos de cooperação técnica (ou acordos de cooperação técnica) têm sido utilizados “(...) para demonstrar ‘a vontade política’ dos pactuantes em se aliar para implementar diversas ações de seus interesses, não tendo, portanto, que cumprir todos aqueles trâmites burocráticos (planos de aplicação, cronograma físico e financeiro, etc.) exigidos nos convênios”.

93. Por outro lado, a **Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013**, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:

“I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016

III – **A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.**

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais, deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.



VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja realizado prévio chamamento público ou credenciamento.

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o prazo de vigência do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.” (Grifos nossos)

94. Depreende-se, portanto, que, **aos ajustes em que não haja a transferência de recursos financeiros não se aplica o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, regulamentado pela Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 424, de 30 de dezembro de 2016, que tem por objetivo regular “os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.”** (art. 1º).

95. Nessa esteira, as ações principais a serem executadas por meio de acordo de cooperação técnica – que não preveja a transferência de recursos entre os partícipes – já devem estar previamente definidas no respectivo instrumento, sem prejuízo da inclusão de outras que não alterem a natureza do objeto, mediante termo aditivo, conforme previsto na Minuta de ACT (Seq. SAPIENS 85 – HTML 02), que se encontra regular sob o aspecto jurídico-formal.

96. De toda sorte, conforme dispõe o **item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013**, acima transcrito, **“a celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve conter plano de trabalho que contemple, no que couber, as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável - , bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.”**

97. De toda sorte, conforme dispõe o item 37 da **Nota Técnica nº 15/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS** (SEI nº 7615659) (Seq. SAPIENS 85 - HTML 6), que se refere ao Plano de Trabalho:

“42. O plano de trabalho é parte integrante e obrigatória do presente Acordo e estabelece os procedimentos, os direitos e obrigações das partes envolvidas, conforme prevê o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21/06/1993.

(...)

44. Desta forma, o Plano contém:

- I - Dados dos acordantes (contato);
- II - Objeto;
- III - Metas;
- IV - Etapas de execução;
- V - Procedimentos operacionais;
- VI - Descontos;
- VII - Custos;
- VIII - Autorizações;
- IX - Fiscalização;
- X - Início e fim da execução do objeto;
- XI - Declaração do Acordante;
- XII - Data; e,
- XIII - Signatários.

45. Sendo assim, o Plano de Trabalho está de acordo com os normativos afetos à matéria e a praxe da Instituição.”

98. Compulsando os autos, verifica-se a presença do **Plano de Trabalho** (SEI nº 7612614) (Seq. SAPIENS 85 – HTML 01) com os requisitos mínimos reclamado pela norma acima transcrita, **assinado pelo responsável técnico por sua elaboração, bem como seja aprovado pela autoridade técnica competente, mediante análise consistente, nos termos do item III da Conclusão DEPCONS/PGF/AGU nº 54/2013, acima transcrita. Destaque-se que a aprovação prévia do plano de trabalho pela autoridade competente exsurge como requisito inafastável para a celebração do pretendido acordo, haja vista a imperatividade do comando legal.**

**99. Repisa-se, ademais, a necessidade de análise e aprovação prévia, pela DIRBEN, do Plano de Trabalho e da Minuta de ACT a serem assinados e aceitos pelo Presidente da Entidade Interessada.**

### 3.3. DAS MINUTAS

#### 3.3.1. DA MINUTA DA ACT

100. **As minutas já foram submetidas ao aceite formal e, por meio de ofício (Seq. SAPIENS 85 – PDF 9), inclusive, já foi informado e formalizado o aceite das minutas propostas** (Doc. SEI nº 7612614 - Seq. SAPIENS 85 - HTML1, Doc. SEI nº 7613569 – Seq. SAPIENS 85 - HTML 2, Doc. - SEI nº SEI nº 7615313 - Seq. SAPIENS 85 - HTML3, Doc. SEI nº SEI nº 7615402 - Seq. SAPIENS 85 - HTML 4 e Doc. SEI nº 7615475 - Seq. SAPIENS 85 - HTML5).

**101. Ademais, a Nota Técnica nº 15/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS (SEI nº 7615659) (Seq. SAPIENS 85 - HTML 6) diz que as minutas foram redigidas já levando-se em conta recomendações ulteriores desta Procuradoria, veja:**

"39. As minutas foram redigidas já levando-se em conta recomendações ulteriores da D. Procuradoria, especialmente:

I - Preenchimento do valor nominal do desconto, bem como para indicar a data de início da autorização e data de revalidação;

II - Na fiscalização do INSS, serão verificados os formulários utilizados para a autorização do desconto do pelo segurado, sendo excluídos do descontos àqueles que desobedecerem os parâmetros fixados neste acordo, sem prejuízo da apuração de responsabilidade pelo descumprimento dos termos deste ajuste, bem como eventuais responsabilidades administrativas, cíveis e penais;

III - Cláusula da divulgação e da restrição no uso da imagem do INSS, por parte da entidade."

102. Presentes, então, os propósitos para a celebração do Acordo e com o aceite formal da minuta, entende-se que há interesse e conveniência por parte da Administração Pública Federal, uma vez observado o interesse recíproco e a comodidade do beneficiário associado.

#### 4. CONCLUSÃO

103. Pelo exposto, restrita aos aspectos jurídicos e formais, e abstraindo-se da discricionariedade e conveniência do administrador e dos aspectos técnicos referentes à demanda posta, **opina-se pela viabilidade da subscrição do Acordo de Cooperação Técnica trazido à análise, desde que atendidas as recomendações/observações/sugestões expostas ao longo deste Parecer, especialmente as pendências de manifestação de aceite das minutas elaboradas e de documentação, vide parágrafos 23, 30, 31, 32, 41, 43, 46, 59, 63, 85, 86 e 99.**

104. Face o exposto, recomenda-se a restituição dos autos à **Diretoria de Benefícios** para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica - SAPIENS, assinado digitalmente.

À consideração superior.  
Brasília, 6 de junho de 2022.

(Assinado eletronicamente)

**ANTÔNIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JÚNIOR**  
PROCURADOR FEDERAL

De acordo com a manifestação supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, 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.

**KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS**  
PROCURADORA FEDERAL  
COORDENADORA-GERAL DE MATÉRIA DE LICITAÇÕES E PATRIMÔNIO  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

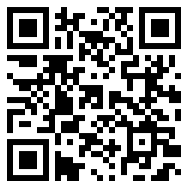
---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014193691202225 e da chave de acesso 5e8d0484



Documento assinado eletronicamente por KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 905127503 e chave de acesso 5e8d0484 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 09-06-2022 12:00. Número de Série: 17136899. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 905127503 e chave de acesso 5e8d0484 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 09-06-2022 11:25. Número de Série: 76921203332863770898555162292. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

**DESPACHO n. 00181/2022/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.193691/2022-25**

**INTERESSADOS: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR DO BRASIL CONTRAF BRASIL FETRAF**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

1. Aprovo o Parecer nº 00023/2022/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, por seus próprios fundamentos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Benefícios do INSS.

Brasília, 09 de junho de 2022.

FLÁVIO CHIARELLI VICENTE DE AZEVEDO  
Procurador-Geral substituto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014193691202225 e da chave de acesso 5e8d0484



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO CHIARELLI VICENTE DE AZEVEDO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 908373445 e chave de acesso 5e8d0484 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO CHIARELLI VICENTE DE AZEVEDO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 09-06-2022 17:15. Número de Série: 31476661831634058089408097738. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

**PARECER n. 00012/2022/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.414462/2021-79**

**INTERESSADOS: CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DOS TRABALHADORES DA PESCA E AQUICULTURA - CBPA**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e da Aquicultura - CBPA. Pela impossibilidade de celebração.

Senhora Coordenadora-Geral de Matéria Administrativa,

## **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de solicitação da **Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e da Aquicultura - CBPA** ao INSS para a formalização de **Acordo de Cooperação Técnica - ACT** para operacionalização de descontos de mensalidades associativa nos benefícios previdenciários de seus associados (Seq. 01 do SAPIENS – PDF1).
2. A Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e da Aquicultura - CBPA encaminhou manifestação de interesse acompanhada de cópia autenticada da última consolidação estatutária registrada em cartório competente; Prova de Regularidade com as Fazendas Estadual e do município; e RG dos responsáveis com permissão para firmar documentos juntos ao INSS.
3. De acordo com o disposto no **OFÍCIO SEI Nº 98/2021/CGPGSP/DIRBEN-INSS**, a entidade para análise da viabilidade de atendimento ao pedido da entidade, seria necessário apresentar (Seq. 18 do SAPIENS):
  - a) Manifestação de interesse/ Ofício com a solicitação do acordo proposto;
  - b) Cópia autenticada da Assembleia Geral que elegeu a atual diretoria, no caso de alteração;
  - c) Relação nominal atualizada dos dirigentes da organização da sociedade civil, conforme o estatuto, com endereço, telefone, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF.
  - d) Certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União (RFB/PGFN - agrega a antiga CND do INSS);
  - e) Apresentação de Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, fornecido pela Caixa Econômica Federal – CEF, nos termos da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990;
  - f) Certidão de Regularidade Trabalhista (CNDT);
  - g) Comprovação de não estar inscrito como inadimplente Comprovação de não estar inscrito como inadimplente no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI por meio de consulta ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN;

- h) Consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF. Realizamos a consulta, conforme sugerido no Ofício nº 149/2021, de 04/11/2021. A entidade não é cadastrada. Favor providenciar o cadastro no sítio: [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br)
- i) Declaração expressa do proponente, sob as penas do art. 299 do Código Penal, de que não se encontra em mora e nem em débito junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta ou Indireta (Declaração de adimplência / não inadimplente);
- j) Declaração referente ao disposto no inciso V, art. 27, da Lei Federal nº 8.666/93, cumprindo a determinação constante no inciso XXXIII, art. 7º da Constituição Federal;
- k) Declaração que a Entidade e seus dirigentes não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei Federal nº. 13.019, de 2014;
- l) Declaração considerando o disposto no art. 27, do Decreto nº. 8.726/2016;
- m) Comprovação de que a entidade possui capacidade técnica operacional de realizar o objeto do acordo (organização administrativa, quantitativo de pessoal e seus cargos, balanço patrimonial, faturamento do último exercício, site da internet, serviço de atendimento ao filiado, podendo ser também: instrumentos de parceria firmados com órgãos e entidades da administração pública, organismos internacionais, empresas ou outras organizações da sociedade civil; relatórios de atividades com comprovação das ações desenvolvidas; publicações, pesquisas e outras formas de produção de conhecimento realizadas pela organização da sociedade civil ou a respeito dela; currículos profissionais de integrantes da organização da sociedade civil, sejam dirigentes, conselheiros, associados, cooperados, empregados, entre outros; declarações de experiência prévia e de capacidade técnica no desenvolvimento de atividades ou projetos relacionados ao objeto da parceria ou de natureza semelhante, emitidas por órgãos públicos, instituições de ensino, redes, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, empresas públicas ou privadas, conselhos, comissões ou comitês de políticas públicas; ou prêmios de relevância recebidos no País ou no exterior pela organização da sociedade civil);
- n) Cadastro de Entidades Sindicais Especiais – CESE (quando aplicável, em caso negativo, emitir documento justificando);
- o) Registro do CNPJ;
- p) Informações em relação ao número de associados/filiados da entidade;
- q) Informações acerca da forma de cobrança atual da mensalidade associativa; e
- r) Regimento Interno, se tiver.

4. A Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e da Aquicultura – CBPA atendeu à diligência por meio do Ofício nº 187/2021, datado em 06 de dezembro de 2021 (Seq. SAPIENS 25 – PDF1).

5. Em seguida, foi realizado o “check-list” de verificação da documentação (Seq. SAPIENS 48 – HTML1), no qual se assinalou a presença de todos os documentos necessários para o Acordo de Cooperação Técnica, com exceção das “Informações acerca da forma de cobrança atual da mensalidade associativa”.

6. À Seq. SAPIENS 49 – HTML1 e HTML2, foram juntadas as minutas do Plano de Trabalho e do Acordo de Cooperação Técnica, respectivamente.

7. A **Nota Técnica nº 31/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (Seq. SAPIENS 51 – HTML 1), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, aponta estarem presentes os propósitos para celebração do acordo, bem como pela viabilidade técnica, desde que a proponente concorde e aceite com as minutas e haja interesse e conveniência por parte da Administração Pública Federal.

8. As minutas, por meio do Ofício CBPA nº 203/2021, datado em 17 de dezembro de 2021, foram aceitas formalmente (Seq. SAPIENS 55 – PDF 1).

9. **Despacho, de 20/12/2021 – Chefe da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios (Seq. SAPIENS 57)** faz referência à Nota Técnica e encaminha as minutas do Plano de Trabalho e do ACT para aprovação formal e previamente. A aprovação formal foi exarada por meio do **Despacho, de 21/12/2021- Diretor de Benefícios (Seq. SAPIENS 59)**, que encaminhou os presentes autos à PFE/INSS para análise e emissão de parecer jurídico.

10. Este é o relatório.

## 2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

11. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data (conforme constantes até Seq. 59 do SAPIENS), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 – CF/88, o artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e o artigo 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, incumbe a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal/Advocacia-Geral da União manifestação sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da discricionariedade (aspectos de conveniência e oportunidade) dos atos afeitos aos gestores/administradores, nem analisar elementos de natureza eminentemente técnica, financeira, administrativa ou de gestão.

12. A propósito, o Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Consultoria-Geral da União deixa claro que “O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, os administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.

13. As observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Nesse caso, a decisão deve ser expressamente fundamentada, conforme exige o art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 1999. O prosseguimento do feito sem a observância desses apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

## 3. ANÁLISE JURÍDICA

“Interpretar é alcançar o sentido de alguma coisa; é aprender-lhe a significação. Assim, interpretar o Direito Administrativo é captar o sentido de suas normas”. DIÓGENES GASPARINI

### 3.1. NO MÉRITO

#### 3.1.1. DO ATO ADMINISTRATIVO

14. Antes de adentrarmos no cerne desta análise jurídica, mister tecermos considerações, ainda que de forma perfunctória, acerca do conceito e elementos do **Ato Administrativo**. Com efeito, a função executiva da Administração Pública é concretizada por meio de seus atos jurídicos, denominados atos administrativos, cuja teoria consiste no objeto fundamental de estudo do Direito Administrativo.

15. Na clássica lição de **HELLY LOPES MEIRELLES**, em “Direito Administrativo Brasileiro”, 15ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 126, *verbis*:

“Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”.

16. Por sua vez, **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO**, em “Elementos de Direito Administrativo”, 3ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1992, p. 38, conceitua ato administrativo como:

“A declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público) no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante comandos complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitos a controle de legitimidade por órgão jurisdicional”.

17. De fato, a doutrina administrativista relaciona elementos ou requisitos para a existência dos atos administrativos, como, mais uma vez, leciona **HELLY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., pp. 127/128, *verbis*:



“O exame do ato administrativo revela nitidamente a existência de cinco requisitos necessários à sua formação, a saber: *competência, finalidade, forma, motivo e objeto*. Tais componentes, pode-se dizer, constituem a infraestrutura do ato administrativo, seja ele vinculado ou discricionário, simples ou complexo, de império ou de gestão.

18. Além destes componentes, merecem apreciação, pelas implicações com a eficácia de certos atos, o *mérito administrativo* e o *procedimento administrativo*, elementos que, embora não integrem sua contextura, concorrem para sua formação e validade.

19. Sem a convergência desses elementos não se aperfeiçoa o ato e, conseqüentemente, não terá condições de eficácia para produzir efeitos válidos. Bastam essas considerações para realçar a importância do conhecimento desses componentes do ato administrativo e justificar as considerações que passaremos a tecer sobre os mesmos”.

### 3.1.2. DO OBJETO

20. Na lição de **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., p. 131, sobre o elemento *objeto* dos atos administrativos, *verbis*:

**Objeto** – “Todo ato administrativo tem por objeto a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação do Poder Público. Nesse sentido o objeto identifica-se com o conteúdo do ato, através do qual a Administração manifesta o seu poder, e a sua vontade, ou atesta simplesmente situações preexistentes. (...)

O objeto, nos atos discricionários, fica na dependência da escolha do Poder Público, constituindo essa liberdade opcional o mérito administrativo. Não se pode, pois, em tal elemento, substituir-se o critério da Administração pelo pronunciamento do Judiciário, porque isto importaria em revisão do mérito administrativo, por uma simples mudança de juízo subjetivo – do administrador pelo juiz – sem qualquer fundamento em lei.”

#### 3.1.2.1. DO OBJETO NA MINUTA DE ACT

21. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de minuta de Termo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o **Instituto Nacional do Seguro Social – INSS** e a **Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e da Aquicultura - CBPA**, que tem por **objeto**, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (Seq. SAPIENS 49 – HTML 02), o seguinte:

O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados do **CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DOS TRABALHADORES DA PESCA E DA AQUICULTURA - CBPA**, no valor correspondente à 2,5% (dois vírgula cinco por cento) do salário mínimo vigente à época do desconto, do benefício do associado, em favor do ACORDANTE.

O desconto em referência apenas será realizado e repassado ao ACORDANTE, se houver expressa autorização do associado.

O presente Acordo de Cooperação Técnica e as relações previdenciárias dele decorrentes são regidos pela Lei de Benefícios da Previdência Social – Lei nº 8.213/1991, pelo Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/1999, bem como pelas disposições específicas ora ajustadas.

Entende-se por mensalidade associativa o pagamento devido pelo associado ao ACORDANTE, em função tão só de sua filiação aos quadros associativos, não vinculado, portanto, a qualquer contraprestação ou aproveitamento específico, nem decorrente de qualquer adesão a programas ou planos de vantagens ou benefícios.

A inclusão de qualquer serviço prestado pelo ACORDANTE ou por TERCEIRO embutido no valor da mensalidade, ou em desacordo com esta Cláusula, caracterizará desvio de finalidade e simulação e ensejará as consequências previstas na Cláusula Décima Segunda, bem como na Cláusula Oitava.

O desconto de mensalidade previsto nesta Cláusula depende de expressa e livre manifestação de vontade, por parte do associado do ACORDANTE, o qual poderá, a qualquer tempo, solicitar a

exclusão da autorização.

22. **O objeto do Acordo resume-se a possibilitar o repasse das contribuições associativas descontadas da mensalidade do benefício, mediante autorização do associado cujo fito é gerar comodidade ao beneficiário.**

### 3.1.2.2. DAS CONDIÇÕES PARA O DESCONTO NOS BENEFÍCIOS

23. O artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.** Confira-se, *in verbis*:

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

V - mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

(...)

§ 6º Na hipótese prevista no inciso V do caput deste artigo, a autorização do desconto deverá ser revalidada a cada 3 (três) anos, a partir de 31 de dezembro de 2022, podendo esse prazo ser prorrogado por mais 1 (um) ano, por meio de ato do Presidente do INSS. (Redação dada pela Lei nº 14.131, de 2021)

24. Examina-se, dessa forma, que a regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213, de 1991, autoriza que seja descontada mensalidade de associações e demais entidades de aposentados, estabelecendo, como condição, que se trate de **entidade de aposentados legalmente reconhecida, bem como que haja autorização de seus filiados.**

25. O artigo 154 do Regulamento da Previdência Social - RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes, *verbis*:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

(...)

§ 1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do **caput** e somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário, conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-B A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do **caput** poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por: (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-E Considera-se mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do **caput**, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do **caput** deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º-F pela instituição que o celebrar. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

26. Nesse norte, como requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido, examina-se a necessidade de (i) o desconto abranger somente a mensalidade associativa, (ii) a entidade interessada ter legitimidade para o feito, denominada pela qualidade de representar aposentados e de ser legalmente constituída, e (iii) autorização de seus filiados.

27. Conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS (por exemplo, no **PARECER Nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66**), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213, de 1991, nada mais é do que a **contribuição associativa**, devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, inciso IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). Estando a previsão legal em questão restrita ao desconto de mensalidade ou contribuição associativa, **conclui-se, por outro lado, pela ausência de previsão normativa para descontos de valores de outra natureza** (no mesmo sentido, confira-se o precedente da NOTA Nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU - NUP 35000.000459/2018-25).

28. O novel §1º-E do art. 154 do RPS, na atual redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 28 de outubro de 2020, definiu mensalidade associativa como sendo "a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS".

29. No que tange aos descontos da mensalidade, não logrou esta unidade jurídica localizar do Estatuto Social ( SEI 5555790) disposição que assim estabeleça. Em que pese a **NOTA TÉCNICA nº 31/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** faça referência ao estabelecimento do percentual de 2,5%, recomenda-se a DANB/CPGB que confirme a autenticidade de quem a assina como representante da CBPA, pois não há o reconhecimento de firma e tampouco a indicação de registro de referida ata perante a autoridade cartorial competente, bem como a indicação de sua legitimidade legal.

30. Ademais, com relação às “informações acerca da forma de cobrança atual da mensalidade associativa”, as quais não foram assinaladas na ocasião do “check list” de verificação de documentos, a mesma nota técnica esclarece, em seu parágrafo 28, o modo de cobrança operacionalizado. Recomenda-se a confirmação dessas informações, bem como a juntada de cópia recente do Estatuto Social que demonstre ser a versão analisada (SEI 5555790), a mais recente.

### 3.1.2.3. DO PLANO DE TRABALHO

31. Quanto à exigência de **plano de trabalho** (Seq. SAPIENS 49 – HTML 01), para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019/2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do **art. 22, da Lei 13.019/2014**, bem como do **art. 25, do Decreto 8.726/2016**, adequado, em certa medida, ao acordo de cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros. Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do regulamento:

#### **Lei nº 13.019/2014**

##### Seção VII

##### Do Plano de Trabalho

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

V - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

VI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

VII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

VIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

IX - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

X - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

#### **Decreto nº 8.726/2016**

Art. 25. Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, apresentar o seu plano de trabalho, que

deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;

II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;

III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;

IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e

VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do **caput** deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria.

32. Nesses termos, entende-se que o **plano de trabalho**, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 (nos incisos V a VII estão os requisitos específicos para ajustes com transferência de recursos, o que não pode ser no caso de Acordos de Cooperação). Depreende-se, também, que a celebração de convênios, acordos, ajustes e congêneres depende de prévia aprovação do **plano de trabalho** proposto pela organização Interessada.

33. Da leitura da minuta de **Plano de Trabalho** (Seq. SAPIENS 49 – HTML 01) constata-se que o desconto das mensalidades dos associados da Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e da Aquicultura - CBPA será diretamente em seus respectivos benefícios previdenciários e corresponderá a 2,5% (dois vírgula cinco por cento) sobre o salário-mínimo vigente à época do desconto. E como meta agir conjuntamente para concretizar a implementação da política de ações para os aposentados e pensionistas associados, *verbis*:

## 2. DAS METAS:

### 2.1. DO INSS:

2.1.1. Colaborar com a implementação de políticas de ações do ACORDANTE voltadas aos aposentados e pensionistas que fazem parte de seu quadro de associados, através da facilitação do recebimento dos valores referentes às mensalidades dos associados.

### 2.2. DO ACORDANTE:

2.2.1. Promover a defesa dos interesses de seus associados;

2.2.2. Promover congressos, palestras e conferências sobre assuntos de interesse da classe e ainda tendentes à melhoria e ao aperfeiçoamento dos serviços afetos ao ACORDANTE;

2.2.3. Fornecer assistência jurídica em condições mais favoráveis aos aposentados e pensionistas associados do ACORDANTE; e

2.2.4. Representar seus associados, bem como defender seus interesses, dentro da ordem e do respeito à Lei, junto aos poderes competentes.

22. Isto posto, a **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**, que “dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências”, determina, *verbis*:

Art. 117. Empresas, sindicatos e entidades fechadas de previdência complementar poderão, mediante celebração de acordo de cooperação técnica com o INSS, encarregar-se, relativamente a seus empregados, associados ou beneficiários, de requerer benefícios previdenciários por meio eletrônico, preparando-os e instruindo-os nos termos do acordo. (Redação dada pela Lei nº 14.020, de 2020).

(...)

Art. 124-A. O INSS implementará e manterá processo administrativo eletrônico para requerimento de benefícios e serviços e disponibilizará canais eletrônicos de atendimento. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

§ 1º O INSS facilitará o atendimento, o requerimento, a concessão, a manutenção e a revisão de benefícios por meio eletrônico e implementará procedimentos automatizados, de atendimento e prestação de serviços por meio de atendimento telefônico ou de canais remotos. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

§ 2º Poderão ser celebrados acordos de cooperação, na modalidade de adesão, com órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para a recepção de documentos e o apoio administrativo às atividades do INSS que demandem serviços presenciais. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019) (Grifos nossos)

34. Com efeito, como a supracitada **Nota Técnica nº 31/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (Seq. SAPIENS 51 – HTML 1), após a análise dos requisitos, diz:

41. Sendo assim, o Plano de Trabalho está de acordo com os normativos afetos à matéria e a praxe da Instituição.

42. Ressalta-se que o Plano ora proposto poderá ser revisto para alteração de suas metas, conforme a necessidade, conveniência e oportunidade.

35. Nada obstante, e no intuito de aprimorar o documento apresentado, sugere-se que a área técnica defina previamente a periodicidade mínima de fiscalização do ajuste, a fim de que os servidores possam ter mais clareza quanto à necessidade ordinária desse tipo de fiscalização, sem olvidar as verificações extraordinárias que o caso eventualmente possa demandar, bem como de que dispositivo do Estatuto consta a previsão expressa de desconto da mensalidade, fazendo dele referência expressa em sua Nota Técnica.

36. Registra-se, além disso, que nesse tipo de ajuste há um repasse do desconto efetuado na renda do beneficiário em favor do Acordante e, para tanto, o art. 154, §1º-G, do RPS, prevê que seja realizada, antes de cada repasse do valor mensalmente descontado, a verificação da regularidade da entidade favorecida perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. Trata-se de um requisito para o repasse do desconto realizado na renda mensal do beneficiário. Em vista disso, recomenda-se que tal requisito legal seja refletido nas etapas de execução e/ou nos procedimentos operacionais descritos no Plano de Trabalho.

#### 3.1.2.4. DA POSSIBILIDADE JURÍDICA

**37. Em que pese em tese ser possível ao INSS celebrar parcerias, há a necessidade de demonstração de que o regime de mútua cooperação se faz presente e coerente com as finalidades de interesse público. Como restará adiante demonstrado, não se observa, até o momento fundamentação específica, robusta e expressa que subsidie, no caso concreto o acerto do gestor.**

#### 3.1.2.5. DA VIABILIDADE TÉCNICA

38. Quanto ao ponto relativo à **viabilidade técnica de operacionalização do ajuste** proposto, a **Nota Técnica nº 031/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (Seq. SAPIENS 51 – HTML 1), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Acordos Nacionais e Benefícios, datada de 15 de dezembro de 2021, esclarece:

48. Destaca-se que a celebração do presente Acordo visa a concessão de uma comodidade ao beneficiário para realizar o pagamento da mensalidade associativa.

49. Assim, encontram-se presentes os propósitos para celebração do Acordo em voga, desde que a proponente concorde com as minutas do Acordo e haja interesse e conveniência por parte da Administração Pública Federal.

50. Então, em relação à instrução do presente, encaminhamos o processo com a elaboração das minutas do Acordo e seus anexos, bem como o Plano de Trabalho.

51. Feitas as considerações, esta Divisão De Acordos Nacionais De Benefícios manifesta-se pelo atendimento aos requisitos legais para celebração do Acordo, bem como opina pela viabilidade técnica na celebração do Acordo entre o INSS e a CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DOS TRABALHADORES DA PESCA E DA AQUICULTURA - CBPA, desde que sanadas as pendências de manifestação de aceite das minutas elaboradas (e haja interesse da Autarquia Previdenciária), bem como de assinatura eletrônica dos referidos documentos (minutas).

52. Encaminhe-se à consideração superior para análise e apreciação, sugerindo, sucessivamente:

I- Emissão de Ofício à Proponente para que se cumpra a exigência de manifestação e, se de acordo, envio à Diretoria de Benefícios, para apreciação da conveniência e oportunidade, exarando:

- a) Aprovação formal e previamente, conforme determina o § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Minuta do Acordo (Documento SEI nº 5873063) e do Plano de Trabalho (Documento SEI nº 5872969) e dos Anexos do Acordo (5873143, 5873152, 5873159); e,
- b) Submissão à Procuradoria, para análise da regularidade jurídico-formal.

39. Com efeito, a **Portaria Conjunta nº 03/DIRAT/DIRBEN/INSS, de 8 de dezembro de 2017**, que **“implementa o Módulo de Entidades Parceiras no Sistema de Agendamento – SAG e aprova minutas-padrão”**, já regulamenta uma realidade, ou seja, a viabilidade técnica de avenças como a presente, *in verbis*:

**“O DIRETOR DE ATENDIMENTO E o DIRETOR DE BENEFÍCIOS DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS**, no uso das atribuições que lhes confere o Decreto nº 9.104, de 24 de julho de 2017, e considerando:

- a. implementação do Módulo de Entidades no Sistema de Agendamento – SAG para recepção remota de requerimentos de entidades conveniadas;
- b. a necessidade de uniformização de Termos Aditivos, Acordos de Cooperação Técnica e Termos de Adesão, de forma a permitir aos acordantes, no âmbito da Administração Central, Superintendências-Regionais e Gerências-Executivas, a inclusão, por meio eletrônico, de requerimentos ao INSS;
- c. a necessidade de atendimento à recomendação constante do Parecer nº 00067/2017/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 4 de setembro de 2017; e
- d. as normas e diretrizes instituídas pelas Leis nos 8.213, de 24 de julho de 1991; 8.666, de 21 de junho de 1993; 13.019, de 31 de julho de 2014, e Decretos nos 3.048, de 6 de maio de 1999, e 8.726, de 27 de abril de 2016,

**RESOLVEM:**

Art. 1º Fica instituído o Módulo de Entidades no Sistema de Agendamento – SAG e aprovadas, na forma dos Anexos a esta Portaria, as minutas-padrão de Termo Aditivo, Acordo de Cooperação Técnica – ACT, Termo de Adesão e seus respectivos Anexos, a serem firmados no âmbito da Administração Central, Superintendências-Regionais e Gerências-Executivas.

Art. 2º O Módulo de Entidades do SAG deve ser acessado por meio da Internet, em endereço disponibilizado pelo INSS, exclusivamente por entidades signatárias de ACT que prevejam, expressamente, sua utilização para inclusão de requerimentos de serviços do INSS.

(...)

Art. 7º As minutas-padronizadas de Termo Aditivo, de ACT, de Termo de Adesão e de Plano de Trabalho, que constituem Anexos desta Portaria, deverão ser obrigatoriamente adotadas pelos dirigentes e agentes públicos do INSS para formalização dos ajustes e aditivos que objetivem a operacionalização de pedidos de serviços previdenciários por meio eletrônico, nos termos permitidos pelo art. 117 da Lei nº 8.213, de 1991, e com base na Lei nº 9.784, de 1999, e no Decreto nº 8.539, de 2015.

(...)

§ 2º Excepcionalmente, e desde que devidamente justificado pela área técnica competente, e autorizado pelo dirigente máximo do órgão, poderão ser incluídas, suprimidas ou modificadas cláusulas constantes das minutas-padrão referidas no caput deste artigo.” (Grifos nossos)

### 3.1.2.6 REGULARIDADE FISCAL

40. Quanto à comprovação da regularidade fiscal, nos termos do *caput* do art. 116 da Lei nº 8.666/93, aplicam-se as disposições da referida lei, no que couber, aos acordos celebrados por entidades da Administração.

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

41. Especialmente no tocante à regularidade fiscal, a Lei nº 8.666/93 exige o seguinte:

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943. (Incluído pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

42. Ressalte-se, ademais, que a Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002, define em seu art. 6º, a obrigatoriedade de os órgãos da Administração Pública Federal, direta e indireta, efetuarem prévia consulta ao CADIN para a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos.

43. A Lei nº 12.440/2011, de 7/7/2011, com início de vigência em 4/1/2012: instituiu a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT) e alterou a Lei nº 8.666/1993 para exigir a documentação de regularidade trabalhista como requisito imprescindível à regularidade fiscal e trabalhista dos convenientes por força do art. 116 da Lei de Licitações.

**44. No presente caso, a Nota Técnica nº 31/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN, não encontrou óbice jurídico ou fiscal que impeça a CBPA de firmar acordo com a Autarquia, foi apresentado o Conjunto Probatório da regularidade fiscal, *verbis*:**

9. O conjunto probatório da regularidade jurídica e fiscal está instruído da seguinte forma:

I - Ata de Assembleia Geral que elegeu a atual diretoria (5898332);

II- Certidão negativa de débitos sobre os tributos federais (5898339);

III- Certidão negativa estadual (5898336);

IV- Certidão negativa municipal (5898336);

V - Certidão de Regularidade do FGTS (5898325);

VI - Certidão de Regularidade Trabalhista (CNDT) (5898326);



- VII - Comprovante Cadastro no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF (5898327);
- VIII- Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE (5897676);
- IX - Registro do CNPJ (5898327);
- X - Declaração de que não está inadimplente, sob pena do art. 299 do Código Penal (5897677);
- XI - Declaração art. 39 da Lei Federal nº. 13.019, de 2014 (5897679);
- XII - Declaração inciso V, art. 27 Lei Federal nº 8.666/93 (5897678);
- XIII - Declaração possui capacidade técnica operacional (5897682);
- XIV - Declaração art. 27 de Decreto n.º 8726/2016 (5897680);
- XV - Ata de Assembleia Geral que definiu o percentual do desconto (5898332);

45. Foram diligenciadas, também, pela própria Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, as seguintes consultas:

- I - Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM (Documento SEI nº 5870201);
- II - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV (Documento SEI nº 5870220);
- III - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF (Documento SEI nº 5869801)
- IV- Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN (Documento SEI nº 5870188);
- V - Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS (Documento SEI nº 5872700)
- VI - Consolidada do Tribunal de Contas da União - TCU (Documento SEI nº 5872801)
- VII - Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do VIII - Conselho Nacional de Justiça - CNJ (Documento SEI nº 5872737).

46. Em que pese tenha sido indicada pela **Nota Técnica nº 31/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** a regularidade das consultas levadas a efeito, recomenda-se sejam esclarecidos os seguintes aspectos: O documento de SEI 5555662662 refere-se a aprovação da Ata de aprovação de Estatuto e eleição da primeira Diretoria. **Em seguida, o documento SEI 5555822 consigna a existência de Ação Coletiva em desfavor da CBPA, que consta elencado no processo juntamente com as certidões, mas sobre a qual não houve na referida Nota Técnica qualquer referência.**

**47. Em consulta ao andamento da referida ação judicial, observa-se que a sentença proferida pelo juízo da 4ª Vara do Trabalho de Brasília julgou procedente o pedido para declarar que o Sr. Abraão Lincoln Ferreira da Cruz não possuía os requisitos de elegibilidade para exercer cargo administrativo ou de representação econômica ou profissional, anulando a fundação da CBPA. De referida decisão consta também que a vice-presidente da entidade, Sra. Raimunda dos Santos e Souza não poderia ser representante sindical, por ser servidora do INSS. Observe-se excerto de referida decisão, a seguir transcrita:**

Ademais, não devem ser desconsiderados os fatos narrados na inicial e não contestados pelos reclamados. Segundo a parte autora, o Sr. Abraão Lincoln Ferreira da Cruz lesou o patrimônio da entidade reclamante, o que o impede de assumir cargo de representação profissional, nos termos do art. 530, II, CLT. Ainda, de acordo com a peça de ingresso, a Vice-presidente da entidade reclamada também não possui os requisitos para a investidura ao cargo de Presidente da Federação dos Pescadores e Aquicultores do Piauí e conseqüentemente ao cargo da entidade reclamada, pois nunca sequer presidiu uma Colônia de Pescadores ou sequer embarcou em uma canoa de pesca. Ainda, a autora apresenta o documento de ID. 6c0cc99 para comprovar que o tesoureiro da entidade reclamada é empresário do ramo de vestuário e formado em administração de empresas, não sendo pescador nem dirigente sindical.

Outrossim, apesar da revogação das medidas cautelares impostas a Abraão Lincoln Ferreira da Cruz pelo Juízo da Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Distrito Federal (ID. e7d870a), o fato de estar sendo investigado como liderança de atividade criminosa sediada em Brasília, com ramificações no Pará e no Rio Grande do Norte, e que demonstram a influência que o réu tem dentro do Ministério da Pesca e Aquicultura, inclusive decidindo pela exoneração e nomeação de

servidores (ID. 7476d7d), constitui-se em elemento de convicção desta magistrada apto a comprovar, também, a influência exercida sobre os presidentes das federações para criação da Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e Aquicultura.

Dessa forma, por não cumpridos os requisitos dos arts. 529, a e c, e do 530, III, da CLT, padecem de nulidade todos os atos praticados pelo Sr. Abraão Lincoln Ferreira da Cruz e pela Sra. Raimunda dos Santos e Souza para convocação, constituição, fundação, eleição e posse da Diretoria da Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca.

Por todo exposto, julgo procedente o pedido para declarar que o réu Abraão Lincoln Ferreira da Cruz não possui os requisitos de elegibilidade para exercer cargo administrativo ou de representação econômica ou profissional e, conseqüentemente, para anular a fundação da Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e Aquicultura.

**48. Mesmo que o processo judicial ainda esteja em andamento, até o presente momento impera o quanto decidido pela 4ª Vara do Trabalho de Brasília, como acima transcrito.**

**49. Com efeito, a supracitada decisão trabalhista anulou a fundação da Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e Aquicultura - CBPA, *verbis*:**

Dessa forma, por não cumpridos os requisitos dos arts. 529, a e c, e do 530, III, da CLT, padecem de nulidade todos os atos praticados pelo Sr. Abraão Lincoln Ferreira da Cruz e pela Sra. Raimunda dos Santos e Souza para convocação, constituição, fundação, eleição e posse da Diretoria da Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca.

Por todo exposto, julgo procedente o pedido para declarar que o réu Abraão Lincoln Ferreira da Cruz não possui os requisitos de elegibilidade para exercer cargo administrativo ou de representação econômica ou profissional e, conseqüentemente, para anular a fundação da Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e Aquicultura. (Grifos nossos)

**50. Ademais, a supracitada decisão trabalhista afirma a existência de investigação criminal em curso contra o presidente da CBPA, *verbis*:**

Outrossim, apesar da revogação das medidas cautelares impostas a Abraão Lincoln Ferreira da Cruz pelo Juízo da Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Distrito Federal (ID. e7d870a), o fato de estar sendo investigado como liderança de atividade criminosa sediada em Brasília, com ramificações no Pará e no Rio Grande do Norte, e que demonstram a influência que o réu tem dentro do Ministério da Pesca e Aquicultura, inclusive decidindo pela exoneração e nomeação de servidores (ID. 7476d7d), constitui-se em elemento de convicção desta magistrada apto a comprovar, também, a influência exercida sobre os presidentes das federações para criação da Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e Aquicultura. (Grifos nossos)

51. Por oportuno, cabe destacar que houve a apresentação de pedido de formalização de ACT por parte da CBPA em outro processo, de NUP 35014.238410/2020-17, logo após sua constituição, em 2020, o qual resultou arquivado em virtude da ciência por parte do INSS de que referida ação judicial estava em andamento. O último documento do processo de NUP 35014.238410/2020-17 trata-se do Ofício 150/2021 (SEI 5540593), em que a CBPA alega que o arquivamento do processo indicado pelos Despachos SEI 4095254 e 4361783 consideraram que havia o trânsito em julgado da decisão e que o processo estava em pleno andamento, requerendo a continuidade das tratativas referentes a formalização do ACT.

52. Considera essa unidade jurídica que os elementos ora apresentados fragilizam o interesse recíproco que deve existir e nortear a celebração de ACT's por parte do INSS, especialmente porque as finalidades de interesse público restam notadamente fragilizadas, como já alerta a sentença acima transcrita. Para que houvesse a possibilidade de celebração do ACT em questão, além da juntada de decisão com trânsito em julgado que modifique o que fora até então decidido pelo juízo da 4ª Vara do Trabalho de Brasília no âmbito da Ação Coletiva, deve-se esclarecer, tal como solicitado pela PFE/INSS no PARECER n. 00019/2021/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, no âmbito do NUP 35014.238410/2020-17:

Se existem outros meios para se alcançar o objetivos almejados pelo INSS, de modo que se esclareça, de forma robusta, a necessidade e vantajosidade desse tipo de ajuste com as associações

de associações. Considerando, inclusive as parcerias firmadas com os municípios;

Avalie eventuais impactos quanto a eventual ampliação da responsabilização administrativa e/ou judicial do INSS, por eventuais prejuízos causados ao INSS ou aos beneficiários na execução das parcerias de igual teor; Bem como avalie os limites de responsabilidade de cada uma das entidades envolvidas;

Especificar as garantias para que as entidades associadas à acordante atendam todos os requisitos exigidos para as entidades que celebram ajuste diretamente com o INSS, inclusive de responsabilidade quanto a eventuais defeitos na execução do objeto;

Avaliar como ocorrerá a fiscalização das entidades associadas à acordante, como ocorrerá o controle do acesso aos meios de execução do ajuste por essas entidades, certificando se os instrumentos disponíveis são efetivos para identificar falhas no procedimento dos requerimentos, bem como o responsável pelo prejuízo ou falha;

Examinar eventuais aspectos negativos, bem como soluções para mitigar tais impactos, quanto à eventual incentivo à constituição de pessoas jurídicas nas suas variadas formas com o fim único e exclusivo de capitanear outras entidades para promover o requerimento de benefícios; Destaca-se, inclusive, que a entidade interessada é recém fundada, tendo sido ativada em 04/05/2020, conforme já ponderado nos parágrafos 39-45 do PARECER n. 00058/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, o que demanda avaliação e cotejo pela área técnica de forma clara e específica.

**53. Registre-se a existência de um terceiro processo, em que também se buscou pleito semelhante, qual seja o de NUP 35014.235194/2020-40, que não foi examinado nesta oportunidade, por constar com limitações de acesso.**

### 3.1.3. DA FORMA

54. Com relação ao requisito *forma*, ensina, ainda, **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., pp. 129/130, *verbis*:

“**Forma** – O revestimento exteriorizador do ato administrativo constitui requisito vinculado e imprescindível à sua perfeição. Enquanto a vontade dos particulares pode manifestar-se livremente, a da Administração exige procedimentos especiais e *forma legal* para que se expresse validamente. Daí podermos afirmar, que, se no direito privado a liberdade da forma do ato jurídico é regra, no direito público é exceção. Todo ato administrativo é, em princípio, formal. E compreende-se essa exigência, pela necessidade que tem o ato administrativo de ser contrastado com a lei e aferido, frequentemente, pela própria Administração e até pelo Judiciário, para verificação de sua validade. (...)”

Impõe-se, neste caso, distinguir a *forma do ato do procedimento administrativo*. A *forma* é o revestimento material do ato; o *procedimento* é o conjunto de operações exigidas para a sua perfeição. (...) O procedimento é dinâmico; a forma é estática.

A inobservância da forma vicia substancialmente o ato, tornando-o passível de invalidação, desde que necessária à sua perfeição e eficácia”.

55. Quanto à *forma* do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, **tendo em vista que tem por objeto apenas prever desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários, repasse, aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social**, entende-se que a forma está adequada com a legislação de regência (Decreto nº 6.170/2007 e Lei nº 8.666/93).

56. Para o caso em tela, a **Portaria nº 1.313, do Presidente do INSS, de 17 de junho de 2021**, e publicada no D.O.U de 18/6/2021, que “estabelece diretrizes para elaboração, alteração e revogação dos atos administrativos”, estabelece, *verbis*:

“Seção IV

Dos atos constitutivos

Art. 21. Além do disposto no inciso II do art. 17, considera-se ato constitutivo:

I - Acordo de Cooperação Técnica: instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos públicos, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva transferência de recursos financeiros.

(...)

§ 1º O Plano de Trabalho a ser adotado nos ajustes previstos neste artigo, deverá:

I - obedecer aos parâmetros estabelecidos no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou na respectiva legislação de regência do ajuste que se pretende firmar, conforme o caso; e

II - ser previamente aprovado pela autoridade competente da área proponente.

§ 2º Os instrumentos a serem celebrados pelo INSS com outros países deverão seguir os preceitos e fundamentos estabelecidos no Manual de Procedimentos de Prática Diplomática Brasileira, elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores.” (Grifos nossos)

57. No que toca à **minuta do acordo de cooperação técnica**, importante observar o que dispõe o **artigo 42 da Lei nº 13.019, de 2014:**

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação

de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) (Grifos nossos)

### 3.1.4. FUNDAMENTAÇÃO: FINALIDADE E MOTIVAÇÃO

58. Na lição de **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., pp. 128/129 e 130, *verbis*:

**Finalidade** – “Outro requisito necessário ao ato administrativo é a finalidade, ou seja, o objetivo de interesse público a atingir. Não se compreende ato administrativo sem fim público. A finalidade é, assim, elemento vinculado de todo ato administrativo – discricionário ou regrado – porque o direito positivo não admite ato administrativo sem finalidade pública ou desviado de sua finalidade específica. (...)”

A alteração da finalidade expressa na norma legal, ou implícita no ordenamento da Administração, caracteriza o desvio de poder (*détournement de pouvoir – sviamento di potere*), que rende ensejo à invalidação do ato, por lhe faltar um elemento primacial em sua formação: o fim público desejado pelo legislador”. (...)”

**Motivo** – “O *motivo* ou *causa* é a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo. O motivo, como elemento integrante da perfeição do ato pode vir expresso em lei, como pode ser deixado ao critério do administrador. No primeiro caso será um elemento vinculado; no segundo, discricionário, quanto à sua existência e valoração. Da diversidade das hipóteses ocorrentes resultará a exigência ou a dispensa da motivação.”

59. Com efeito, todo Ato Administrativo deve ser motivado e justificado, segundo o **Princípio da Motivação dos Atos Administrativos** e em atendimento ao disposto no **art. 50, da Lei n.º 9.784/99, que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”**:

#### CAPÍTULO XII

#### DA MOTIVAÇÃO

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito. (Grifos nossos)

60. **MARÇAL JUSTEN FILHO** leciona, em “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 12ª ed., São Paulo, Editora Dialética, 2009, p. 846, *verbis*:

“Não se admite que a decisão administrativa, em qualquer grau, faça-se imotivadamente ou mediante simples invocação à conveniência administrativa. Os princípios do art. 37, caput, somados ao do art. 5º, inc. LV, ambos da CF/88, exigem que as decisões sejam motivadas, com indicação específica dos fundamentos pelos quais a Administração rejeita um determinado pleito do particular. Afinal, não teriam eficácia as regras constitucionais quando a Administração pudesse decidir de modo não fundamentado e não motivado. De pouco serviria garantir o direito de recurso, quando a Administração não estivesse vinculada a respeitar seus termos para decidir.”

61. Do mesmo modo, o **Tribunal de Contas da União** entende necessário que a motivação dos atos praticados no procedimento conste do Processo Administrativo:

**"PESQUISA DE PREÇOS, SINAPI e MOTIVAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS. Acórdão nº 541/2017 - TCU - Plenário.**

1.6. **Dar ciência** à Eletrobras Distribuição Rondônia **sobre as seguintes impropriedades, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes:**

1.6.1. não elaboração de relatório técnico circunstanciado e/ou juntada de respectivas pesquisas de preços que justificassem a não utilização dos valores constantes do SINAPI para a composição de custos unitários de materiais e serviços estimados na licitação e para o julgamento dos preços das propostas vencedoras na Concorrência 6/2006, em infração ao § 1º do art. 112 da Lei 11.178/2005 (LDO 2005);

1.6.2. **não juntada de pareceres e estudos técnicos que motivassem as alterações tidas por necessárias e que caracterizassem as suas naturezas supervenientes**, em relação ao momento da Concorrência 6/2006, nos Contratos DT/38/2007, DT/40/2007 e DT/42/2007, em descumprimento ao Acórdão 2.032/2009-TCU-Plenário."

**"PRESTAÇÃO DE CONTAS e MOTIVAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS. Acórdão nº 6063/2017 - TCU - 2ª Câmara.**

1.7. Ciência: 1.7.1. à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene acerca **da necessidade de instruir os pareceres atinentes às prestações de contas, tanto em seu aspecto físico quanto financeiro, com os documentos e considerações que sustentem suas conclusões pela aprovação ou rejeição, explicitando os motivos do ato administrativo praticado.**" (Grifos nossos)

62. **No tocante à fundamentação (motivação e finalidade) para a edição do ato** tem-se que a Administração apresentou a **Nota Técnica nº 031/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (Seq. SAPIENS 51 – HTML 1), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Gestão dos Acordos Nacionais de Benefícios, datada de 15 de dezembro de 2021, da qual se destaca o seguinte excerto:

(...)

21. Depreende-se disto que CBPA possui objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, em consonância com o art. 33, I, da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, pois possui foco voltado à promoção de diversos direitos inerentes aos aposentados e pensionistas, o que atende à exigência do novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048/99, sobretudo quando consigna entre os seus objetivos: representar aposentados, pensionistas e demais beneficiários da Previdência Social em âmbito nacional, defendendo seus interesses e direitos, quer judicial ou extrajudicialmente, de acordo com as disposições da Constituição Federal e das

Leis vigentes, podendo na defesa dos interesses coletivos, prestando assistência jurídica por profissionais devidamente inscritos na OAB, visando proteger, defender e assegurar direitos e garantias.

22. Deste modo, tem-se que a questão relativa à possibilidade de enquadrar a interessada como entidade legitimada a firmar novo ACT com o INSS para descontos de mensalidades associativas já se encontra devidamente saneada; havendo, pois, respaldo para tal.

63. Em que pese tenha sido realizada a motivação devida da necessidade e interesse da Administração na celebração do ACT, elencando-se as vantagens do mesmo para a Administração, elaborada pela área envolvida, no caso, **Nota Técnica nº 31/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (Seq. SAPIENS 51 – HTML 1), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Gestão dos Acordos Nacionais de Benefícios, datada de 15 de dezembro de 2021, a mesma não teceu considerações sobre a decisão judicial anteriormente citada.

64. As aprovações do Acordo de Cooperação e do Plano de Trabalho com o Proponente foram dadas pela Autoridade Administrativa, a saber, através do **Despacho, de 21/12/2021 – Diretor de Benefícios** (Seq. SAPIENS 59). Assim, é importante destacar o papel do **princípio da motivação**, o qual determina que a autoridade administrativa deve apresentar as razões que a levaram a tomar uma decisão, o que se recomenda seja revisto e densificado no caso em tela.

### 3.1.4.1. DO INTERESSE RECÍPROCO

65. Tratando-se de verdadeiro acordo de cooperação, um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado.

66. Por mais difícil que possa ser a tarefa de definir o que seja interesse recíproco, pode-se asseverar que tal conceito refere-se à ausência de antagonismo entre os partícipes. Ao contrário do que ocorre nos contratos administrativos, nos termos de cooperação (assim como nos convênios), o objetivo há de ser comum às finalidades institucionais das entidades.

67. Sobre o **interesse recíproco no acordo de cooperação técnica** vale destacar a lição da Senhora Procuradora Federal **MARIA ISABEL G. B. COSTA**, no **PARECER n. 00127/2017/SECONS/PRFE/INSS/SAO/PGF/AGU**, no Processo nº 35664.000241/2017-86 - NUP 449266184, *verbis*:

O Acordo de Cooperação pode ser conceituado como o instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de concretizar interesses comuns, por meio de mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

Embora a expressão "contrato administrativo", no **sentido amplo de acordo de vontades**, abranja os convênios e acordos de cooperação, **é inegável que esses instrumentos possuem configurações jurídicas diferenciadas e particulares**, o que **justificou a Lei nº 8.666, de 1993, reservar tratamento diferenciado aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres**. Quando, expressamente, utiliza o termo "no que couber", o legislador reconhece a diferenciação dos institutos, permitindo que eles se submetam a critérios diversos, como os estabelecidos no artigo 116 do Estatuto de Licitações e Contratos.

O Acordo de Cooperação é, portanto, um pacto firmado entre pessoas administrativas entre si, ou entre elas e particulares, **despidos de interesse lucrativo ou pretensão de vantagem econômica, objetivando a realização de um fim comum de interesse público**.

Como não se cogita de preços ou de remuneração que admita competição, infere-se não ser o caso de contrato "*strictu sensu*" e nem de exigir a realização de licitação pública. Aliás, não há viabilidade de competição quando se trata de mútua colaboração, como é o caso em questão.

Já o convênio tem como característica marcante o fato de que todos os envolvidos estão juntos para alcançar determinado **objetivo comum**, não existindo entre os partícipes interesses contrapostos, mas sim interesses comuns e coincidentes, posto haver cooperação entre eles. Assim,

a Administração Pública, desejando viabilizar o ajuste de interesses convergentes (comuns), deve utilizar, como instrumento para a sua celebração, o convênio.

Para Fernanda Marinela<sup>2</sup> “O convênio representa um acordo firmado por entidades políticas, de qualquer espécie, ou entre essas entidades e os particulares para realização de objetivos de caráter comum, buscando sempre interesses recíprocos, convergentes. Difere do contrato administrativo, tendo em vista que, neste, os interesses perseguidos são divergentes”.

2[2] in Direito Administrativo, 4ª edição, revista, ampliada, reformada e atualizada até 01-01-2010. Niterói: Editora Impetus. Ano 2010. P. 444.

Segundo Marçal Justen Filho<sup>3</sup> “Convênio é um acordo de vontades, em que pelo menos uma das partes integra a Administração Pública, por meio do qual são conjugados esforços e (ou) recursos, visando disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desempenho de competências administrativas”.

3[3] in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª edição. São Paulo: Editora Dialética. Ano 2008. P. 871.

A essência de um convênio está assentada em um tripé, assim constituído: a) tem natureza de um acordo;

b) é celebrado entre pessoas de direito público ou entre estas e particulares;

c) os interesses são convergentes, o que afasta o intuito de lucro.

Pode-se asseverar, portanto, que o ajuste em tela apresenta natureza jurídica de convênio "latu sensu" e não de contrato. (Grifos no original)

68. Assim, conforme exposto acima, **no acordo de cooperação os interesses devem ser recíprocos**, os objetivos institucionais comuns e visam a um resultado comum, através da mútua colaboração, ainda que **sem repasse de recursos entre as partes**, exigindo-se o mútuo interesse entre os pactuantes para que haja uma correta adequação do instrumento a ser utilizado na avença.

69. A **Nota Técnica nº 31/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN** (Seq. SAPIENS 51 – HTML 1), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Gestão dos Acordos de Cooperação, datada de 15 de dezembro de 2021, esclarece sobre o **interesse recíproco** presente na proposta de Acordo de Cooperação Técnica, *verbis*:

5. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019/2014, *verbis*:

*Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:*

*I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)*

*a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)*

*b) as sociedades cooperativas previstas na Lei no 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)*

*c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)*

....



.III - *parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;*

.....

VIII-A - *acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;*

6. O objeto do Acordo é tão somente possibilitar o repasse das contribuições associativas descontadas da mensalidade do benefício, mediante autorização do associado, de modo a gerar comodidade ao mesmo.

70. No ponto, ressalta-se que a iniciativa da celebração do acordo de cooperação técnica visa a concessão de uma comodidade ao beneficiário para realizar o pagamento da mensalidade associativa e assim encontram-se presentes os propósitos para a celebração do Acordo. Em que pese a Nota Técnica nº 31/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN (Seq. SAPIENS 51 – HTML 1), firmada pela Senhora Chefe da Divisão de Gestão dos Acordos Nacionais e Benefícios, datada de 15 de dezembro de 2021, considera-se que no caso concreto não há elementos que promovam a boa execução dos propósitos da parceria.

### 3.1.5. DA COMPETÊNCIA PARA SUBSCRIÇÃO

71. Sobre o requisito da *competência*, leciona **HELY LOPES MEIRELLES**, em op. cit., p. 128, *verbis*:

“**Competência** – Entende-se por *competência administrativa* o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções. A competência resulta da lei e por ela é delimitada. (...) Daí a oportuna advertência de Caio Tácito, de que ‘não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito’. (...)”

A competência administrativa, sendo requisito de ordem pública, é intransferível e improrrogável pela vontade dos interessados. Pode, entretanto, ser delegada e avocada, desde que o permitam as normas reguladoras da Administração. Sem que a lei faculte essa deslocação de função não é possível a modificação discricionária da competência, porque ela é elemento vinculado de todo ato administrativo, e, pois, insuscetível de ser fixada ou alterada ao nudo do administrador e ao arripio da lei”.

#### 3.1.5.1. REGIMENTO INTERNO DO INSS

72. No tocante à **competência para a subscrição do ACT em tela, o inciso VIII do art. 6º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 144, de 28 de setembro de 2017**, prevê como competência do Presidente do INSS exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS, além de:

“CAPÍTULO IV

DAS ATRIBUIÇÕES DOS DIRIGENTES

Seção I

Do Presidente

Art. 6º Ao Presidente do INSS compete:

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

II - representar o INSS;

(...)

VIII - celebrar e rescindir contratos, convênios, acordos e ajustes, além de ordenar despesas;” e (Grifos nossos)

#### 3.1.5.2. ESTRUTURA REGIMENTAL DO INSS

73. Ademais, com relação à **competência para a edição do ato**, preconiza o **art. 17, inciso IX, do Anexo I do Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019**, no sentido de que "ao Presidente do INSS incumbe: IX – celebrar e rescindir contratos, convênios, acordos e ajustes e ordenar despesas".

### **3.1.5.3. PORTARIA DE DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO, ALTERAÇÃO E REVOGAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DO INSS**

74. Considerando, ainda, que **acordo de cooperação técnica** é “instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos públicos, públicos, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva transferência de recursos financeiros” (art. 21, inciso I, da **Portaria nº 1.313/PRES/INSS, de 17 de junho de 2021**), **verifica-se, in casu, portanto, a competência do Presidente do INSS para editar o ato pretendido.**

75. **Portanto, recomenda-se a correção na minuta de ACT (Seq. SAPIENS 49 - HTML2) na qual consta o nome do Sr. Diretor de Benefício do INSS, posto que a competência para firmar o presente sob análise é do Sr. Presidente do INSS.**

### **3.1.5.4. DA CBPA**

76. Ainda no tocante à competência do representante da CBPA, tendo em vista que a representatividade exercida pela acordante deve vir devidamente comprovada nos autos, por meio da documentação competente, no caso, de acordo com suas disposições estatutárias decorre de seu Estatuto Social e, tem respaldo jurídico no Art. 117 da Lei nº 8213/91 cc. Incisos I a VI e X a XI do § 3º do art. 628 da IN INSS/PRES nº 77/2015 e subitem "2.1.1." do manual de Convênios, verifica-se da leitura do art. 23 do estatuto social (seq. SAPIENS 03 – PDF01, fl. 10), impende destacar a alínea a, *verbis*:

"Art. 23 – COMPETE AO PRESIDENTE

- a) Representar a CBPA perante os poderes públicos ou instituições privadas, em juízo ou fora dele;
- b) Apresentar ao Conselho Fiscal e ao Conselho Secretários Especiais, até o final do 1º semestre do ano seguinte um relatório das atividades da CBPA para ser discutido e votado na Assembléia Geral Ordinária;
- c) Presidir as reuniões da diretoria executiva e das Assembléias;
- d) Despachar e assinar o expediente social e assinar cheques e outros documentos atinentes a tesouraria em conjunto com tesoureiro;
- e) Admitir, demitir, punir e designar os empregados da CBPA."

77. **Em face da decisão judicial proferida pela 4ª Vara Federal, recomenda-se confirmar os elementos constitutivos e representativos da entidade, que consideram-se prejudicados no presente momento, como anteriormente indicado por esta manifestação jurídica.**

## **3.2. DO PROCEDIMENTO**

### **3.2.1. DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**

78. A **Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93)** dispõe, em seu artigo 116, *caput*, que suas disposições devem ser aplicadas, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e a outros instrumentos congêneres celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública:

“Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

- II - metas a serem atingidas;
- III - etapas ou fases de execução;
- IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V - cronograma de desembolso;
- VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
- VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.” (Grifos nossos)

### 3.2.2. DA APROVAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO

79. Depreende-se do § 1º do artigo 116 da Lei nº 8.666/93, acima transcrito, que a celebração de convênios, acordos, ajustes e congêneres depende de prévia aprovação do **plano de trabalho** proposto pela organização interessada.

80. A **Portaria nº 1.313, do Presidente do INSS, de 17 de junho de 2021**, e publicada no D.O.U de 18/6/2021, “estabelece diretrizes para elaboração, alteração e revogação dos atos administrativos”, determina, *verbis*:

“Seção IV

Dos atos constitutivos

Art. 21. Além do disposto no inciso II do art. 17, considera-se ato constitutivo:

I - Acordo de Cooperação Técnica: instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos públicos, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva transferência de recursos financeiros.

(...)

§ 1º O Plano de Trabalho a ser adotado nos ajustes previstos neste artigo, deverá:

I - obedecer aos parâmetros estabelecidos no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou na respectiva legislação de regência do ajuste que se pretende firmar, conforme o caso; e

II - ser previamente aprovado pela autoridade competente da área proponente.” (Grifos nossos)

81. No caso em análise, todavia, **o acordo de cooperação técnica a ser celebrado não prevê a transferência de remuneração entre os partícipes pela execução do objeto do ACT - CLÁUSULA 5ª DO ACT**, vide Minuta de ACT (Seq. SAPIENS 49 – HTML 02), **como é o caso de um convênio administrativo**.

82. **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO** defende, em “Direito Administrativo”, 33ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 2020, p. 715, *versão digital*, a possibilidade de inobservância do art. 116 da Lei nº 8.666/93, nos casos de ajustes que não impliquem em repasse de bens ou valores *verbis*:

“É evidente, contudo, que os convênios podem ter por objeto a prestação de serviços contínuos, desde que estejam presentes as características apontadas com relação aos ajustes dessa natureza; nesse caso, o art. 116 será aplicado naquilo que couber. Não se pode admitir a interpretação restritiva do art. 116 da Lei nº 8.666/93, já que ele tem que ser analisado dentro de todo o ordenamento jurídico em que se insere. Suas exigências devem ser cumpridas em tudo o que seja compatível com o objeto do convênio a ser celebrado, já que o objetivo evidente do dispositivo é o de estabelecer normas sobre a aplicação e controle de recursos repassados por meio do convênio; essas finalidades estão presentes em qualquer convênio, independentemente de seu objeto. A inobservância do art. 116 somente será admissível nos casos de convênios que não impliquem repasse de bens ou valores.” (Grifos nossos)

83. Por sua vez, **JORGE MIRANDA RIBEIRO e MARIA MOTA PIRES**, em “Convênios da União: temas polêmicos, doutrina, jurisprudência do TCU e poder judiciário, recomendações”, Brasília, Editora Brasília Jurídica, 2005, p. 47, aduzem que os termos de cooperação técnica (ou acordos de cooperação técnica) têm sido utilizados “(...)

*para demonstrar 'a vontade política' dos pactuantes em se aliar para implementar diversas ações de seus interesses, não tendo, portanto, que cumprir todos aqueles trâmites burocráticos (planos de aplicação, cronograma físico e financeiro, etc.) exigidos nos convênios”.*

84. Por outro lado, a **Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013**, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte

“I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estas e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016

III – **A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.**

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais, deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja realizado prévio chamamento público ou credenciamento.

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o prazo de vigência do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei

nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.” (Grifos nossos)

85. Depreende-se, portanto, que, **aos ajustes em que não haja a transferência de recursos financeiros não se aplica o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007**, regulamentado pela **Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 424, de 30 de dezembro de 2016**, que tem por objetivo regular “os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, **que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.**” (art. 1º).

86. Nessa esteira, as ações principais a serem executadas por meio de acordo de cooperação técnica – que não preveja a transferência de recursos entre os partícipes – já devem estar previamente definidas no respectivo instrumento, sem prejuízo da inclusão de outras que não alterem a natureza do objeto, mediante termo aditivo.

87. De toda sorte, conforme dispõe o **item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013**, acima transcrito, **“a celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve conter plano de trabalho que contemple, no que couber, as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável - , bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.”**

88. De toda sorte, conforme dispõe o item 38 da **NOTA TÉCNICA nº 31/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN**, que se refere ao Plano de Trabalho:

“O plano de trabalho é parte integrante e obrigatória do presente Acordo e estabelece os procedimentos, os direitos e obrigações das partes envolvidas, conforme prevê o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21/06/1993.

(...)

40. Desta forma, o Plano contém:

I - Dados dos acordantes (contato);

II - Objeto;

III - Metas;

IV - Etapas de execução;

V - Procedimentos operacionais;

VI - Descontos;

VII - Custos;

VIII - Autorizações;

IX - Fiscalização;

X - Início e fim da execução do objeto;

XI - Declaração do Acordante;

XII - Data; e,

XIII - Signatários.

42. Sendo assim, o Plano de Trabalho está de acordo com os normativos afetos à matéria e a praxe da Instituição.”

89. Em que pese constar dos autos, **plano de trabalho** (Seq. SAPIENS 49 – HTML1) com os requisitos mínimos reclamado pela norma acima transcrita, **assinado pelo responsável técnico por sua elaboração, bem como seja aprovado pela autoridade técnica competente, não há elementos de regularidade jurídica e viabilidade técnica, no entender desta PFE/INSS que permitam sua celebração. Destaque-se que a aprovação prévia do plano de trabalho pela autoridade competente exsurge como requisito inafastável para a celebração do pretendido acordo, haja vista a imperatividade do comando legal, mas não é elemento satisfativo e único para a sua viabilidade.**

### 3.3. DAS MINUTAS

#### 3.3.1. DA MINUTA DA ACT

90. As minutas já foram submetidas ao aceite formal e, por meio de ofício (Seq. SAPIENS 55 – PDF 1), foi informado e formalizado o aceite das minutas propostas (Documentos SEI nº 5873063, 5872969, 5873143, 5873152 e 5873159).

**91. A Nota Técnica nº 31/2021/DANB/CPGB/CGPGSP/DIRBEN (Seq. SAPIENS 51 – HTML 1) diz que as minutas foram redigidas já levando-se em conta recomendações anteriores desta Procuradoria, veja:**

36. As minutas foram redigidas já levando-se em conta recomendações anteriores da D. Procuradoria, especialmente:

I - Preenchimento do valor nominal do desconto, bem como para indicar a data de início da autorização e data de revalidação;

II - Na fiscalização do INSS, serão verificados os formulários utilizados para a autorização do desconto do pelo segurado, sendo excluídos do descontos àqueles que desobedecerem os parâmetros fixados neste acordo, sem prejuízo da apuração de responsabilidade pelo descumprimento dos termos deste ajuste, bem como eventuais responsabilidades administrativas, cíveis e penais;

III - Cláusula da divulgação e da restrição no uso da imagem do INSS, por parte da acordante.

37. Desta forma, foram elaborados:

I - Minuta do Acordo (Documento SEI nº 5873063);

II - Plano de Trabalho do ACT (Documento SEI nº 5872969);

III- Anexo I - Autorização para os descontos (Documento SEI nº 5873143);

IV - Anexo II - Revalidação da autorização (Documento SEI nº 5873159); e,

V - Anexo III - Exclusão do desconto de mensalidade (Documento SEI nº 5873159).

**92. Contudo, não há como se superar, no presente momento, que a sentença proferida Ação Civil Coletiva nº 0000122-65.2021.5.10.000 (vide anexo), da 4ª Vara do Trabalho de Brasília - DF, anulou a fundação da Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e Aquicultura - CBPA, além da ausência de interesse e conveniência por parte da Administração Pública Federal, e a ausência de interesse recíproco e a comodidade do beneficiário associado, como antes demonstrado, o que conduzem a devolução do processo à unidade consulente, com o posicionamento contrário à celebração.**

### 4. CONCLUSÃO

93. Pelo exposto, **opina-se pela inviabilidade da subscrição do Acordo de Cooperação Técnica trazido à análise.**

94. Observa-se que a Lei 9.784/99, em seu artigo 50, § 1º estabelece que a motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. No caso, pode a autoridade administrativa valer-se desta manifestação para **não formalizar o ACT**, como demonstrado. Por outro giro, o inciso VII permite que o administrador adote decisão diversa, desde que devidamente fundamentada, notadamente quando venha a divergir de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais, ou deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão.

95. Face o exposto, recomenda-se a restituição dos autos à **Diretoria de Benefícios** para conhecimento e adoção das providências cabíveis para que não haja a celebração do ACT, **sem prejuízo de que se perquirira quanto à efetiva participação da Sra. Raimunda dos Santos e Souza, como servidora pública efetiva do INSS e se exerceu atividade sindical de forma concomitante com o serviço público, como exteriorizado na sentença, que segue anexa.**

É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica - SAPIENS, assinado digitalmente.

À consideração superior.

Brasília, 27 de janeiro de 2022.

*(Assinado eletronicamente)*

**ANTÔNIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JÚNIOR**  
PROCURADOR FEDERAL

De acordo com a manifestação supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos, que posiciona-se contrariamente à celebração do acordo.

Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, 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.

*(Assinado eletronicamente)*

**KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS**  
PROCURADORA FEDERAL  
COORDENADORA-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014414462202179 e da chave de acesso e49fc5ac



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 806423828 e chave de acesso e49fc5ac no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 28-01-2022 14:23. Número de Série: 76921203332863770898555162292. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 806423828 e chave de acesso e49fc5ac no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 28-01-2022 15:41. Número de Série: 17136899. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

**DESPACHO n. 00041/2022/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.414462/2021-79**

**INTERESSADOS: CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DOS TRABALHADORES DA PESCA E AQUICULTURA - CBPA**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

1. **APROVO o PARECER n. 00012/2022/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.**
2. Ressalto que caso a área técnica competente e o gestor discordem das orientações emanadas neste pronunciamento, deverão carrear aos autos as justificativas necessárias para embasar sua decisão, conforme mandamento do art. 50, VII, da Lei 9.784/99), sem a necessidade de retorno do feito a esta Consultoria Jurídica, consoante inclusive consta do entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 128/2009 - 2ª Câmara e Acórdão nº 4.127/2008 - 1ª Câmara, DOU de 18.11.2008).
3. Encaminhe-se conforme sugerido.

Brasília, 02 de fevereiro de 2022.

VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO  
PROCURADOR-GERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014414462202179 e da chave de acesso e49fc5ac



Documento assinado eletronicamente por VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 812650636 e chave de acesso e49fc5ac no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 02-02-2022 18:37. Número de Série: 66293781227695588210749468274. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

**PARECER n. 00007/2022/CGMPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.107280/2022-25**

**INTERESSADOS: AMAR BRASIL CLUBE DE BENEFÍCIOS**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a AMAR BRASIL, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados.

I. Natureza jurídica de Acordo de Cooperação. Ajuste não prevê transferência de recursos financeiros. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

II. Parecer pela não aprovação da minuta do ACT.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria Administrativa,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica - ACT, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e a AMAR Brasil Clube de Benefícios - AMAR BRASIL, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados já com formato eletrônico.

2. Nos termos da Minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 8179846 (seq. sapiens 83), constitui objeto do Acordo de Cooperação Técnica "o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da AMAR BRASIL CLUBE DE BENEFÍCIOS - AMAR BRASIL, no valor correspondente à 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do benefício do associado, limitado a R\$ 70,08 (setenta reais e oito centavos), em favor do ACORDANTE".

3. No que interessa a esta análise os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

- Ofício s/n, por meio do qual a Entidade em referência externa seu interesse em firmar acordo com o INSS para desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário e encaminha documentação que entendeu pertinente (seq. sapiens 1 e 60);
- Estatuto Social da entidade (seq. sapiens 19 e 62/63);
- Relação nominal dos dirigentes da entidade (seq. sapiens 64);
- Cópia autenticada da Ata de Assembleia Geral Ordinária/Extraordinária realizada em 23/05/2022, que deliberou sobre a renúncia da então diretoria e promoveu a eleição da nova diretoria (seq. sapiens 56);
- Cópia autenticada do documento de identificação do Presidente (seq. sapiens 20 e 53);
- Ofício SEI nº 230/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS, não assinado, informando que o número exato de filiados é de 3.711 pessoas e que a cobrança atual da mensalidade associativa é via boleto, mas que após a celebração do ACT também será cobrada na forma de desconto em folha, conforme previsão estatutária (seq. sapiens 73)
- Certidão de não-inclusão no CADIN emitido pela RFB (seq. sapiens 28);
- Certidão negativa do SIAFI (seq. sapiens 76);
- Certidão negativa de improbidade administrativa (seq. sapiens 80);
- Certidão negativa de débitos trabalhistas (seq. sapiens 26/27);

- o Certidão negativa de débitos tributários emitida pela Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (seq. sapiens 23 e 65);
- o Consulta consolidada de pessoa jurídica perante o TCU (seq. sapiens 79);
- o Certidão negativa de licitantes inidôneos (seq. sapiens 81);
- o CNIS (seq. sapiens 82);
- o Certidão do SICAF (seq. sapiens 86 e 90);
- o Ofício SEI nº 253/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS informando que o requerimento de Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE encontra-se em andamento (seq. sapiens 89);
- o Certidão positiva com efeitos de negativa de débitos relativos aos tributos Federais e à Dívida Ativa da União (seq. sapiens 22);
- o Certidão de quitação do ISS emitida pela Secretaria Municipal de Fazenda de Belo Horizonte/MG (seq. sapiens 24 e 66);
- o Certificado de Regularidade do FGTS - CRF (seq. sapiens 25; 42 e 67);
- o Declaração simples do Presidente da entidade de que não se encontra em mora e nem em débito junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta ou Indireta (seq. sapiens 29 e 68);
- o Declaração simples, firmada pelo Presidente da entidade, à luz do inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal de 1988, de que cumpre a determinação de tal inciso segundo a qual não possui em seu quadro de pessoal empregados menores de 18 (dezoito) anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre, e em qualquer trabalho menores de 16 anos (seq. sapiens 30 e 69);
- o Declaração simples do Presidente da entidade acerca da inoccorrência dos impedimentos previstos no art. 39 da Lei nº 13.019/14 (seq. sapiens 31 e 87);
- o Declaração simples do Presidente da entidade de que não incorre em quaisquer das vedações previstas no art. 27, I, II e III do Decreto nº 8.726/2016 (seq. sapiens 21, 43 e 88);-
- o Declaração simples do Presidente da entidade de que dispõe de instalações e outras condições materiais para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas, nos termos do art. 33, V, da Lei nº 13.019/14 (seq. sapiens 21);
- o Comprovante de inscrição e de situação cadastral no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (seq. sapiens 33 e 72);
- o Relação de associados (seq. sapiens 35);
- o Email da plataforma consumidor.gov.br informando que não será possível dar andamento e efetivas o cadastro da entidade na plataforma (seq. sapiens 46);
- o Comprovante de endereço (seq. sapiens 48);
- o Análise nº 35/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN com um check list de verificação da documentação apresentada para o ACT em referência onde consta SIM para todos os documentos necessários (seq. sapiens 91);
- o Plano de trabalho do ACT que entre si celebram o INSS e a AMAR BRASIL CLUBE DE BENEFÍCIOS - AMAR BRASIL (seq. sapiens 92);
- o Minuta do ACT (seq. sapiens 93);
- o Modelo da autorização do desconto no benefício previdenciário correspondente a 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do benefício do associado, do valor de meu benefício previdenciário, limitado a R\$ 70,08 (setenta reais e oito centavos (seq. sapiens 94);
- o Modelo da revalidação da autorização (seq. sapiens 95);
- o Modelo da exclusão do desconto de mensalidade (seq. sapiens 96);
- o Nota Técnica nº 27/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS com estudo de viabilidade técnica sobre a conveniência e oportunidade de celebração da proposta de ACT (seq. sapiens 97);
- o OFÍCIO SEI Nº 270/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS encaminhando a minuta para aceite formal da entidade (seq. sapiens 98);
- o Ofício s/n da AMAR BRASIL informando que assinou eletronicamente as minutas do acordo, plano de trabalho e anexos do ACT (seq. sapiens 100);
- o Despacho SEI/INSS - 8228092 do Diretor de Benefícios e Relacionamento com o cidadão aprovando formal e previamente a Minuta de ACT proposta (doc. SEI 8179846), com seus respectivos anexos (doc. SEI 8179855, doc. SEI 8179860 e doc. SEI 8179868) e plano de trabalho (doc. SEI 8179837). (seq. sapiens 104).

4. Com efeito, o procedimento veio para análise da Procuradora signatária por força do art. 10 da Lei nº 10.480/2002 c/c o art. 10 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010, do art. 38 da Lei nº 8.666/91.

5. É o relatório, segue o exame.

## 2. ANÁLISE JURÍDICA

## 2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

6. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de Minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 8179846 , a ser firmado entre o INSS e a AMAR BRASIL, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (seq. sapiens 61), o seguinte:

“O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da AMAR BRASIL CLUBE DE BENEFÍCIOS - AMAR BRASIL, no valor correspondente à 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do benefício do associado, limitado a R\$ 70,08 (setenta reais e oito centavos), em favor do ACORDANTE”.

7. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes do sistema sapiens até a presente data (seq. sapiens 104), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

## 2.2 Das Condições para o Desconto nos Benefícios

8. O artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados:

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...);

V - **mensalidades de associações e demais entidades de aposentados** legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

(...)

§ 6º Na hipótese prevista no inciso V do **caput** deste artigo, a autorização do desconto deverá ser revalidada a cada 3 (três) anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, nos termos do regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019).

9. Examina-se, dessa forma, que a regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213/91 autoriza que seja descontada mensalidade de associações e demais entidades de aposentados, estabelecendo, como condição, que se trate de entidade de aposentados legalmente reconhecida, bem como que haja autorização de seus filiados.

10. O Decreto 3.048/99, que aprova o regulamento da Previdência Social, em seu art. 154, com redação dada pelo Decreto nº 10.410/20 e pelo Decreto nº 10.537/20, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades de **aposentados ou pensionistas** legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

(...)

§ 1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do **caput** e **somente serão desbloqueados por meio de**

**autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário**, conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

**§ 1º-B A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS.** (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do **caput** poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por: (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-E Considera-se **mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas** a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do **caput**, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do **caput** deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º-F pela instituição que o celebrar. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

11. Nesse norte, como requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido, examina-se a necessidade de **(i) a entidade interessada ter legitimidade para o feito, denominada pela qualidade de representar aposentados e de ser legalmente constituída; (ii) o desconto abranger somente a mensalidade associativa e (iii) autorização de seus filiados.**

12. Quanto ao primeiro requisito - legitimidade da entidade para figurar no polo do ajuste de referência -, evidencia-se que o art. 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas  .

13. O Decreto 3.048/99, que aprova o regulamento da Previdência Social, em seu art. 154, § 1º-E, com redação dada pelo Decreto nº 10.410/20 e pelo Decreto nº 10.537/20 diz textualmente que considera-se mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado.

14. No que se refere à natureza jurídica da entidade acordante, a lei define a necessidade de tratar-se de uma associação, ou entidade congênere, **de aposentados.**

15. Associação, na forma descrita pelo art. 53 do Código Civil, Lei nº 10.406/02, revela-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. Trata-se de entidade particularizada por não ter finalidade econômica, podendo ser de diversos fins. Nesses termos, cumpre anotar a definição trazida por Maria Helena Diniz:

Tem-se a associação quando não há fim lucrativo ou intenção de dividir o resultado, embora tenha patrimônio, formado por contribuição de seus membros para a obtenção de fins culturais, educacionais, esportivos, religiosos, recreativos, morais etc. (Curso de Direito Civil Brasileiro — Teoria Geral do Direito Civil, 15. ed., São Paulo: Saraiva, 1999, v. 1, p. 146)

16. Sobre o tema, Fábio Ulhoa Coelho ensina:

A associação é a pessoa jurídica em que se reúnem pessoas com objetivos comuns de natureza não econômica. Sempre que um conjunto de pessoas, físicas ou jurídicas, descobrem-se em torno de um mesmo interesse, podem melhor realizá-lo unindo seus esforços. A constituição de uma associação dá mais força a cada uma delas, porque propicia a estrutura apta a racionalizar os recursos empregados na realização do objetivo comum. A Associação de Amigos de Bairro, por exemplo, destina-se a prover aos seus associados melhoria nas condições de segurança urbana da região, bem como servir de porta-voz dos anseios da comunidade perante os órgãos públicos. O Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (CONAR), outro exemplo, foi constituído por empresas e profissionais ligados à atividade publicitária com o objetivo de julgarem, à luz do código de auto-regulamentação do setor, os anúncios veiculados em TV, rádio, jornal e outros meios, coibindo a publicidade antiética. Em cada shopping center, terceiro exemplo, os locatários das lojas são contratualmente obrigados a se filiar à respectiva Associação de Lojistas, incumbida de realizar campanhas promocionais em certas épocas do ano (Natal, Dia das Mães, Dia das Crianças etc.). Algumas expressões são tradicionalmente empregadas na denominação da associação em função dos seus fins. Assim, é comum chamá-la de instituto, quando tem natureza cultural; de clube, quando seus objetivos são esportivos, sociais ou de lazer; de academia de letras, quando reúne escritores; de centro acadêmico, quando congrega estudantes de determinado curso universitário. (Curso de Direito Civil: parte geral, volume 1. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.567.

17. Tem-se, no que interessa a presente análise, que a associação se define pela reunião de pessoas com objetivos comuns, cuja finalidade não seja econômica. Mas devem ser dotadas de finalidades específicas inerentes às pessoas que congrega.

18. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213/91, definiu a finalidade específica da associação cuja mensalidade pode-se descontar dos benefícios previdenciários, qual seja: **de aposentados**. Infere-se, portanto, que a associação deve ser constituída pela reunião de pessoas que busquem objetivos específicos da categoria de aposentados ligados à categoria profissional a qual pertenciam e que os objetivos sejam ligados a atividades sociais dos aposentados.

19. O novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048/99, com redação dada pelo Decreto nº 10.537/20, definiu, de forma devidamente sintetizada, o conceito de associação ou entidade de aposentados como sendo aquela formada somente por **aposentados e/ou pensionistas**, com objetivos inerentes a essa categoria, ou **por pessoas de categoria profissional específica**, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha objetivos comuns àquela classe e finalidade específica de representação de aposentados, autorizada a realizar descontos de mensalidades associativas por meio de retenção no valor do pagamento do benefício.

20. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048/99, foi alvo de diversas manifestações veiculadas pela CGMAD, em especial a NOTA n. 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.274130/2020-64) e o PARECER n. 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33). Nessa toada, tais opinativos concluíram que mesmo na vigência do Decreto n.º 10.537/20, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, enquadram-se no conceito legal.

21. **No entanto, o entendimento adotado pelo então Procurador-Geral desta PFE/INSS, por meio do DESPACHO n. 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33; seq. sapiens 49), foi no sentido de considerar associação ou entidade de aposentados aquela que reúna como associados aposentados, pensionistas e idosos, mesmo que não recebam benefício pelo Regime Geral de Previdência Social.**

22. Segundo o art. 4º do estatuto da entidade (seq. sapiens 62), a AMAR BRASIL é composta de associados efetivos, fundadores, contribuintes e beneméritos dentre eles, aposentados e pensionistas do INSS.

23. Embora o art. 2º, I do estatuto preveja como uma das finalidades da AMAR BRASIL congregar e integrar, através do assistencialismo mútuo seus associados, pensionistas e aposentados, buscando desenvolver campanhas

educativas de redução de acidentes, furtos e roubos de veículos como foco na preservação de vidas humanas, pela documentação juntada, vê-se que qualquer brasileiro pode se associar a entidade, dentre os quais aposentados e pensionistas.

24. No site da entidade (<http://www.amarbrasilclube.com>) consta como sua missão e visão:

Hoje a Amar Brasil Clube de Benefícios, presta um serviço a todos os brasileiros que se sintam excluídos e não tem acesso a muitos serviços, por morarem em CEP de risco, por não ter condições de ter acesso à rede privada de saúde, em ter seguros e serviços de qualidade por não ter condições financeiras, resolvemos tudo isso em um clube de benefícios exclusivo aos nossos associados.

Mostramos que com organização, serviços de qualidade e por uma contribuição mensal que caiba no bolso de qualquer brasileiro, nós podemos sim levar saúde, segurança, benefícios e descontos a todo os brasileiros deste país.

25. No documento juntado no seq. sapiens 71 (8140124) consta que a associação tem oferecido benefício a população e que o cartão de desconto é acessível a todas as classes sociais:

**Associação Amar Brasil Clube de benefícios por apenas R\$29,90 leva inúmeros serviços**

Atingindo a cobertura em todo o território nacional a associação tem sido um grande benefício para a população



O Presidente da Amar Brasil Clube Felipe Gomes, acredita que o cartão desconto é acessível a todas classes sociais Página 01

26. Ou seja, a entidade interessada para além de reunir aposentados e pensionistas, ao que parece, possibilita que qualquer brasileiro faça parte de seu quadro de associados.

27. **Assim, entende-se que a entidade não atende totalmente ao disposto no arts. 115, inciso V, da Lei nº 8.213/91 e 154 do Decreto 3.048/99, com redação dada pelo Decreto nº 10.537/20. motivo pelo qual opina-se pela não celebração do ACT pleiteado.**

28. Ainda sobre o ponto, a Nota Técnica nº 27/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS (seq. sapiens 97; SEI/INSS - 8194523) narra que o art. 3º do estatuto prevê que tanto os associados fundadores quanto os associados efetivos serão formados exclusivamente por aposentados ou pensionistas da previdência social. No entanto, o estatuto da entidade interessada juntado no seq. sapiens 62 (8139340) e 19 (7299474) não menciona que só podem ser associados quem for aposentado ou pensionista, mas, sim, que qualquer pessoa maior de idade e que exerça atividades ligadas ou direcionadas as finalidades da AMAR BRASIL podem se associar, dentre elas aposentados e pensionistas do INSS. Inclusive, o art. 39 cita que podem ser associados pessoas jurídicas. Confira-se abaixo, o teor do estatuto no que interessa:

**Dos Associados, de suas Prerrogativas e de seus Deveres**

Art. 4º - A AMAR BRASIL é composta de associados efetivos, fundadores, contribuintes e beneméritos dentre eles, aposentados e pensionistas do INSS.

§ 1º - São fundadores os associados que deliberarem e promoverem a constituição da AMAR BRASIL e que, para todos os efetivos, detêm as mesmas prerrogativas dos associados efetivos.

§ 2º - São efetivos aqueles que, para a sua admissão, preencherem os requisitos previsto no inciso I do art. 5º deste estatuto e que, assim como Associados Fundadores, poderão votar e serem votados nas eleições para escolha dos membros de cargos eletivos na AMAR BRASIL.

§ 3º - São contribuintes os associados que contribuem de qualquer forma para a consecução dos fins sociais da AMAR BRASIL, os quais poderão votar mas não poderão ser votados para o exercício de cargos de gestão ou fiscalização da entidade.

§ 4º - Beneméritos: Serão considerados beneméritos os associados que forem indicados pelos associados fundadores que já ocuparam cargos da Associação. O associado benemérito sempre fará parte da administração da associação.

Art. 5º - A admissão ao quadro social far-se-á obedecidos os requisitos deste Estatuto e da apresentação dos documentos exigidos no Regulamento Interno, mediante proposta de admissão escrita apresentada a Diretoria Executiva, devendo atender cumulativamente as seguintes condições:

I - ser maior de idade ou, de qualquer forma, exercer atividades ligadas ou direcionadas às finalidades da AMAR BRASIL.

§ Único - A representação do associado, pessoa jurídica, far-se-á por meio de representante(s) designado(s) pela empresa para tal fim e devidamente habilitado(s) para tal finalidade.

Art. 38º - A receita orçamentária da AMAR BRASIL será constituída de: I - de

contribuição recebida (mensalidade associativa) dos Associados, a saber:

a) De Manutenção - a ser cobrada periodicamente dos associados pessoas físicas ou jurídicas, através de débito direto nas fontes pagadoras dos associados e/ou emissão de boletos bancários ou carnê;

b) De Expediente - a ser cobrada em razão dos serviços que a Associação direta e/ou indiretamente prestar aos seus associados.

29. **Em face do exposto, conforme já referido, entende-se que a entidade não atende completamente os requisitos legais e normativos, com o que opina-se pela inviabilidade de assinatura do ACT ora analisado.**

30. **Ressalte-se, no entanto, que como a presente manifestação é de cunho meramente opinativo, esta signatária analisará os demais requisitos do ACT caso a área técnica opte por prosseguir com o ajuste mesmo sem a entidade preencher os requisitos dos arts. 115, inciso V, da Lei nº 8.213/91 e 154 do Decreto 3.048/99, com redação dada pelo Decreto nº 10.537/20.**

31. Ainda no que toca a legitimidade da entidade interessada, há que se perquirir se se trata de entidade legalmente constituída. Os requisitos para a constituição das Associações estão definidos no art. 53 e seguintes do Código Civil, de 2002. O normativo prevê, por exemplo, os requisitos mínimos do estatuto, bem como proíbe a previsão de direitos e obrigações recíprocas.

32. Conquanto a entidade tenha apresentado Comprovante de Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, além de cópias autenticadas do Estatuto Social consolidado e da Ata da Assembleia Geral Ordinária/Extraordinária realizada em 23/05/2022, que deliberou sobre a renúncia da então diretoria e promoveu a eleição da nova diretoria que elegeu a atual diretoria, é preciso alertar os gestores desta Autarquia de que o INSS está sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais decorrentes de descontos de valores de mensalidades de associações alegadamente não autorizados ou mesmo diversos do que efetivamente foi autorizado. Em razão de tal contexto, afigura-se de todo recomendável que a administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins.

33. No documento de seq. sapiens 47 (7481054), a entidade interessada informa que solicitou o registro sindical (Inscrição no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE, do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE). **Assim, caso o ACT seja firmado, é necessário que a entidade apresente a respectiva Certidão, eis que ela, a princípio, atesta a regularidade da entidade.**

34. **Ainda, recomenda-se que o INSS proceda a uma análise de riscos consistente, como também a capacidade técnica desta Autarquia fiscalizar a execução do ajuste, inclusive no controle da natureza da mensalidade associativa a ser descontada e enquadramento das associações como de aposentados, pensionistas e/ou idosos ou de categoria profissional específica.**

35. **Destaque-se que a devida fiscalização dos ajustes que celebra é obrigação legal do INSS, de modo que eventuais dificuldades operacionais ou de outra ordem, se houver, diagnosticadas pelo INSS, para implementar a referida fiscalização, e os riscos associados, devem ser objeto de consideração expressa por parte da autoridade competente, no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade para decidir pela celebração do ajuste, pelo que se responsabiliza.**

36. Quanto ao segundo requisito, conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS (por exemplo, no PARECER Nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213/91, nada mais é do que a **contribuição associativa**, devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, inciso IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). Estando a previsão legal em questão restrita ao desconto de mensalidade ou contribuição associativa, **conclui-se, por outro lado, pela ausência de previsão normativa para descontos de valores de outra natureza** (no mesmo sentido, confira-se o precedente da NOTA Nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU - NUP 35000.000459/2018-25).

37. O novel §1º-E do art. 154 do Decreto 3.048/99, com redação dada pelo Decreto nº 10.410/20, definiu mensalidade associativa como sendo "contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS".

38. Analisando-se o estatuto social consolidado da AMAR BRASIL (seq. sapiens 62/63; SEI 8139340) percebe-se que ele prevê, em seu art. 38, que a receita orçamentária da entidade será constituída da "contribuição recebida (mensalidade associativa) dos associados" e de "rendimentos auferidos de doações, legados, auxílios, patrocínios, outras receitas eventuais, aplicações financeiras, juros e correções monetárias". Consta, ainda, que as despesas de manutenção serão cobradas periodicamente dos associados pessoas físicas ou jurídicas, através de débito direto nas fontes pagadoras dos associados e/ou emissão de boletos bancários ou carnê e as despesas de expediente serão cobradas em razão dos serviços que a entidade direta e/ou indiretamente prestar aos seus associados, *verbis*:

Art. 38º - A receita orçamentária da AMAR BRASIL será constituída de: I - da

contribuição recebida (mensalidade associativa) dos Associados, a saber:

a) De Manutenção - a ser cobrada periodicamente dos associados pessoas físicas ou jurídicas, através de débito direto nas fontes pagadoras dos associados e/ou emissão de boletos bancários ou carnê;

b) De Expediente - a ser cobrada em razão dos serviços que a Associação direta e/ou indiretamente prestar aos seus associados.

II - De rendimento auferido:

a) De doações, legados, auxílios, patrocínios e outras receitas eventuais;

b) Proveniente de aplicações financeiras, juros e correções monetárias.

§ 1º - A Diretoria Executiva fixará o valor e a base de cálculo da taxa de que trata a alínea 'a', inciso I acima, e poderá revê-los, independentemente de aprovação pela Assembleia Geral, sempre que necessário.

§ 2º - A Diretoria Executiva poderá estabelecer condições especiais de pagamento das contribuições de que trata este artigo, bem como alterar a sua forma ou periodicidade.

§ 3º - O não pagamento de qualquer contribuição pecuniária no seu vencimento implicará a imposição de multa de 2% (dois por cento) sobre o respectivo valor, acrescido de juros



moratórios de 1% (um por cento) ao mês, sem prejuízos das medidas de cobrança extra e judiciais cabíveis.

§ 4º - A Diretoria Executiva poderá, em casos excepcionais, devidamente justificados, dispensar a aplicação de tais penalidades pecuniárias.

§ 5º - A mensalidade associativa poderá ser paga mediante boleto, carnê ou mediante desconto em folha de benefício do INSS, mediante opção a ser formalizada pelo Associado à Associação.

§ 6º - Caso opte pelo desconto em folha de benefício do INSS, o desconto equivalerá a 2,5% (dois vírgula cinco por cento) do benefício mensal. Caso o Associado não opte pela desconto em folha, ou deseje alterar a forma de pagamento, deverá realizar os pagamentos em uma das demais formas previstas no item "a" da alínea "I" do presente artigo.

Art. 39º - O patrimônio da AMAR BRASIL será constituído de:

I - bens móveis, bens imóveis e direitos que venha a adquirir; II

- auxílios e subvenções que lhe sejam concedidos;

III - donativos, legados e contribuições de qualquer natureza;

IV - superávit da receita social de cada exercício após pagas as despesas de igual período, sendo vedada a distribuição de lucros ou quaisquer participações nos resultados a seus associados e administradores;

V - utensílios, instalações e equipamentos;

VI - juros e atualização monetária de valores em depósito.

§ 1º - Todo o patrimônio da Associação será integralmente utilizado e consumido na realização dos objetivos da entidade.

§ 2º - Em caso de dissolução da Associação, seu patrimônio não poderá ser partilhado entre os Associados, tendo a destinação que a Assembleia Geral Extraordinária, exclusivamente convocada para tal fim, lhe der, devendo necessariamente reverter em benefício de instituições técnicas, científicas, culturais ou congêneres nacionais;

§ 3º - É vedada a Associação a concessão de fianças, cauções ou quaisquer garantias em interesse particular do Associado e de terceiros, respondendo por perda e danos o membro da Diretoria Executiva que assim agir, sem prejuízo da destituição do cargo, a ser decretada pela Assembleia Geral.

39. Pelos dispositivos supra colacionados, a contribuição à entidade associativa parece se enquadrar ao conceito legal de contribuição associativa. Pressupõe-se, dessa forma, que o ajuste proposto tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa.

40. **Contudo, sugere-se um acompanhamento atento da execução do ajuste, mormente para não permitir incluir no chamado "desconto de mensalidade" o valor da remuneração pelos serviços específicos prestados pela entidade.**

41. O terceiro requisito necessário para a formalização do ajuste é a **autorização do aposentado filiado** para que possa ser implementado o desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI, art. 5º, da CF/88:

Art. 5º. (Omissis)

(...)

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente;

42. No caso, como já mencionado, o estatuto da AMAR BRASIL prevê que qualquer pessoa maior de idade e que exerça atividades ligadas ou direcionadas as finalidades da AMAR BRASIL podem se associar a ela, dentre as quais aposentados e pensionistas do INSS.

43. Verifica-se, pois, que a AMAR BRASIL apresenta-se como entidade que presta serviços a todos brasileiros associados, dentre os quais aposentados e pensionistas. Em relação a estes, o item 1.1 da Cláusula Primeira do ajuste, ao descrever o objeto, pontua: "O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da AMAR BRASIL CLUBE DE BENEFÍCIOS - AMAR BRASIL, no valor correspondente à 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do benefício do associado, limitado a R\$ 70,08 (setenta reais e oito centavos), em favor do ACORDANTE".

44. Nesses termos, constata-se que os itens 1.2 e 1.6 da Cláusula Primeira da minuta do acordo sob análise prevê que só haverá desconto se for autorizado pelo titular do benefício. Consta, ainda, como forma de anexo ao plano de trabalho (seq. sapiens 92; SEI/INSS - 8179837), modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício (seq. sapiens 94; SEI/INSS 8179855), de requerimento para exclusão de tal desconto (seq. sapiens 96; SEI/INSS - 8179868) e de revalidação da autorização (seq. sapiens 95; SEI/INSS - 8179860).

45. No que tange ao a decisão de se descontar a contribuição associativa, no percentual correspondente à 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do benefício do associado, limitado a R\$ 70,08 (setenta reais e oito centavos), para que ela seja suficientemente fundamentada, **recomenda-se** acrescentar, no modelo de autorização (Anexo I do ACT), a expressa ressalva de que o percentual praticado foi definido **na forma estabelecida no estatuto da correspondente Associação/sindicato, indicando o normativo estatutário ou a aprovação em Assembleia Geral (da associação ou do sindicato ao qual o aposentado é diretamente filiado) que dão suporte jurídico à contribuição associativa a ser descontada.**

46. Tal exigência guarda consonância com a regra contida nos itens 1.2 e 1.6 da Cláusula Primeira e item 2.2.5 da Cláusula Segunda da minuta do acordo sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício ou formalizados por meio eletrônico. Além disso, verifica-se que no item 2.2.5 citado faz referência à modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício e de requerimento para exclusão de tal desconto como anexos do ACT, cujas minutas foram apensadas no sequencial sapiens 94/96.

### **2.3 Definição da natureza jurídica do ajuste proposto e do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:**

47. Como já acentuado, o ajuste proposto tem por objeto o desconto dos benefícios de mensalidades de associações, com fundamento no artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991. **O objeto do ajuste proposto, por si mesmo, é lícito e encontra embasamento legal na Lei de Benefícios.**

48. Configurada como associação, a condução do processo levam a crer que a entidade interessada revela-se como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019/14, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil (vide art. 1º e art. 41 da Lei em questão), sendo de destacar, a respeito, o que dispõe o artigo 2º, inciso I, alínea "a", da mencionada Lei:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos **que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio,** auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

49. Sobre o ponto, no art. 1º do estatuto consta que a AMAR BRASIL é uma entidade que congrega associados maiores de idade, que exerça atividades ligadas ou direcionadas às finalidades da entidade, dentre estes aposentados e pensionistas do INSS. Consta que possui âmbito nacional e foi constituída sob a modalidade de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos.

50. Lado outro, no art. 39, §1º, consta que "todo o patrimônio da Associação será integralmente utilizado e consumido na realização dos objetivos da entidade". Assim, ficou claro o enquadramento da AMAR BRASIL como entidade privada sem fins lucrativos.

51. Em continuidade, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, que estabelece o seguinte:

I – O **acordo de cooperação** é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 **não** se aplica ao acordo de cooperação, **incidindo**: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas **com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, caput e §1º, da Lei nº 8.666/1993**, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016**.

52. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019/14. *verbis*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).....

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

.....

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

53. Assim, quanto à **forma** do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes. **Devendo a área técnica certificar-se da natureza jurídica da entidade pactuante, bem como de seu enquadramento no conceito legal de organização da sociedade civil, definido nas alíneas "a" do inciso I, do art. 2º, da Lei nº 13.019/14, a fim de certificar-se da adequação ao regime jurídico introduzido pela Lei nº 13.019/14.**

## 2.4 Dos Requisitos Legais para a Celebração de Acordo de Cooperação:

54. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14 como o "*instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros*".

55. Portanto, trata-se de ajuste em que se destaca o intuito de cooperação recíproca entre as entidades que os celebram. Assim, ao firmar tal acordo, as partes visam à consecução de objetivos comuns, ou seja, diferentemente do que ocorre nos contratos administrativos, os interesses das partes não se contrapõem, mas se adicionam.

56. Além disso, trata-se de acordo em que não há qualquer repasse financeiro entre os partícipes, ou seja, cada parte cumprirá o acordo utilizando-se de seus próprios recursos. Neste ponto, o Decreto nº 8.726/16, que regulamenta a Lei nº 13.019/14, trata a questão da seguinte forma:

Art. 2º As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

I - termo de fomento ou termo de colaboração, quando envolver transferência de recurso financeiro; ou

II - **acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro.**

57. Sobre o tema, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:

I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estas e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

III – **A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.**

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, **sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais**, deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja **realizado prévio chamamento público ou credenciamento.**

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da

Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o **prazo de vigência** do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a **prorrogação do prazo de vigência** do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.(g.n.)

58. Para a formalização de tal acordo, deve-se, via de regra, examinar: (i) a competência da autoridade administrativa para firmar o acordo; (ii) justificativa técnica para a celebração do compromisso, interesse dos entes envolvidos na celebração do pacto e adequação do prazo de vigência; (iii) identificação da necessidade de prévio chamamento público ou credenciamento; (iv) os requisitos de habilitação da acordante, inclusive quanto as questões referentes a capacidade técnica do acordante; (v) aprovação do plano de trabalho.

59. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, o inciso I do art. 6º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 414, de 28 de setembro de 2017, prevê como competência do Presidente do INSS exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS. Já o art. 9º do mesmo normativo, prevê como competência dos Diretores "firmar e rescindir contratos, convênios, ajustes, acordos ou instrumentos congêneres, na sua área de atuação". O art. 142, inciso I, alínea "c", do Regimento Interno destaca a competência da Diretoria de Benefícios para gerenciar os procedimentos de compensação previdenciária e de consignação em benefícios. A Portaria nº 1.048/PRES/INSS, de 8 de outubro de 2020, publicada no Diário Oficial da União do dia 13/10/2020, por sua vez, delegou a "competência para coordenar a formalização e a gestão de Acordos de Cooperação Técnica – ACTs que tratam de desconto de mensalidade associava, da Diretoria de Benefícios – DIRBEN para a Diretoria de Atendimento, vedada a subdelegação". Verifica-se, assim, que a minuta está adequada quanto à competência.

60. **Quanto à competência do representante da AMAR BRASIL para a subscrição do Acordo**, verifica-se, da cópia autenticada do Estatuto Social acostada aos autos (seq. sapiens 62/63), que compete ao Presidente representar a "AMAR BRASIL "em juízo ou fora dele"(art. 3º, §1º).

61. Nesse norte, foi juntada aos autos cópia autenticada de documento de identificação do Presidente da entidade interessada (seq. sapiens 53) e cópia autenticada da Ata de Assembleia Geral Ordinária/Extraordinária realizada em 23/05/2022, que deliberou sobre a renúncia da então diretoria e promoveu a eleição da nova diretoria (seq. sapiens 56).

62. **Recomenda-se, em todo caso, que no ato da celebração do ajuste seja devidamente certificada a titularidade do representante indicado no cargo de Presidente.**

63. O art. 30 do Decreto nº 8.726/2016, aplicável ao acordo de cooperação por força do art. 6º, II, do mesmo diploma legal, anota que o processo deve ser instruído com **parecer do órgão técnico** a respeito dos itens enumerados no inciso V do **caput** do art. 35 da Lei nº 13.019/2014, cuja redação é a seguinte:

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

(...)

V - **emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:**

- a) **do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;**
- b) **da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;**
- c) da viabilidade de sua execução;
- d) da verificação do cronograma de desembolso;
- e) **da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria**, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;
- f) (Revogada);

g) da designação do gestor da parceria;

h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;

64. Sugere-se, ainda, que a análise técnica seja complementada para fazer constar apreciação dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a execução do ajuste proposto, deixando claro, de forma expressamente motivada, que as definições propostas são suficientes para garantir a plena execução física do objeto, bem como para minorar eventuais danos ao INSS em decorrência da falha na execução, adotando-se a devida identificação e gestão dos riscos envolvidos.

Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a verificação do interesse recíproco em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse da AMAR BRASIL (seq. sapiens 60), bem como manifestação de interesse do INSS, nos termos da Nota Técnica nº 27/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS com estudo de viabilidade técnica sobre a conveniência e oportunidade de celebração da proposta de ACT, firmada pela Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios (seq. sapiens 97; SEI/INSS - 8194523).

65. A Lei nº 13.019/14, prevê ainda expressamente no seu art. 29 que, via de regra, os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público. Da leitura do dispositivo citado, depreende-se que o chamamento público somente é obrigatório para a celebração de acordo de cooperação técnica quando o seu objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, o que **não** ocorre no caso em tela.

66. Convém salientar, ainda, que o art. 33 da Lei nº 13.019/14 dispõe que, para a celebração de acordo de cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. Nesse diapasão, o art. 2º do estatuto da acordante parece contemplar finalidades nesse sentido.

67. Além do mais, os artigos 34 e 39 elencam alguns requisitos para a celebração de acordo de cooperação técnica. Vejamos:

**Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei**, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado;

VIII - (revogado).

**Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei** a organização da sociedade civil que:

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

- a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
  - b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
  - c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
- V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:
- a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;
  - b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;
  - c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;
  - d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;
- VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;
- VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:
- a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;
  - b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;
  - c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992. (g.n.)

68. **Esclarece-se que a regularidade fiscal da Acordante deve ser comprovada na data da celebração do ajuste. Inclusive, a área técnica já fez menção expressa a isso. A título apenas de reforço, recomenda-se que a área técnica verifique o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, mediante a juntada da documentação constante dos respectivos dispositivos legais destacados - ou deles decorrentes . Deve-se atentar, ademais, para a necessidade de apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT (inciso VI do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016).**

69. **Recomenda-se, ainda, em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao artigo 29 do Decreto nº 8.726/16, e ao contido no PARECER Nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-11), que a área técnica competente, na verificação de ocorrências impeditivas à celebração do ACT, consulte, sem prejuízo de outras consultas ou diligências eventualmente pertinentes, os seguintes sistemas/bancos de dados: (I) o **Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM**, (II) o **SICONV**, (III) o **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI**, (IV) o **Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF**, (V) o **Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN**, (VI) o **Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS**, (VII) a **Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares**, a **Lista de licitantes inidôneos** e a **Lista de inabilitados para função pública**, as três do **Tribunal de Contas da União - TCU**, e (VIII) o **Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ**.**

70. De toda sorte, deve-se destacar que tais exigências/consultas constantes ou derivadas do art. 39 da Lei nº 13.019/14, c/c artigos 26 e 29 do Decreto nº 8.726/16, podem ser afastadas pelo órgão ou entidade pública federal, nos termos do art. 6º, parágrafo 2º, inciso I, do próprio Decreto nº 8.726/16. Confira-se *in verbis*:

Art. 6º (...)

(...)

§ 2º **O órgão ou a entidade pública federal, para celebração de acordo de cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, poderá, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público:**

**I - afastar as exigências previstas nos Capítulos II e III, especialmente aquelas dispostas nos art. 8º, art. 23 e art. 26 a art. 29; e**

**II - estabelecer procedimento de prestação de contas previsto no art. 63, § 3º, da Lei nº 13.019, de 2014, ou sua dispensa. (Grifos nossos).**

71. A declaração do representante legal da entidade interessada com informação de que a organização e seus dirigentes não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, as quais deverão estar

descritas no documento, foi apresentada (seq. sapiens 87 - SEI 8179157).

72. A declaração de que trata o art. 27 do Decreto nº 8.726/2016 foi juntada no seq. sapiens 88 (8179172):

Art. 27. Além dos documentos relacionados no art. 26, a organização da sociedade civil, por meio de seu representante legal, deverá apresentar, no prazo de que trata o **caput** do art. 25, declaração de que:

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal; e

b) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, das pessoas mencionadas na alínea “a” deste inciso;

II - não contratará, para prestação de serviços, servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

III - não serão remunerados, a qualquer título, com os recursos repassados:

a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal;

b) servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

c) pessoas naturais condenadas pela prática de crimes contra a administração pública ou contra o patrimônio público, de crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade, e de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

§ 1º Para fins deste Decreto, entende-se por membro de Poder o titular de cargo estrutural à organização política do País que exerça atividade típica de governo, de forma remunerada, como Presidente da República, Governadores, Prefeitos, e seus respectivos vices, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Vereadores, membros do Poder Judiciário e membros do Ministério Público.

§ 2º Para fins deste Decreto, não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.

## 2.5 Do Plano de Trabalho

73. Quanto à exigência de plano de trabalho para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019/14, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do art. 22, da Lei 13.019/14, bem como do art. 25, do Decreto 8.726/16, adequado, em certa medida, ao acordo de cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros. Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do regulamento:

**Art. 25.** Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, **apresentar o seu plano de trabalho**, que deverá conter, no mínimo, os **seguintes elementos**:

**I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;**

**II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;**

**III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;**

**IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;**

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;



VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e

VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do caput deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria.

74. Nesses termos, entende-se que o plano de trabalho, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/16. No presente caso, verifica-se que do Plano de Trabalho constam os requisitos mínimos exigidos por lei, tendo sido aprovado pelo Diretor de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, por meio do Despacho SEI/INSS - 8228092 (seq. sapiens 104), nos termos do art. 9º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 414, de 2017.

75. **Ainda com o intuito de aprimorar o documento apresentado, sugere-se que a área técnica defina previamente a periodicidade mínima de fiscalização do ajuste, a fim de que os servidores possam ter mais clareza quanto a necessidade ordinária desse tipo de fiscalização, sem olvidar as verificações extraordinárias que o caso eventualmente possam demandar.**

76. **Registra-se, além disso, que nesse tipo de ajuste, há um repasse do desconto efetuado na renda do beneficiário em favor do acordante e, para tanto, o art. 154, §1º-G, do Decreto nº 3.048/99, prevê que seja realizada, antes de cada repasse do valor mensalmente descontado, a verificação da regularidade da entidade favorecida perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin.**

77. **Trata-se, portanto, de um requisito para o repasse do desconto realizado na renda mensal do beneficiário. Em vista disso, recomenda-se tal requisito legal seja refletido nas etapas de execução e ou nos procedimentos operacionais descritos no plano de trabalho.**

## 2.6 Da Minuta do Ajuste

78. No que toca à **minuta do acordo de cooperação técnica**, importante observar o que dispõe o artigo 42 da Lei nº 13.019. Veja-se:

**Art. 42.** As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de **acordo de cooperação**, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

79. Da análise da minuta encaminhada a esta Procuradoria, no que é aplicável ao acordo de cooperação técnica, verifica-se a presença das cláusulas obrigatórias acima relacionadas, razão pela qual não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS. Apenas no tocante a autorização expressa do associado, **recomenda-se a inclusão da palavra "subscrita"** no item 1.2 da Cláusula Primeira da minuta do ACT, de forma que a redação fique: se houver expressa autorização subscrita do associado.

80. De mais a mais, anota-se a importância de a área técnica processante elaborar e divulgar modelos de ajustes que se apliquem a esses casos no âmbito desta Autarquia, cujo objetivo é a uniformização dos procedimentos com vistas ao aprimoramento, eficiência, e celeridade nos processos realizados pelo INSS. Alerta-se, ainda, que a área demandante, na ocasião de sua adoção, certifique-se quanto à utilização da última versão disponível, tomando as medidas de cautela necessárias para a sua adaptação em conformidade com o objeto concreto do ajuste.

81. Igualmente, impende alertar a área técnica acerca do disposto no artigo 38 da Lei nº 13.019/2014:

Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

82. Por fim, destaque-se que durante a execução do acordo de cooperação técnica em apreço, o acompanhamento pelo INSS deve ocorrer conforme os dispositivos da Lei nº 13.019/2014, já que esta é a norma que regulamenta os acordos de cooperação técnica celebrados entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

### 3. CONCLUSÃO

83. Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica encaminhada para análise**, sem qualquer incursão na seara técnica ou exame da conveniência e oportunidade na celebração do referido ajuste,  ante a não comprovação de que entidade interessada é exclusiva de aposentados, não se vislumbra a viabilidade jurídica para a assinatura do Acordo. **Caso a área técnica entenda por firmar o ACT mesmo ante a não comprovação de que entidade interessada é exclusiva de aposentados, pensionistas e idosos, recomenda-se o atendimento das sugestões expressas nos parágrafos 33, 34, 35, 40, 45, 53, 62, 64, 68, 69, 75, 76, 77 e 79 da presente manifestação.**

84. **Em face do exposto, conforme já referido, entende-se que a entidade não atende completamente os requisitos legais e normativos, com o que opina-se pela inviabilidade de assinatura do ACT ora analisado.**

85. Assim, sugere-se o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Atendimento**, para adoção das providências que julgar cabíveis.

86. É o parecer, elaborado através do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – SAPIENS.

Brasília, 03 de agosto de 2022.

PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS  
PROCURADORA FEDERAL

1. De acordo com a manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos.
2. Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGUnº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com art. 13 da Portaria PGFnº 526, de 26 de agosto de 2013.

ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO  
PROCURADOR FEDERAL  
COORDENADORA-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL

---

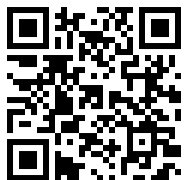
Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014107280202225 e da chave de acesso 78aba0f4



---

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 947122682 e chave de acesso 78aba0f4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 03-08-2022 18:18. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS, 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 947122682 e chave de acesso 78aba0f4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 03-08-2022 17:17. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
 PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
 PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
 PFE/INSS - SEDE  
 GABINETE DO PROCURADOR-GERAL  
 SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

**DESPACHO n. 00275/2022/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.107280/2022-25**

**INTERESSADOS: AMAR BRASIL CLUBE DE BENEFÍCIOS**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

1. Aprovo em parte o **PARECER n. 00007/2022/CGMPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.**
2. Esta PFE/INSS já se manifestara em outras oportunidades sobre a possibilidade da feitura de acordos entre a autarquia previdenciária e entidades associativas para além das entidades de aposentados e pensionistas, conforme explicitado na Nota Técnica - SEI/INSS - 8194523.
3. Relativamente ao Regime Jurídico dos Acordos de Cooperação Técnica, rememora-se o contido no PARECER n. 00067/2017/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP 00695.001007/2017-24):

*"28. Pois bem, tratando-se parcerias administrativas com entidade privada sem fins lucrativos, conforme art. 1º do Estatuto da CONTAG (fl. 16), impõe-se a aplicabilidade do novo regime jurídico de parceria estabelecido pela Lei nº 13.019, de 2014, cuja regência foi determinada em seu art. 41, com a ressalva daquelas parcerias estabelecidas no art. 3º e no parágrafo único do art. 84., estabelecido pela Lei nº 13.019, de 2014, cuja regência foi determinada em seu art. 41, com a ressalva daquelas parcerias estabelecidas no art. 3º e no parágrafo único do art. 84, dita o seguinte: Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei: I - às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitarem com esta Lei; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) III - aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) V - aos termos de compromisso cultural referidos no § 1º do art. 9º da Lei no 13.018, de 22 de julho de 2014; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) VI - aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei no 9.790, de 23 de março de 1999; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) VII - às transferências referidas no art. 2º da Lei no 10.845, de 5 de março de 2004, e nos arts. 5º e 22 da Lei no 11.947, de 16 de junho de 2009; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) VIII - (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) IX - aos pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por: (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) a) membros de Poder ou do Ministério Público; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015) b) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015) c) pessoas jurídicas de direito público interno; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015) d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública; (Incluída*

pela Lei nº 13.204, de 2015)X - às parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Art. 41. Ressalvado o disposto no art. 3º e no parágrafo único do art. 84, serão celebradas nos termos desta Lei as parcerias entre a administração pública e as entidades referidas no inciso I do art. 2o. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Art. 83. As parcerias existentes no momento da entrada em vigor desta Lei permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária desta Lei, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria. § 1o As parcerias de que trata o caput poderão ser prorrogadas de ofício, no caso de atraso na liberação de recursos por parte da administração pública, por período equivalente ao atraso. § 2o As parcerias firmadas por prazo indeterminado antes da data de entrada em vigor desta Lei, ou prorrogáveis por período superior ao inicialmente estabelecido, no prazo de até um ano após a data da entrada em vigor desta Lei, serão, alternativamente: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)I - substituídas pelos instrumentos previstos nos arts. 16 ou 17, conforme o caso; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)II - objeto de rescisão unilateral pela administração pública.

Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)Parágrafo único. São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3o.

Art. 84-A. A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)"

4. Nesse sentido a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/C MARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, que estabeleceu o seguinte:

"I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, caput e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016."

5. O ajustes recomendados não desconfiguram, em nosso sentir, a hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019/2014, *verbis*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei no 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).....

(...)

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; .....

(...)

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

6. Restando evidenciado que a administração do INSS deverá zelar, caso opte por firmar o referido acordo, que o repasse das contribuições associativas descontadas da mensalidade do benefício, sejam feitas mediante autorização do associado, de modo a gerar segurança ao mesmo.

7. Por fim, ressalto que caso a área técnica competente e o gestor discordem das orientações emanadas neste pronunciamento, deverão carrear aos autos as justificativas necessárias para embasar sua decisão, conforme mandamento do art. 50, VII, da Lei 9.784/99), sem a necessidade de retorno do feito a esta Consultoria Jurídica, consoante inclusive consta do entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 128/2009 - 2ª Câmara e Acórdão nº 4.127/2008 - 1ª Câmara, DOU de 18.11.2008).

8. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão para as providências decorrentes.

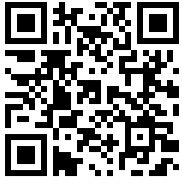
Brasília, 03 de agosto de 2022.

SEBASTIÃO FAUSTINO DE PAULA  
PROCURADOR FEDERAL  
PROCURADOR-GERAL/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) 3501410728020225 e da chave de acesso 78aba0f4

---



Documento assinado eletronicamente por SEBASTIÃO FAUSTINO DE PAULA, 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 953836547 e chave de acesso 78aba0f4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SEBASTIÃO FAUSTINO DE PAULA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 03-08-2022 19:46. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - PFE/INSS -  
SEDE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

**PARECER n. 00004/2022/CGMPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.183465/2022-36**

**INTERESSADOS: CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE APOSENTADOS PENSIONISTA E IDOSOS COBAP**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a COBAP, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados.

I. Natureza jurídica de Acordo de Cooperação. Ajuste não prevê transferência de recursos financeiros. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

II. Parecer pela aprovação da minuta do ACT, desde que atenda as ressalvas anotadas

Senhor Coordenador-Geral de Matéria Administrativa,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica - ACT, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e a Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos - COBAP, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados já com formato eletrônico.

2. Nos termos da Minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 7826868 (seq. sapiens 61), constitui objeto do Acordo de Cooperação Técnica "o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão, de associados a entidades associativas, vinculadas à Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos - COBAP, no valor correspondente a 0,5% (cinco décimos por cento) até 5% (cinco por cento) do benefício do associado, em favor da ACORDANTE".

3. No que interessa a esta análise os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

- o Ofício 025/2022, por meio do qual a Entidade em referência externa seu interesse em renovar acordo com o INSS para desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário e encaminha documentação que entendeu pertinente (seq. sapiens 1);
- o Estatuto Social da entidade (seq. sapiens 3);
- o Cópia autenticada da Ata de Assembleia Geral Eleitoral realizada em 25/10/2019, que promoveu a eleição da nova diretoria (seq. sapiens 5);
- o Cópia autenticada do documento de identificação do Presidente (carteira de identidade) (seq. sapiens 7);
- o Certidão Positiva com efeitos de negativas de débitos relativos aos tributos Federais e à Dívida Ativa da União (seq. sapiens 11);
- o Certidão de regularidade do FGTS - CRF (seq. sapiens 15 e 46);
- o Certidão negativa de débitos trabalhistas (seq. sapiens 17);
- o Certidão Positiva com efeitos de negativas de débitos relativos aos tributos do Distrito Federal (seq. sapiens 13);
- o Cópia autenticada da Ata de Assembleia Geral Ordinária realizada em 08/10/2015, que promoveu a eleição da nova diretoria (seq. sapiens 10);
- o Cópia autenticada do documento de identificação do Presidente (carteira de identidade) (seq. sapiens 11);
- o Certidão Negativa de Débitos relativos aos tributos Federais e à Dívida Ativa da União (seq. sapiens 12, 13, 20);
- o Certificado de Regularidade do FGTS - CRF (seq. sapiens 14);
- o Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (seq. sapiens 15);
- o Declaração simples do Presidente da entidade de que não se encontra em mora e nem em débito junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta ou Indireta (seq. sapiens 21);
- o Declaração simples, firmada pelo Presidente da entidade, à luz do inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal de 1988, de que cumpre a determinação de tal inciso segundo a qual não possui em seu quadro de pessoal empregados menores de 18 (dezoito) anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre, e em qualquer trabalho menores de 14 (quatorze) anos, salvo na condição de aprendiz (seq. sapiens 23);
- o Declaração simples do Presidente da entidade acerca da inoccorrência dos impedimentos previstos no art. 39 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (seq. sapiens 25);
- o Declaração simples do Presidente da entidade de que não incorre em quaisquer das vedações previstas no art. 27, I, II e III do Decreto nº 8.726/2016 (seq. sapiens 27);
- o Comprovante de inscrição e de situação cadastral no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (seq. sapiens 29);
- o Comprovante de endereço (seq. sapiens 31);
- o Cópia autenticada da ata de assembleia geral ordinária realizada em 08/10/2015, na qual foi aprovada alterações do Convênio com o ISS para que se possa efetuar os descontos das mensalidades nos percentuais de 0,5% até 5% (seq. sapiens 33);
- o Cópia do balanço patrimonial da entidade (seq. sapiens 35);
- o Cópia da página da internet da entidade (seq. sapiens 36);
- o Análise nº 14/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN com um check list de verificação inicial da documentação

- apresentada para o ACT em referência (seq. sapiens 37);
  - o Despachos e correspondências informando que como a entidade possui abrangência nacional, a competência é da Divisão de Acordos Nacionais de Benefícios, bem como solicitando complementação de documentos à entidade interessada (seq. sapiens 38);
  - o Ofício 031/2022, por meio do qual a entidade apresenta alguns documentos solicitados e responde a quesitos formulados pelo INSS (seq. sapiens 41);
  - o Cópia autenticada do certificado de inscrição da entidade no cadastro de entidades sindicais especiais - CESE (seq. sapiens 42);
  - o Relação das entidades filiadas a COBAP (seq. sapiens 43);
  - o Protocolo de pedido de alteração de atividade econômica feito pela entidade (seq. sapiens 44);
  - o Cópia do SIAFI com situação de adimplente da COBAP (seq. sapiens 49);
  - o Declaração do sistema de cadastramento unificado de fornecedores - SICAF (seq. sapiens 50);
  - o Consulta consolidada de pessoa jurídica junto ao Tribunal de Contas da União - TCU (seq. sapiens 52);
  - o Certidão Negativa no cadastro nacional de condenações cíveis por ato de improbidade administrativa e inelegibilidade registros de condenação com trânsito em julgado ou sanção ativa (seq. sapiens 53);
  - o Certidão negativa de licitantes idôneos emitida pelo TCU (seq. sapiens 54);
  - o Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS dos Diretores da COBAP (seq. sapiens 55);
  - o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica das associações vinculadas a COBAP (seq. sapiens 56)
  - o Lista de entidades filiadas a COBAP e com desconto nas mensalidades (seq. sapiens 57);
  - o Comprovante de inscrição e de situação cadastral no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (seq. sapiens 58);
  - o Análise nº 25/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN com um check list de verificação da documentação apresentada para o ACT em referência (seq. sapiens 59), onde consta SIM para os documentos necessários, com exceção do Cadastro da Entidade na Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON através do Portal Consumidor (consumidor.gov.br), conforme recomendação da Procuradoria Federal Especializada - PFE (seq. sapiens 59);
  - o Plano de trabalho do ACT que entre si celebram o INSS e a COBAP (seq. sapiens 60);
  - o Minuta do ACT (seq. sapiens 61);
  - o Modelo da autorização do desconto no benefício previdenciário (seq. sapiens 62);
  - o Modelo da revalidação da autorização (seq. sapiens 63);
  - o Modelo da exclusão do desconto de mensalidade (seq. sapiens 64);
  - o Nota Técnica nº 17/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS com estudo de viabilidade técnica sobre a conveniência e oportunidade de celebração da proposta de ACT (seq. sapiens 65);
  - o OFÍCIO SEI Nº 197/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS encaminhando a minuta para aceite formal da entidade (seq. sapiens 66);
  - o Ofício 034/2022 da COBAP informando que assinaram eletronicamente as minutas do acordo, plano de trabalho e anexos do ACT e que estão em processo de cadastramento da COBAP na Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON (seq. sapiens 68);
  - o Despacho SEI/INSS - 8203098 do Diretor de Benefícios e Relacionamento com o cidadão aprovando formal e previamente a Minuta de ACT proposta (doc. SEI 7826868), com seus respectivos anexos (doc. SEI 7827727, 7827952 e 7828040) e plano de trabalho (doc. SEI 7826119). (seq. sapiens 72).
4. Com efeito, o procedimento veio para análise da Procuradora signatária por força do art. 10 da Lei nº 10.480/2002 c/c o art. 10 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010, do art. 38 da Lei nº 8.666/91.
5. É o relatório, segue o exame.

## 2. ANÁLISE JURÍDICA

### 2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

6. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de Minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 7826868, a ser firmado entre o INSS e a COBAP, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (seq. sapiens 61), o seguinte:

“O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão, de associados a entidades associativas, vinculadas à CONFEDERACAO BRASILEIRA DE APOSENTADOS, PENSIONISTAS E IDOSOS (COBAP), no valor correspondente a 0,5% (cinco décimos por cento) até 5% (cinco por cento) do benefício do associado, em favor da ACORDANTE”.

7. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes do sistema sapiens até a presente data (seq. sapiens 61), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

### 2.2 Das Condições para o Desconto nos Benefícios

8. O artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados:

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...);

V - **mensalidades de associações e demais entidades de aposentados** legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

(...)

§ 6º Na hipótese prevista no inciso V do **caput** deste artigo, a autorização do desconto deverá ser revalidada a cada

3 (três) anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, nos termos do regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

9. Examina-se, dessa forma, que a regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213/91 autoriza que seja descontada mensalidade de associações e demais entidades de aposentados, estabelecendo, como condição, que se trate de entidade de aposentados legalmente reconhecida, bem como que haja autorização de seus filiados.

10. O Decreto 3.048/99, que aprova o regulamento da Previdência Social, em seu art. 154, com redação dada pelo Decreto nº 10.410/20 e pelo Decreto nº 10.537/20, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades **de aposentados ou pensionistas** legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

(...)

§ 1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público.

(Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do **caput** e **somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário**, conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

**§ 1º-B A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS.** (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do **caput** poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por: (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-E Considera-se **mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas** a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do **caput**, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do **caput** deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º-F pela instituição que o celebrar. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

11. Nesse norte, como requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido, examina-se a necessidade de **(i) a entidade interessada ter legitimidade para o feito, denominada pela qualidade de representar aposentados e de ser legalmente constituída; (ii) o desconto abranger somente a mensalidade associativa e (iii) autorização de seus filiados.**

12. Quanto ao primeiro requisito - legitimidade da entidade para figurar no polo do ajuste de referência -, evidencia-se que o art. 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas.

13. O Decreto 3.048/99, que aprova o regulamento da Previdência Social, em seu art. 154, § 1º-E, com redação dada pelo Decreto nº 10.410/20 e pelo Decreto nº 10.537/20 diz textualmente que considera-se mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado.

14. No que se refere à natureza jurídica da entidade acordante, a lei define a necessidade de tratar-se de uma associação, ou entidade congênere, **de aposentados**.

15. Associação, na forma descrita pelo art. 53 do Código Civil, Lei nº 10.406/02, revela-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. Trata-se de entidade particularizada por não ter finalidade econômica, podendo ser de diversos fins. Nesses termos, cumpre anotar a definição trazida por Maria Helena Diniz:

Tem-se a associação quando não há fim lucrativo ou intenção de dividir o resultado, embora tenha patrimônio, formado por contribuição de seus membros para a obtenção de fins culturais, educacionais, esportivos, religiosos, recreativos, morais etc. (Curso de Direito Civil Brasileiro — Teoria Geral do Direito Civil, 15. ed., São Paulo: Saraiva, 1999, v. 1, p. 146)

16. Sobre o tema, Fábio Ulhoa Coelho ensina:

A associação é a pessoa jurídica em que se reúnem pessoas com objetivos comuns de natureza não econômica. Sempre que um conjunto de pessoas, físicas ou jurídicas, descobrem-se em torno de um mesmo interesse, podem melhor realizá-lo unindo seus esforços. A constituição de uma associação dá mais força a cada uma delas, porque propicia a estrutura apta a racionalizar os recursos empregados na realização do objetivo comum. A Associação de Amigos de Bairro, por exemplo, destina-se a prover aos seus associados melhoria nas condições de segurança urbana da região, bem como servir de porta-voz dos anseios da comunidade perante os órgãos públicos. O Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (CONAR), outro exemplo, foi constituído por empresas e profissionais ligados à atividade publicitária com o objetivo de julgarem, à luz do código de auto-regulamentação do setor, os anúncios veiculados em TV, rádio, jornal e outros meios, coibindo a publicidade antiética. Em cada shopping center, terceiro exemplo, os locatários das lojas são contratualmente obrigados a se filiar à respectiva Associação de Lojistas, incumbida de realizar campanhas promocionais em certas épocas do ano (Natal, Dia das Mães, Dia das Crianças etc.). Algumas expressões são tradicionalmente empregadas na denominação da associação em função dos seus fins. Assim, é comum chamá-la de instituto, quando tem natureza cultural; de clube, quando seus objetivos são esportivos, sociais ou de lazer; de academia de letras, quando reúne escritores; de centro acadêmico, quando congrega estudantes de determinado curso universitário. (Curso de Direito Civil: parte geral, volume 1. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.567.

17. Tem-se, no que interessa a presente análise, que a associação se define pela reunião de pessoas com objetivos comuns, cuja finalidade não seja econômica. Mas devem ser dotadas de finalidades específicas inerentes às pessoas que congrega.

18. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213/91, definiu a finalidade específica da associação cuja mensalidade pode-se descontar dos benefícios previdenciários, qual seja: **de aposentados**. Infere-se, portanto, que a associação deve ser constituída pela reunião de pessoas que busquem objetivos específicos da categoria de aposentados ligados à categoria profissional a qual pertenciam e que os objetivos sejam ligados a atividades sociais dos aposentados.

19. O novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048/99, com redação dada pelo Decreto nº 10.537/20, definiu, de forma devidamente sintetizada, o conceito de associação ou entidade de aposentados como sendo aquela formada somente por **aposentados e/ou pensionistas**, com objetivos inerentes a essa categoria, ou **por pessoas de categoria profissional específica**, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha objetivos comuns àquela classe e finalidade específica de representação de aposentados, autorizada a realizar descontos de mensalidades associativas por meio de retenção no valor do pagamento do benefício.

20. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048/99, foi alvo de diversas manifestações veiculadas pela CGMAD, em especial a NOTA n. 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.274130/2020-64) e o PARECER n. 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33). Nessa toada, tais opinativos concluíram que mesmo na vigência do Decreto n.º 10.537/20, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, enquadram-se no conceito legal.

21. **No entanto, o entendimento adotado pelo então Procurador-Geral desta PFE/INSS, por meio do DESPACHO n. 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33; seq. sapiens 49), foi no sentido de considerar associação ou entidade de aposentados aquela que reúna como associados aposentados, pensionistas e idosos, mesmo que não recebam benefício pelo Regime Geral de Previdência Social.**

22. É certo que em vários dispositivos o estatuto da entidade interessada faz menção a associados aposentados, pensionistas e idosos, ex vi o art. 19, par. 1º que reza expressamente que somente poderá fazer parte da DIREX e do Conselho Fiscal aposentados, pensionistas ou idosos (seq. sapiens 3, fl. 11); o art. 2º, que dispõe que a COBAP tem por finalidade defender, assistir e representar os aposentados, pensionistas e idosos de todo território nacional.

23. Ocorre que o art. 3º do estatuto narra que poderão filiar-se a COBAP quaisquer entidades associativas regionais ou estaduais estabelecidas em todo o território nacional, independentemente do nome e/ou razão social, importando, apenas, que, estatutariamente, propugnem ou tenham por finalidade precípua a defesa e/ou representação da **classe dos empregados; servidores públicos, civis, militares, municipais, estaduais ou federais**; aposentados, pensionistas e idosos, quaisquer que tenham sido as suas origens profissionais quando estiveram em atividade.

24. Da leitura do artigo acima citado entende-se que a entidade interessada é uma associação que reúne associações de aposentados, pensionistas e idosos, e também congrega associações de classe dos empregados, servidores públicos, civis, militares, municipais, estaduais ou federais.

25. Assim, com o fito de atender o disposto no arts. 115, inciso V, da Lei nº 8.213/91 e 154 do Decreto 3.048/99, com redação dada pelo Decreto nº 10.537/20 e considerando a interpretação dada pelo então Procurador-Geral no DESPACHO n. 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, **é preciso que a COBAP esclareça se as associações vinculadas a ela são apenas de aposentados, pensionistas e/ou idosos ou de categoria profissional específica, eis que o desconto só poderá ser feito se elas forem enquadradas em tais conceitos.**

26. **Recomenda-se, portanto, que a área técnica esclareça tal ponto junto a COBAP e apenas firme o ACT caso a entidade se enquadre no disposto no parágrafo anterior. Diante da resposta que porventura seja dada pela COBAP, caso tenha alguma dúvida jurídica, a área técnica deverá instar esta PFE-INSS a manifestar-se.**

27. Ainda no que toca a legitimidade da entidade interessada, há que se perquirir se se trata de entidade legalmente constituída. Os requisitos para a constituição das Associações estão definidos no art. 53 e seguintes do Código Civil, de 2002. O normativo prevê, por exemplo, os requisitos mínimos do estatuto, bem como proíbe a previsão de direitos e obrigações recíprocas.

28. Conquanto a entidade tenha apresentado Comprovante de Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, além de cópias autenticadas do Estatuto Social consolidado e da Ata da Assembleia Geral Ordinária que elegeu a atual diretoria, é preciso alertar os gestores desta Autarquia de que o INSS está sendo chamado a responder civilmente por danos em

ações judiciais decorrentes de descontos de valores de mensalidades de associações alegadamente não autorizados ou mesmo diversos do que efetivamente foi autorizado. Em razão de tal contexto, afigura-se de todo recomendável que a administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins.

29. A entidade interessada apresentou Certidão de Inscrição no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE, do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, o que, a princípio, atesta a regularidade da entidade. Também restou comprovado que a associação em questão está devidamente inscrita e com situação cadastral regularizada na Receita Federal, conforme o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (seq sapiens 58).

30. **No entanto, recomenda-se que o INSS proceda a uma análise de riscos consistente, como também a capacidade técnica desta Autarquia fiscalizar a execução do ajuste, inclusive no controle da natureza da mensalidade associativa a ser descontada e enquadramento das associações como de aposentados, pensionistas e/ou idosos ou de categoria profissional específica.**

31. **Destaque-se que a devida fiscalização dos ajustes que celebra é obrigação legal do INSS, de modo que eventuais dificuldades operacionais ou de outra ordem, se houver, diagnosticadas pelo INSS, para implementar a referida fiscalização, e os riscos associados, devem ser objeto de consideração expressa por parte da autoridade competente, no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade para decidir pela celebração do ajuste, pelo que se responsabiliza.**

32. Quanto ao segundo requisito, conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS (por exemplo, no PARECER Nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213/91, nada mais é do que a **contribuição associativa**, devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, inciso IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). Estando a previsão legal em questão restrita ao desconto de mensalidade ou contribuição associativa, **conclui-se, por outro lado, pela ausência de previsão normativa para descontos de valores de outra natureza** (no mesmo sentido, confira-se o precedente da NOTA Nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU - NUP 35000.000459/2018-25).

33. O novel §1º-E do art. 154 do Decreto 3.048/99, com redação dada pelo Decreto nº 10.410/20, definiu mensalidade associativa como sendo "contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS".

34. Analisando-se o estatuto social consolidado da COBAP (seq. sapiens 3) percebe-se que ele prevê, em seu art. 48, dentre os recursos para manutenção da associação, entre outros, a "contribuição mensal dos aposentados, pensionistas e idosos", bem como pela "contribuição mensal de entidades porventura não incluídas no sistema de desconto em folha". Acerca da mensalidade associativa e de outras contribuições, os arts. 5º, 48 e 49 do estatuto social em questão estabelecem o seguinte, *verbis*:

Art. 5º - São direitos das entidades efetivas, desde que em dia com suas obrigações:

(...);

III) usufruir ou gozar de todos os serviços prestados pela COBAP;

Art. 48 - A manutenção da COBAP terá origem principal, na contribuição mensal dos aposentados, pensionistas e idosos, à razão de uma porcentagem sobre o valor da aposentadoria ou pensão, cuja quantia deverá ser descontada diretamente do valor do benefício pago pelo INSS, conforme Convênio firmado entre a COBAP e aquela Autarquia Previdenciária, nos termos do artigo 115, da Lei nº 8.213/91, e pela contribuição mensal de entidades porventura não incluídas no sistema de desconto em folha, a ser definida em reunião do CODIR.

Art. 49 - A receita da COBAP será constituída:

I) pela receita proveniente de mensalidades associativas, arrecadadas diretamente da associada ou por meio de convênio, conforme mencionado no artigo anterior;

II) pelos donativos regulares ou não, de seus associados e de entidades congêneres;

III) pelas rendas provenientes dos títulos, ações ou ativos financeiros de sua propriedade ou operações de crédito;

IV) pelas rendas provenientes dos resultados de suas atividades;

V) pelas rendas auferidas de seus bens patrimoniais, que tenha ou venha a possuir, receitas de qualquer natureza, inclusive as provenientes da venda de publicações e produtos, remuneração de trabalhos técnicos, resultado das atividades de outros serviços que prestarem, desde que atenda os objetivos propostos, de acordo com a legislação pertinente;

VI) pelas subvenções, dotações, contribuições e outros auxílios estipulados em favor da COBAP pela União, pelos Estados e pelos Municípios, bem como por pessoas físicas, jurídicas, instituições públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras;

Parágrafo único Os recursos financeiros da COBAP serão utilizados para o custeio e manutenção administrativa da Confederação, desenvolvimento das atividades, aquisição de bens móveis e imóveis, e aplicações financeiras com rendimento, doações e auxílios às atividades das entidades filiadas, em prol do movimento dos Aposentados, Pensionistas e Idosos.

35. Pelos dispositivos supra colacionados, a contribuição à entidade associativa parece se enquadrar ao conceito legal de contribuição associativa. Pressupõe-se, dessa forma, que o ajuste proposto tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa.

36. **Contudo, sugere-se um acompanhamento atento da execução do ajuste, mormente para não permitir incluir no chamado "desconto de mensalidade" o valor da remuneração pelos serviços específicos prestados pela entidade.**

37. O terceiro requisito necessário para a formalização do ajuste é a **autorização do aposentado filiado** para que possa ser implementado o desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI, art. 5º, da CF/88:

Art. 5º. (Omissis)

(...)

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados

judicial e extrajudicialmente;

38. No caso, observa-se que o estatuto da COBAP estabelece que seu quadro de associados é composto de pessoas jurídicas, ou seja, trata-se de uma associação de associações. Como bem se denota do objeto do ajuste, os parceiros firmaram o acordo a fim permitir o desconto de mensalidade nos benefícios "de associados a entidades associativas".

39. Verifica-se, pois, que a COBAP apresenta-se como entidade que congrega associações de graus inferiores. E, nesse sentido, a Cláusula Primeira do ajuste, ao descrever o objeto, claramente descreve "O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão, de associados a entidades associativas, vinculadas à CONFEDERACAO BRASILEIRA DE APOSENTADOS, PENSIONISTAS E IDOSOS (COBAP), no valor correspondente a 0,5% (cinco décimos por cento) até 5% (cinco por cento) do benefício do associado, em favor da ACORDANTE".

40. O estatuto da COBAP, nada obstante, não estabelece qual percentual lhe cabe das contribuições devidas às associações que lhe são filiadas pelos seus associados diretos. Na verdade, da leitura do estatuto, infere-se que a associação e sindicato filiado deve contribuições que não são, necessariamente, um percentual daquilo que arrecada. São, pois, contribuições diferentes, a do associado aposentado à sua agremiação e a da agremiação à COBAP.

41. Lado outro, a Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo, realizada em 08/10/2015, aprovou o desconto de 0,5% (meio por cento) a 5% (cinco por cento), a título de mensalidade associativa, diretamente dos proventos dos aposentados associados às associações conveniadas (seq. sapiens 33). Em que pese tal aprovação, a contribuição associativa deve ser estabelecida pelas diversas associações e sindicatos filiados à COBAP, e não diretamente por esta, pois o vínculo associativo do aposentado alcançado pelo ajuste é com sua agremiação, da qual é diretamente filiado, e não com outras associações ou com a COBAP.

42. Sobre a questão, vale esclarecer que, como regra, os ajustes firmados com base no art. 115, V, da Lei nº 8.213/91 são celebrados diretamente com as entidades associativas de primeiro grau e não com entidades que estas congregam, seja regionais ou nacionais, como é o caso ora examinado.

43. Ademais, também como regra, nos ACT firmados com entidades de grau superior (sindicalizadas ou não), competirá a entidade ACORDANTE, após reter percentual que lhe é devido conforme estatuto ou regimento interno, repassar o restante dos valores das mensalidades debitadas às entidades de primeiro grau, às quais os associados estão diretamente vinculados.

44. No caso, vislumbra-se que a COBAP pretende, com o presente ajuste, otimizar o sistema da arrecadação da contribuição associativa das diversas pessoas jurídicas que lhe são filiadas, fazendo o desconto da mesma diretamente nos benefícios previdenciários percebidos pelos aposentados filiados às associações e sindicatos que são filiadas à COBAP, bem como realizar o correspondente repasse da parcela devida às referidas entidades sindicais.

45. Nesses termos, constata-se que a Cláusula Terceira da minuta do acordo sob análise prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Consta, ainda, como forma de anexo ao plano de trabalho (seq. sapiens 60), modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício (seq. sapiens 62), de requerimento para exclusão de tal desconto (seq. sapiens 64) e de revalidação da autorização (seq. sapiens 63).

46. No que tange ao a decisão de se descontar a contribuição associativa, no percentual de 0,5% (meio por cento) a 5% (cinco por cento) dos benefícios previdenciários, para que ela seja suficientemente fundamentada, **recomenda-se** acrescentar, no modelo de autorização (Anexo I do ACT), a expressa ressalva de que o percentual praticado foi definido **na forma estabelecida no estatuto do correspondente Associação/sindicato, indicando o normativo estatutário ou a aprovação em Assembleia Geral (da associação ou do sindicato ao qual o aposentado é diretamente filiado) que dão suporte jurídico à contribuição associativa a ser descontada.**

47. **Ainda, recomenda-se que se esclareça no autos qual montante pertencerá a COBAP, acostando a ata da assembleia geral que definiu tal contribuição devida pelas associações e sindicatos filiados.**

48. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na Cláusula Terceira da minuta do acordo sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Além disso, verifica-se que o item 3.18 da citada Cláusula (seq. sapiens 61) faz referência à modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício e de requerimento para exclusão de tal desconto como anexos do ACT, cujas minutas foram apensadas no sequencial sapiens 62/64.

49. **Outro ponto que merece ressalva é que embora a AGO da entidade tenha previsto o percentual entre 0,5% a 5% a título de mensalidade associativa, no item 5.2 do Plano de Trabalho (seq. sapiens 60) consta um percentual fixo de 1,5%: "O desconto na mensalidade, que corresponderá à 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) do valor mensal do benefício do associado, ocorrerá a partir da competência em que forem recebidas pela DATAPREV as informações enviadas pela ACORDANTE, em meio magnético."**

50. **Recomenda-se, portanto, o ajuste também quanto ao ponto, de forma a sanar a contradição entre o que está na minuta da ACT e o que consta na minuta do Plano de Trabalho.**

### **2.3 Definição da natureza jurídica do ajuste proposto e do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:**

51. Como já acentuado, o ajuste proposto tem por objeto o desconto dos benefícios de mensalidades de associações, com fundamento no artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991. O objeto do ajuste proposto, por si mesmo, é lícito e encontra embasamento legal na Lei de Benefícios.

52. Configurada como associação, a condução do processo levam a crer que a entidade interessada revela-se como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019/14, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil (vide art. 1º e art. 41 da Lei em questão), sendo de destacar, a respeito, o que dispõe o artigo 2º, inciso I, alínea "a", da mencionada Lei:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

53. Sobre o ponto, no art. 1º do Estatuto consta que a COBAP é uma entidade ou associação de classe de empregados aposentados, pensionistas e idosos de âmbito nacional, constituída sob a modalidade de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos.

54. Lado outro, no art. 2º, que disciplina a finalidade da entidade, em seu §1º, II, consta que "a aplicação integral de suas receitas sobrevindas de rendas, recursos e eventual resultado operacional na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos funcionais". Assim, ficou claro o enquadramento da COBAP como entidade privada sem fins lucrativos.

55. Em continuidade, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, que estabelece o seguinte:

I – O **acordo de cooperação** é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 **não** se aplica ao acordo de cooperação, **incidindo**: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas **com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, caput e §1º, da Lei nº 8.666/1993**, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

56. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019/14. *verbis*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).....

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

.....

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

57. Assim, quanto à **forma** do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes. **Devendo a área técnica certificar-se da natureza jurídica da entidade pactuante, bem como de seu enquadramento no conceito legal de organização da sociedade civil, definido nas alíneas "a" do inciso I, do art. 2º, da Lei nº 13.019/14, a fim de certificar-se da adequação ao regime jurídico introduzido pela Lei nº 13.019/14.**

## 2.4 Dos Requisitos Legais para a Celebração de Acordo de Cooperação:

58. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14 como o " *instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros*".

59. Portanto, trata-se de ajuste em que se destaca o intuito de cooperação recíproca entre as entidades que os celebram. Assim, ao firmar tal acordo, as partes visam à consecução de objetivos comuns, ou seja, diferentemente do que ocorre nos contratos administrativos, os interesses das partes não se contrapõem, mas se adicionam.

60. Além disso, trata-se de acordo em que não há qualquer repasse financeiro entre os partícipes, ou seja, cada parte cumprirá o acordo utilizando-se de seus próprios recursos. Neste ponto, o Decreto nº 8.726/16, que regulamenta a Lei nº 13.019/14, trata a questão da seguinte forma:

Art. 2º As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

I - termo de fomento ou termo de colaboração, quando envolver transferência de recurso financeiro; ou

II - **acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro**

61. Sobre o tema, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:

I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes**.

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

III – **A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável - , bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.**

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, **sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais**, deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja **realizado prévio chamamento público ou credenciamento**.

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o **prazo de vigência** do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a **prorrogação do prazo de vigência** do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.(g.n.)

62. Para a formalização de tal acordo, deve-se, via de regra, examinar: (i) a competência da autoridade administrativa para firmar o acordo; (ii) justificativa técnica para a celebração do compromisso, interesse dos entes envolvidos na celebração do pacto e adequação do prazo de vigência; (iii) identificação da necessidade de prévio chamamento público ou credenciamento; (iv) os requisitos de habilitação da acordante, inclusive quanto as questões referentes a capacidade técnica do acordante; (v) aprovação do plano de trabalho.

63. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, o inciso I do art. 6º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 414, de 28 de setembro de 2017, prevê como competência do Presidente do INSS exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS. Já o art. 9º do mesmo normativo, prevê como competência dos Diretores "firmar e rescindir contratos, convênios, ajustes, acordos ou instrumentos congêneres, na sua área de atuação". O art. 142, inciso I, alínea "c", do Regimento Interno destaca a competência da Diretoria de Benefícios para gerenciar os procedimentos de compensação previdenciária e de consignação em benefícios. A Portaria nº 1.048/PRES/INSS, de 8 de outubro de 2020, publicada no Diário Oficial da União do dia 13/10/2020, por sua vez, delegou a "competência para coordenar a formalização e a gestão de Acordos de Cooperação Técnica – ACTs que tratam de desconto de mensalidade associava, da Diretoria de Benefícios – DIRBEN para a Diretoria de Atendimento, vedada a subdelegação". Verifica-se, assim, que a minuta está adequada quanto à competência.

64. **Quanto à competência do representante da COBAP para a subscrição do Acordo**, verifica-se, da cópia autenticada do Estatuto Social acostada aos autos (seq. 3), que compete ao Presidente representar a "**COBAP**" em juízo ou fora dele"(art. 23, inciso I).

65. Nesse norte, foi juntada aos autos cópia autenticada de documento de identificação (Carteira de identidade) do Sr. Warley Martins Gonçalves (seq. sapiens 8). Além disso, acostou-se cópia Cópia autenticada da Ata da Assembleia Geral Eleitoral, realizada em 25/10/2019, que elegeu e conferiu pose a nova diretoria, para o mandato de até 25/10/2023.



66. **Recomenda-se, em todo caso, que no ato da celebração do ajuste seja devidamente certificada a titularidade do representante indicado no cargo de Presidente.**

67. O art. 30 do Decreto nº 8.726/2016, aplicável ao acordo de cooperação por força do art. 6º, II, do mesmo diploma legal, anota que o processo deve ser instruído com **parecer do órgão técnico** a respeito dos itens enumerados no inciso V do caput do art. 35 da Lei nº 13.019/2014, cuja redação é a seguinte:

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

(...)

V - emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:

- a) do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;
- b) da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;
- c) da viabilidade de sua execução;
- d) da verificação do cronograma de desembolso;
- e) da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;
- f) (Revogada);
- g) da designação do gestor da parceria;
- h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;

68. **Sugere-se, ainda, que a análise técnica seja complementada para fazer constar apreciação dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a execução do ajuste proposto, deixando claro, de forma expressamente motivada, que as definições propostas são suficientes para garantir a plena execução física do objeto, bem como para minorar eventuais danos ao INSS em decorrência da falha na execução, adotando-se a devida identificação e gestão dos riscos envolvidos.**

69. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a verificação do interesse recíproco em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse da COBAP (seq. sapiens 01), bem como manifestação de interesse do INSS, nos termos da NOTA TÉCNICA Nº 17/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS - SEI/INSS - 7828136 - firmada pela Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios (seq. sapiens 65).

70. A Lei nº 13.019/14, prevê ainda expressamente no seu art. 29 que, via de regra, os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público. Da leitura do dispositivo citado, depreende-se que o chamamento público somente é obrigatório para a celebração de acordo de cooperação técnica quando o seu objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, o que **não** ocorre no caso em tela.

71. Convém salientar, ainda, que o art. 33 da Lei nº 13.019/14 dispõe que, para a celebração de acordo de cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. Nesse diapasão, o art. 2º do estatuto da acordante parece contemplar finalidades nesse sentido.

72. Além do mais, os artigos 34 e 39 elencam alguns requisitos para a celebração de acordo de cooperação técnica. Vejamos:

**Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei**, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado;

VIII - (revogado).

**Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei** a organização da sociedade civil que:

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992. (g.n.)

73. **Esclarece-se que a regularidade fiscal da Acordante deve ser comprovada na data da celebração do ajuste. Inclusive, a área técnica já fez menção expressa a isso. A título apenas de reforço, recomenda-se que a área técnica verifique o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, mediante a juntada da documentação constante dos respectivos dispositivos legais destacados - ou deles decorrentes. Deve-se atentar, ademais, para a necessidade de apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT (inciso VI do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016).**

74. **Recomenda-se, ainda, em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao artigo 29 do Decreto nº 8.726/16, e ao contido no PARECER Nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-11), que a área técnica competente, na verificação de ocorrências impeditivas à celebração do ACT, consulte, sem prejuízo de outras consultas ou diligências eventualmente pertinentes, os seguintes sistemas/bancos de dados: (I) o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM, (II) o SICONV, (III) o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, (IV) o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, (V) o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, (VI) o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, (VII) a Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares, a Lista de licitantes inidôneos e a Lista de inabilitados para função pública, as três do Tribunal de Contas da União - TCU, e (VIII) o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.**

75. De toda sorte, deve-se destacar que tais exigências/consultas constantes ou derivadas do art. 39 da Lei nº 13.019/14, c/c artigos 26 e 29 do Decreto nº 8.726/16, podem ser afastadas pelo órgão ou entidade pública federal, nos termos do art. 6º, parágrafo 2º, inciso I, do próprio Decreto nº 8.726/16. Confira-se *in verbis*:

Art. 6º (...)

(...)

§ 2º **O órgão ou a entidade pública federal, para celebração de acordo de cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, poderá, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público:**

**I - afastar as exigências previstas nos Capítulos II e III, especialmente aquelas dispostas nos art. 8º, art. 23 e art. 26 a art. 29; e**

**II - estabelecer procedimento de prestação de contas previsto no art. 63, § 3º, da Lei nº 13.019, de 2014 ou sua dispensa. (Grifos nossos).**

76. Não obstante as consultas em questão, **recomenda-se**, nos termos do inciso IX do art. 26 do Decreto nº 8.726/16, que seja apresentada declaração do representante legal da entidade interessada com informação de que a organização e seus dirigentes **não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, as quais deverão estar descritas no documento.**

77. **Por fim, recomenda-se seja juntada aos autos a declaração de que trata o art. 27 do Decreto nº 8.726/2016, verbis:**

Art. 27. Além dos documentos relacionados no art. 26, a organização da sociedade civil, por meio de seu representante legal, deverá apresentar, no prazo de que trata o **caput** do art. 25, declaração de que:

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal; e

b) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, das pessoas mencionadas na alínea "a" deste inciso;

II - não contratará, para prestação de serviços, servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

III - não serão remunerados, a qualquer título, com os recursos repassados:

a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal;

b) servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

c) pessoas naturais condenadas pela prática de crimes contra a administração pública ou contra o patrimônio público, de crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade, e de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

§ 1º Para fins deste Decreto, entende-se por membro de Poder o titular de cargo estrutural à organização política

do País que exerça atividade típica de governo, de forma remunerada, como Presidente da República, Governadores, Prefeitos, e seus respectivos vices, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Vereadores, membros do Poder Judiciário e membros do Ministério Público.

§ 2º Para fins deste Decreto, não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.

## 2.5 Do Plano de Trabalho

78. Quanto à exigência de plano de trabalho para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019/14, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do art. 22, da Lei 13.019/14, bem como do art. 25, do Decreto 8.726/16, adequado, em certa medida, ao acordo de cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros. Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do regulamento:

**Art. 25.** Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, **apresentar o seu plano de trabalho**, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

**I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexos com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;**

**II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;**

**III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;**

**IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;**

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e

VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do caput deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria.

79. Nesses termos, entende-se que o plano de trabalho, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/16. No presente caso, verifica-se que do Plano de Trabalho constam os requisitos mínimos exigidos por lei, tendo sido aprovado pelo Diretor de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, por meio do Despacho SEI/INSS - 8203098 (seq. sapiens 72), nos termos do art. 9º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 414, de 2017.

80. **Repita-se aqui a recomendação exposta nos parágrafos 49 e 50 do presente parecer quanto a aparente inconsistência entre o que consta na minuta do ACT e na minuta do plano de trabalho quanto ao percentual relativo as mensalidades associativas**

81. **Ainda com o intuito de aprimorar o documento apresentado, sugere-se que a área técnica defina previamente a periodicidade mínima de fiscalização do ajuste, a fim de que os servidores possam ter mais clareza quanto a necessidade ordinária desse tipo de fiscalização, sem olvidar as verificações extraordinárias que o caso eventualmente possam demandar.**

82. **Registra-se, além disso, que nesse tipo de ajuste, há um repasse do desconto efetuado na renda do beneficiário em favor do acordante e, para tanto, o art. 154, §1º-G, do Decreto nº 3.048/99, prevê que seja realizada, antes de cada repasse do valor mensalmente descontado, a verificação da regularidade da entidade favorecida perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin.**

83. **Trata-se, portanto, de um requisito para o repasse do desconto realizado na renda mensal do beneficiário. Em vista disso, recomenda-se tal requisito legal seja refletido nas etapas de execução e ou nos procedimentos operacionais descritos no plano de trabalho.**

## 2.6 Da Minuta do Ajuste

84. No que toca à **minuta do acordo de cooperação técnica**, importante observar o que dispõe o artigo 42 da Lei nº 13.019. Veja-se:

**Art. 42.** As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de **acordo de cooperação**, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

- IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;
- VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;
- IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;
- X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;
- XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;
- XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

85. Da análise da minuta encaminhada a esta Procuradoria, no que é aplicável ao acordo de cooperação técnica, verifica-se a presença das cláusulas obrigatórias acima relacionadas, razão pela qual não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS.

86. De mais a mais, anota-se a importância de a área técnica processante elaborar e divulgar modelos de ajustes que se apliquem a esses casos no âmbito desta Autarquia, cujo objetivo é a uniformização dos procedimentos com vistas ao aprimoramento, eficiência, e celeridade nos processos realizados pelo INSS. Alerta-se, ainda, que a área demandante, na ocasião de sua adoção, certifique-se quanto à utilização da última versão disponível, tomando as medidas de cautela necessárias para a sua adaptação em conformidade com o objeto concreto do ajuste.

87. Igualmente, impende alertar a área técnica acerca do disposto no artigo 38 da Lei nº 13.019/2014:

Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

88. Por fim, destaque-se que durante a execução do acordo de cooperação técnica em apreço, o acompanhamento pelo INSS deve ocorrer conforme os dispositivos da Lei nº 13.019/2014, já que esta é a norma que regulamenta os acordos de cooperação técnica celebrados entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

### 3. CONCLUSÃO

89. Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica encaminhada para análise**, sem qualquer incursão na seara técnica ou exame da conveniência e oportunidade na celebração do referido ajuste, **opina-se pela aprovação da minuta do acordo de cooperação técnica SEI/INSS - 7826868 (seq. sapiens 61), desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 25, 26, 30, 31, 36, 46, 47, 50, 57, 66, 68, 73, 74, 76, 77, 80, 81, 82 e 83 da presente manifestação.**

90. Face o exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Atendimento**, com vistas ao prosseguimento do feito.

91. É o parecer, elaborado através do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – SAPIENS.

À consideração superior.

Brasília, 08 de agosto de 2022.

PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS  
PROCURADORA FEDERAL

1. De acordo com a manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

2. Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGUnº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com art. 13 da Portaria PGFnº 526, de 26 de agosto de 2013.

ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO  
PROCURADOR FEDERAL  
COORDENADORA-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014183465202236 e da chave de acesso 436b68b5

---



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 940375105 e chave de acesso 436b68b5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 08-08-2022 11:44. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



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 940375105 e chave de acesso 436b68b5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 08-08-2022 11:44. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS, 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 940375105 e chave de acesso 436b68b5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 08-08-2022 10:50. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS, 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 940375105 e chave de acesso 436b68b5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 08-08-2022 10:50. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - PFE/INSS -  
SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

---

**DESPACHO n. 00284/2022/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.183465/2022-36**

**INTERESSADOS: CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE APOSENTADOS PENSIONISTA E IDOSOS COBAP**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

1. Aprovo o **PARECER n. 00004/2022/CGMPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, de lavra da Procuradora Federal **PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS**, pelos seus próprios fundamentos.

2. Ressalto que caso a área técnica competente e o gestor discordem das orientações emanadas neste pronunciamento, deverão carrear aos autos as justificativas necessárias para embasar sua decisão, conforme mandamento do art. 50, VII, da Lei 9.784/99), sem a necessidade de retorno do feito a esta Consultoria Jurídica, consoante inclusive consta do entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 128/2009 - 2ª Câmara e Acórdão nº 4.127/2008 - 1ª Câmara, DOU de 18.11.2008).

3. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão para as providências decorrentes.

Brasília, 08 de agosto de 2022.

SEBASTIÃO FAUSTINO DE PAULA  
PROCURADOR FEDERAL  
PROCURADOR-GERAL/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) 35014183465202236 e da chave de acesso 436b68b5

---



Documento assinado eletronicamente por SEBASTIÃO FAUSTINO DE PAULA, 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 956676623 e chave de acesso 436b68b5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SEBASTIÃO FAUSTINO DE PAULA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 08-08-2022 12:31. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



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

**PARECER n. 00063/2022/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.336012/2022-19**

**INTERESSADOS: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a ACOLHER, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados. I. Natureza jurídica de Acordo de Cooperação. Ajuste não prevê transferência de recursos financeiros. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. II. Parecer pela aprovação da minuta do ACT, desde que atenda as ressalvas anotadas.

Senhor Coordenador-geral de Matéria de Pessoal, Parcerias e Residual,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e A ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS - ACOLHER, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.

2. O processo seguiu curso pela Diretoria de Benefícios, tendo aportado a esta Especializada instruído com os seguintes documentos:

- o Ofício no 01812022, pelo qual a ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS, apresentou a documentação que entendeu pertinente e (seq. 01)
- o Cópia da ata de fundação da entidade, com registro em cartório na data de 27/09/2005, acompanhada de Estatuto social (seq. 02 e 03);
- o Ata da assembleia geral extraordinária, que dispôs sobre a alteração estatutária, eleição e posse da Diretoria, alteração da denominação social e de endereço, datada de 02/12/2020, acompanhada do Estatuto Social (seq. 4 e 5);
- o Ata da assembleia geral extraordinária, que dispôs sobre a alteração estatutária e eleição da nova diretoria, em 03/05/2022, acompanhada do Estatuto Social (seq. 12) (seq. 6 a 12; 18);
- o OFÍCIO SEI Nº 46/2022/CGPAG/DIRBEN-INSS SEI/INSS - 9218697, de comunicação com a entidade interessada (seq.13 a 16);
- o Cópia de Documento de identificação civil do representante da entidade (seq. 19, 20);
- o Cópia da relação nominal dos dirigentes atuais (seq. 21);
- o Documentos de regularidade fiscal (seq. 22 a 33; 57 a 65);
- o Declarações exigidas por lei (seq. 34 a 38);
- o Documentos e fotos com informações sobre as atividades da entidade (seq. 39 a 48);
- o Documentação de solicitação de registro sindical (seq. 49 e 50)
- o Carta resposta, exarada pela presidente da entidade, com as informações e documentos que entendeu pertinentes (seq. 14);
- o Ata da assembleia geral extraordinária, que dispôs sobre o percentual de desconto de mensalidade (seq. 54);
- o Check List De Verificação Da Documentação Apresentada SEI/INSS - 9543959 (seq. 66);



- o Minuta de Acordo de Cooperação Técnica - SEI/INSS - 9660788 (seq. 68) e Minuta Plano de Trabalho SEI/INSS - 9660779 (seq. 67), acompanhada de seus anexos (seq. 69 e 70);
- o NOTA TÉCNICA Nº 62/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS - SEI/INSS - 9660810 - firmada pela Chefe Divisão de Consignação em Benefícios e anuência da Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios (seq. 71);
- o OFÍCIO SEI Nº 479/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS, pelo qual a Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios solicita o aceite formal pela entidade interessada (seq. 72 e 73);
- o Ofício nº 26/2022, firmado pelo presidente da entidade interessada, pelo qual confere aceite formal as minutas apresentadas (seq. 74);
- o Despacho SEI/INSS - 9749416, exarado pelo Diretor de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, com aprovação formal do plano de trabalho e encaminhamento a esta PFE (seq. 76).

3. Com efeito, o procedimento veio para análise da Procuradora signatária por força do art. 10 da Lei nº 10.480/2002 c/c o art. 10 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010, do art. 38 da Lei nº 8.666/91.

4. É o relatório, segue o exame.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

5. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de Minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 9660788, a ser firmado entre o INSS e a ACOLHER, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (seq. 68), o seguinte:

“O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS - ACOLHER, no valor correspondente a 2,3% (dois inteiros e três décimos por cento) do benefício do associado, limitado a R\$ 70,87 (setenta reais e oitenta e sete centavos), em favor da ACORDANTE”.

6. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes do sistema sapiens até a presente data (seq. sapiens 76), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

### 2.2 Das Condições para o Desconto nos Benefícios

7. O artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.**

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

V - **mensalidades de associações e demais entidades de aposentados** legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

(...)

8. Examina-se, dessa forma, que a regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213/91 autoriza que seja descontada mensalidade de associações e demais entidades de aposentados, estabelecendo, como condição, que se trate de **entidade de aposentados legalmente reconhecida, bem como que haja autorização de seus filiados.**

9. O Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, que aprova o regulamento da Previdência social, em seu art. 154, com redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020 e pelo Decreto nº 10.537, de 2020, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

(...)

§ 1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do **caput** e **somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário,** conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

**§ 1º-B A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS.** (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do **caput** poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por: (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-E Considera-se **mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais,** a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do **caput**, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do **caput** deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e

municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º-F pela instituição que o celebrar. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

10. Nesse norte, como requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido, examina-se a necessidade de **(i)** o desconto abranger somente a mensalidade associativa, **(ii)** a entidade interessada ter legitimidade para o feito, denominada pela qualidade de representar aposentados e de ser legalmente constituída, e **(iii)** autorização de seus filiados.

11. Conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS (por exemplo, no PARECER Nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213, de 1991, nada mais é do que a **contribuição associativa**, devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, inciso IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). Estando a previsão legal em questão restrita ao desconto de mensalidade ou contribuição associativa, **conclui-se, por outro lado, pela ausência de previsão normativa para descontos de valores de outra natureza** (no mesmo sentido, confira-se o precedente da NOTA Nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU - NUP 35000.000459/2018-25).

12. O novel §1º-E do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020, definiu mensalidade associativa como sendo "contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS".

13. Sobre o tema, a NOTA Nº 62/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS (seq. 71) teceu as seguintes considerações:

#### DOS DESCONTOS DA MENSALIDADE

28. Os descontos da mensalidade estão previstos em Ata de Assembleia Geral Extraordinária (9515362), realizada em 20/07/2022, protocolado sob o nº 41, averbado ao registro nº 563, folha 341, livro A-03 (Santa Luzia) de 24/10/2022, os quais forma definidos no percentual de 2,3% (dois inteiros e três décimos por cento):

"A seguir passou-se para o segundo e último item da pauta: Alteração da taxa de desconto das mensalidades associativas dos associados. Logo depois o Presidente Altair falou sobre os descontos das mensalidades associativas, disse que não poderiam ultrapassar o limite de 2,3% do benefício dos associados. E para não onerar o associado de forma desigual, a Diretoria, juntamente com os associados apresentaram sugestões de mudança no valor da contribuição social através de porcentagem, assim evitaria a realização de assembleias futuras para aprovar taxa de contribuição a cada ano. Logo após, esclarecido todas as dúvidas, restou aprovado por unanimidade que a mensalidade a ser cobrada dos associados será de 2,3% (dois inteiros e três décimos por cento) do benefício do associado, através de boletos bancários, débito em conta corrente, ou por meio de desconto devidamente autorizado nos benefícios dos aposentados e/ou pensionistas, no caso da Previdência Social - INSS, conforme disciplina o inciso V, do artigo 115, da Lei 8.213/91, para que os associados possam estar em dia com suas mensalidades".

29. A proponente apresentou resposta detalhando a atual forma de contribuição (vide Documento SEI nº 9515363), quais sejam:

- boleto bancário; e
- débito em conta corrente.

14. O Art. 25 do Estatuto social (seq. 12) da entidade dispõe o seguinte:

Art. 30 - Constituem-se fontes de recursos de manutenção:

I. Contribuições dos associados, pessoas físicas ou jurídicas;

II. A mensalidade associativa, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto;

(...)

(grifo nosso)

15. Pressupõe-se, dessa forma, que o ajuste proposto tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa, de modo que será esse o tipo de contribuição que norteará a presente análise jurídica.

16. **Cumpra-se alertar que a análise técnica seja acompanhada de verificação, junto a SENACON e/ou CNJ, de demandas/reclamações em face de tal entidade, com o fim de melhor averiguar as práticas relativas a finalidade da mensalidade.**

17. **Diante disso, recomenda-se um acompanhamento atento a fim de evitar a possibilidade de se incluir no chamado "desconto de mensalidade" o valor da remuneração pelos serviços específicos prestados pela entidade.**

18. Quanto ao requisito da legitimidade da entidade para figurar no polo do ajuste de referência, evidencia-se que o artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas.**

19. Pois bem. No que se refere à natureza jurídica da entidade acordante, a lei define a necessidade de se tratar de uma associação, ou entidade congênera, de aposentados.

20. Associação, na forma descrita pelo art. 53 do Código Civil, Lei nº 10.406, de 2002, revela-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. Trata-se de entidade particularizada por não ter finalidade econômica, podendo ser de diversos fins. Nesses termos, cumpre anotar a definição trazida por Maria Helena Diniz:

Tem-se a associação quando não há fim lucrativo ou intenção de dividir o resultado, embora tenha patrimônio, formado por contribuição de seus membros para a obtenção de fins culturais, educacionais, esportivos, religiosos, recreativos, morais etc. (Curso de Direito Civil Brasileiro — Teoria Geral do Direito Civil, 15. ed., São Paulo: Saraiva, 1999, v. 1, p. 146)

21. Sobre o tema, Fábio Ulhoa Coelho ensina:

A associação é a pessoa jurídica em que se reúnem pessoas com objetivos comuns de natureza não econômica. Sempre que um conjunto de pessoas, físicas ou jurídicas, descobrem-se em torno de um mesmo interesse, podem melhor realizá-lo unindo seus esforços. A constituição de uma associação dá mais força a cada uma delas, porque propicia a estrutura apta a racionalizar os recursos empregados na realização do objetivo comum. A Associação de Amigos de Bairro, por exemplo, destina-se a prover aos seus associados melhoria nas condições de segurança urbana da região, bem como servir de porta-voz dos anseios da comunidade perante os órgãos públicos. O Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (CONAR), outro exemplo, foi constituído por empresas e profissionais ligados à atividade publicitária com o objetivo de julgarem, à luz do código de auto-regulamentação do setor, os anúncios veiculados em TV, rádio, jornal e outros meios, coibindo a publicidade antiética. Em cada shopping center, terceiro exemplo, os locatários das lojas são contratualmente obrigados a se filiar à respectiva Associação de Lojistas, incumbida de realizar campanhas promocionais em certas épocas do ano (Natal, Dia das Mães, Dia das Crianças etc.). Algumas expressões são tradicionalmente empregadas na denominação da associação em função dos seus fins. Assim, é comum chamá-la de instituto, quando tem natureza cultural; de clube, quando seus objetivos são esportivos, sociais ou de lazer; de academia de letras, quando reúne escritores; de centro acadêmico, quando congrega estudantes de determinado curso universitário. (Curso de Direito Civil: parte geral, volume 1. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.567.

22. Tem-se, no que interessa a presente análise, que a associação se define pela reunião de pessoas com objetivos comuns, cuja finalidade não seja econômica. Mas devem ser dotadas de finalidades específicas inerentes às pessoas que congrega.

23. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, definiu a finalidade específica da associação cuja mensalidade se pode descontar dos benefícios previdenciários, qual seja: de aposentados. Infere-se, portanto, que a associação deve ser constituída pela reunião de pessoas que busquem objetivos específicos da categoria de aposentados, sejam objetivos ligados à categoria profissional a qual pertenciam, sejam objetivos ligados a atividades sociais dos aposentados.

24. Em vista disso, o novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, definiu, de forma devidamente sintetizada, o conceito de associação ou entidade de aposentados como sendo aquela formada somente por aposentados, pensionistas e/ou idosos, com objetivos inerentes a essa categoria, ou por pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha objetivos comuns àquela classe e finalidade específica de representação de aposentados, autorizada a realizar descontos de mensalidades associativas por meio de retenção no valor do pagamento do benefício.

25. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, fundada em diversas manifestações veiculadas pela CGMAD, em especial pela NOTA n. 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, veiculada no NUP: 35014.274130/2020-64, e pelo PARECER n. 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, veiculado no NUP: 35014.179078/2020-33, deu-se no sentido de que mesmo na vigência do Decreto n.º 10.537/2020, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, se enquadram no conceito legal.

26. Nada obstante, o entendimento desta PFE/INSS, adotado pelo Procurador-Geral, por meio do DESPACHO n. 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33), foi o de que o novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, conceitua como associação ou entidade de aposentados aquela que reúna como associados aposentados, pensionistas e idosos, em atenção a uma interpretação sistemática do art. 115, V, da Lei nº 8.213/1991, fundamentada na liberdade de associação, cuja limitação deve ser excepcional.

27. Pois bem. In casu, a ACOLHER, conforme art. 1º do Estatuto (seq. 12), é uma "associação civil, de fins não econômicos". Admitindo, como sócios, conforme art. 4º do Estatuto o seguinte:

"Artigo 4º - O quadro social da **ACOLHER - ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS** é constituído pelas seguintes categorias de associados:

I. Associados Fundadores: os que ajudaram na fundação da **ACOLHER**, e que são relacionados em folha anexa;

II. Associados Beneméritos: os que contribuem com donativos e doações pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras da mais alta distinção, que tenham prestado ou estejam prestando relevantes serviços para o desenvolvimento da entidade, e que obtenha esse diploma mediante proposta fundamentada e aprovada pela Diretoria Executiva, em assembleia geral;

III. Associados Contribuintes: pessoas físicas ou jurídicas (entidades associativas filiadas na **ACOLHER**), que contribuem mensalmente, com quantia fixada pela Assembleia Geral;

IV. Associados Beneficiados: os que recebem gratuitamente os benefícios alcançados pela entidade, junto aos associados contribuintes, órgãos públicos e privados.

28. Da leitura dos dispositivos supra não é possível enquadrar a entidade interessada no conceito de associação de aposentados, posto que não consiste em uma pessoa jurídica criada com objetivos específicos da classe de aposentados.

29. Nota-se que a finalidade almejada pela associação em tela não é caracterizada por uma especificidade da classe de aposentados. Ou seja, não há uma reunião de pessoas com objetivos comuns da classe de aposentados.

30. O que se observa é a reunião de pessoas com objetivos diversos, tanto é assim que o Estatuto permite que a associação seja formada tanto pessoas físicas, como pessoas jurídicas, com interesses da sociedade civil. Conquanto se possa argumentar que o Estatuto se refira que a entidade tem a preoogativa de "**congregar os aposentados, pensionistas do Brasil, quaisquer que sejam as suas origens profissionais**", não há uma exclusividade do interesse dessa categoria,

posto que defende os interesses das pessoas jurídicas representativas de classes, bem como da sociedade civil em geral. E, além disso, admite a agremiação de qualquer pessoa física e de qualquer pessoa jurídica que exerça atividade ligadas a sociedade civil.

31. Por essa razão, entende-se que **a ACOLHER não se classifica como entidade de aposentados para fins do presente ajuste, o que a impede de formalizar o acordo pretendido.**

32. **Sugere-se, para tanto, que a área técnica consulente manifeste-se, conclusiva e especificamente, quanto a classificação da entidade como de aposentados e pensionistas, tal como previsto no §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999.**

33. Cumpre registrar que diversas entidades promovem alterações estatutárias ao sabor das regras do INSS. Sugestionando que as alterações formais podem estar a esconder as práticas não perquiridas pela lei, ao admitir o desconto de mensalidade associativa junto aos benefícios previdenciários.

34. Ainda quanto ao tema, observa-se não somente nesse caso, mas em tantos outros (vide, por exemplo, NUP: 35014.346647/2020-62 e NUP 35014.098464/2021-14), entidades mudando radicalmente suas finalidades, suas forma de constituição, o alcance dos segurados, com o fim aparentemente exclusivo de se adequar aos ditames necessários ao procedimento destinado ao desconto de mensalidade em folha de pagamento.

35. Nesse sentido, sabe-se que a ideia desta Autarquia não é se imiscuir ou direcionar o curso das associações, mas tão só permitir o desconto em folha de mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados, sem olvidar a necessidade de garantir proteção ao patrimônio deste INSS e dos segurados do regime geral, bem como de atender aos princípios da legalidade. **Nesta senda, recomenda-se que esta autarquia proceda a estudos profícuos que avalie o melhor modelo destinado ao alcance da norma, buscando, especialmente, ações que protejam essencialmente a finalidade pública e este INSS.**

36. Ainda no que toca a legitimidade da entidade interessada, há que se perquirir se se trata de entidade legalmente constituída. Os requisitos para a constituição das Associações estão definidos no art. 53 e seguintes do Código Civil, de 2002. O normativo prevê, por exemplo, os requisitos mínimos do Estatuto, bem como proíbe a previsão de direitos e obrigações recíprocas.

37. Conquanto a entidade tenha apresentado Comprovante de Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, além de cópias autenticadas do Estatuto Social consolidado e da Ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual diretoria, **é preciso alertar os gestores desta Autarquia de que o INSS está sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais decorrentes de descontos de valores de mensalidades de associações alegadamente não autorizados ou mesmo diversos do que efetivamente foi autorizado. Em razão de tal contexto, afigura-se de todo recomendável que a administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins.**

38. **Desse modo, e com vistas a garantir maior segurança ao INSS, recomenda-se que neste tipo de avença a área competente solicite à entidade de aposentados interessada que apresente Certidão de Inscrição no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE, realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, posto que aquela pasta, nos termos da Portaria MTE nº 984, de 26 de novembro de 2008, tem competência para verificar a regularidade da entidade.**

39. **Ou caso não seja possível, recomenda-se que a área técnica avalie outro meio para verificar a regularidade de atuação da entidade. Além disso, recomenda-se que se proceda a uma análise de riscos consistente, como também a capacidade técnica de este INSS fiscalizar a execução do ajuste, inclusive no controle da natureza da mensalidade associativa a ser descontada.**

40. **Destaque-se que a devida fiscalização dos ajustes que celebra é obrigação legal do INSS, de modo que eventuais dificuldades operacionais ou de outra ordem, se houver, diagnosticadas pelo INSS, para implementar a referida fiscalização, e os riscos associados, devem ser objeto de consideração expressa por parte da autoridade competente, no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade para decidir pela celebração do ajuste, pelo que se responsabiliza.**

41. O terceiro requisito necessário para a formalização do ajuste é a **autorização do aposentado filiado** para que possa ser implementado o desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI, art. 5º, da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º. (Omissis)

(...)

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente;

42. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na Cláusula Terceira da minuta do acordo sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Além disso, verifica-se que o item 3.4 da citada Cláusula (seq. 68) faz referência à modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício e de requerimento para exclusão de tal desconto como anexos do ACT, cujas minutas foram apensadas no sequencial sapiens 49.

### **2.3 Definição da natureza jurídica do ajuste proposto e do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:**

43. Como já acentuado, o ajuste proposto tem por objeto o desconto dos benefícios de mensalidades de associações, com fundamento no artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991. O objeto do ajuste proposto, por si mesmo, é lícito e encontra embasamento legal na Lei de Benefícios.

44. Pois bem. Configurada como associação, a condução do processo levam a crer que a entidade interessada se revela como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil (vide art. 1º e art. 41 da Lei em questão), sendo de destacar, a respeito, o que dispõe o artigo 2º, inciso I, alínea "a", da mencionada Lei:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

45. **Sobre o ponto, observa-se que a Entidade, no art. 1º do Estatuto, se auto declara como uma associação civil sem fins lucrativos.**

46. Em continuidade, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSUS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU, que estabelece o seguinte:

I – O **acordo de cooperação** é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 **não** se aplica ao acordo de cooperação, **incidindo:** (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas **com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, caput e §1º, da Lei nº 8.666/1993**, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

47. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019/2014. *verbis*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).....

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

.....

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

48. Assim, quanto à **forma** do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes, com a necessária adequação ao regime jurídico introduzido pela Lei nº 13.019/2014, posto que se trata de ajuste sem envolver transferência de recursos entre as entidades congruentes, proposto para ser firmado entre o INSS, Autarquia Federal, e a ACOLHER, entidade civil sem fins lucrativos, enquadrada no conceito legal de organização da sociedade civil, definido nas alíneas "a" do inciso I, do art. 2º, da Lei nº 13.019/2014.

## 2.4 Dos Requisitos Legais para a Celebração de Acordo de Cooperação:

49. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14 como o "*instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros*".

50. Portanto, trata-se de ajuste em que se destaca o intuito de cooperação recíproca entre as entidades que os celebram. Assim, ao firmar tal acordo, as partes visam à consecução de objetivos comuns, ou seja, diferentemente do que ocorre nos contratos administrativos, os interesses das partes não se contrapõem, mas se adicionam.

51. Além disso, trata-se de acordo em que não há qualquer repasse financeiro entre os partícipes, ou seja, cada parte cumprirá o acordo utilizando-se de seus próprios recursos. Neste ponto, o Decreto nº 8.726/16, que regulamenta a Lei nº 13.019/14, trata a questão da seguinte forma:

Art. 2º As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

I - termo de fomento ou termo de colaboração, quando envolver transferência de recurso financeiro; ou

II - **acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro.**

52. Sobre o tema, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSUS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:



I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

III – **A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.**

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, **sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais,** deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – **É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.**

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja **realizado prévio chamamento público ou credenciamento.**

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o **prazo de vigência** do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a **prorrogação do prazo de vigência** do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da

efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.(g.n.)

53. Para a formalização de tal acordo, deve-se, via de regra, examinar: (i) a competência da autoridade administrativa para firmar o acordo; (ii) justificativa técnica para a celebração do compromisso, interesse dos entes envolvidos na celebração do pacto e adequação do prazo de vigência; (iii) identificação da necessidade de prévio chamamento público ou credenciamento; (iv) os requisitos de habilitação da acordante, inclusive quanto as questões referentes a capacidade técnica do acordante; (v) aprovação do plano de trabalho.

54. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, o inciso I do art. 6º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 414, de 28 de setembro de 2017, prevê como competência do Presidente do INSS exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS, já o art. 9º do mesmo normativo, prevê como competência dos Diretores "firmar e rescindir contratos, convênios, ajustes, acordos ou instrumentos congêneres, na sua área de atuação". O art. 142, inciso I, alínea "d", do Regimento Interno destaca a competência da Diretoria de Benefícios para gerenciar os acordos internacionais, convênios e instrumentos congêneres com empresas, entidades representativas e órgãos públicos.

55. **Quanto à competência do representante do ACOLHER para a subscrição do Acordo**, verifica-se, da cópia do Estatuto Social acostada aos autos, que compete ao presidente representar a ACOLHER ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente, (art. 16, inciso II).

56. Nesse norte, foi juntada aos autos cópia da ata da assembleia geral que elegeu a nova Diretoria Executiva e seu Presidente e o documento de identificação civil da Presidente da Entidade.

57. **Recomenda-se, no caso, que no ato da celebração do ajuste seja devidamente certificado a titularidade do representante indicado no cargo de Presidente, inclusive mediante requerimento de cópia da ata de eleição e posse.**

58. O art. 30 do Decreto nº 8.726/2016, aplicável ao acordo de cooperação por força do art. 6º, II, do mesmo diploma legal, anota que o processo deve ser instruído com **parecer do órgão técnico** a respeito dos itens enumerados no inciso V do **caput** do art. 35 da Lei nº 13.019/2014, cuja redação é a seguinte:

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

(...)

V - **emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:**

- a) **do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;**
- b) **da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;**
- c) da viabilidade de sua execução;
- d) da verificação do cronograma de desembolso;
- e) **da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria**, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;
- f) (Revogada);
- g) **da designação do gestor da parceria;**
- h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;

59. **Sugere-se, ainda, que a análise técnica seja complementada para fazer constar apreciação dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a execução do ajuste proposto, deixando claro, de forma expressamente motivada, que as definições propostas são suficientes para garantir a plena execução física do objeto, bem como para minorar eventuais danos ao INSS em decorrência da falha na execução, adotando-se a devida identificação e gestão dos riscos envolvidos.**

60. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, **há nos autos manifestação de interesse**

**da ACOLHER e aceitação formal das minutas em resposta (seq. 74).**

61. Há manifestação de interesse do INSS, nos termos da NOTA TÉCNICA Nº 62/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS- SEI/INSS - 9660810 - firmada pela Chefe Divisão de Consignação em Benefícios e anuência da Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios (seq. 71).

62. A Lei nº 13.019, de 2014, prevê ainda expressamente no seu artigo 29 que, via de regra, **os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público**. Da leitura do dispositivo citado, depreende-se que o chamamento público somente é obrigatório para a celebração de acordo de cooperação técnica quando o seu objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, o que **não** ocorre no caso em tela.

63. Convém salientar, ainda, que o artigo 33 da Lei nº 13.019 dispõe que, para a celebração de acordo de cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente **objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social**. Nesse diapasão, o art. 3º do Estatuto da acordante parece contemplar finalidades nesse sentido.

64. Além do mais, os artigos 34 e 39 elencam alguns requisitos para a celebração de acordo de cooperação técnica. Vejamos:

**Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei**, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado;

VIII - (revogado).

**Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei** a organização da sociedade civil que:

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992. (g.n.)

65. **Esclarece-se que a regularidade fiscal da Acordante deve ser comprovada na data da celebração do ajuste. Outrossim, recomenda-se que a área técnica verifique o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, mediante a juntada da documentação constante dos respectivos dispositivos legais destacados - ou deles decorrentes . Deve-se atentar, ademais, para a necessidade de apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT (inciso VI do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016).**

66. **Recomenda-se, ainda, em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao artigo 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, e ao contido no PARECER Nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-11), que a área técnica competente, na verificação de ocorrências impeditivas à celebração do ACT, consulte, sem prejuízo de outras consultas ou diligências eventualmente pertinentes, os seguintes sistemas/bancos de dados: (I) o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM, (II) o SICONV, (III) o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, (IV) o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, (V) o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, (VI) o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, (VII) a Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares, a Lista de licitantes inidôneos e a Lista de inabilitados para função pública, as três do Tribunal de Contas da União - TCU, e (VIII) o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.**

67. De toda sorte, deve-se destacar que tais exigências/consultas constantes ou derivadas do art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, c/c artigos 26 e 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, podem ser afastadas pelo órgão ou entidade pública federal, nos termos do artigo 6º, parágrafo 2º, inciso I, do próprio Decreto nº 8.726, de 2016. Confira-se *in verbis*:

Art. 6º (...)

(...)

**§ 2º O órgão ou a entidade pública federal, para celebração de acordo de cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, poderá, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público:**

**I - afastar as exigências previstas nos Capítulos II e III, especialmente aquelas dispostas nos art. 8º, art. 23 e art. 26 a art. 29; e**

**II - estabelecer procedimento de prestação de contas previsto no art. 63, § 3º, da Lei nº 13.019, de 2014, ou sua dispensa. (Grifos nossos).**

68. Não obstante as consultas em questão, **recomenda-se**, nos termos do inciso IX do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016, que seja apresentada declaração do representante legal da entidade interessada com informação de que a organização e seus dirigentes **não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, as quais deverão estar descritas no documento.**

69. **Por fim, recomenda-se seja juntada aos autos a declaração de que trata o art. 27 do Decreto nº 8.726/2016, verbis:**

Art. 27. Além dos documentos relacionados no art. 26, a organização da sociedade civil, por meio de seu representante legal, deverá apresentar, no prazo de que trata o **caput** do art. 25, declaração de que:

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

- a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal; e
- b) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, das pessoas mencionadas na alínea “a” deste inciso;

II - não contratará, para prestação de serviços, servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

III - não serão remunerados, a qualquer título, com os recursos repassados:

- a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal;
- b) servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e
- c) pessoas naturais condenadas pela prática de crimes contra a administração pública ou contra o patrimônio público, de crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade, e de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

§ 1<sup>a</sup> Para fins deste Decreto, entende-se por membro de Poder o titular de cargo estrutural à organização política do País que exerça atividade típica de governo, de forma remunerada, como Presidente da República, Governadores, Prefeitos, e seus respectivos vices, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Vereadores, membros do Poder Judiciário e membros do Ministério Público.

§ 2<sup>a</sup> Para fins deste Decreto, não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.

## 2.5 Do Plano de Trabalho

70. Quanto à exigência de plano de trabalho para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019/2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do **art. 22, da Lei 13.019/2014**, bem como do **art. 25, do Decreto 8.726/2016**, adequado, em certa medida, ao acordo de cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros. Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do regulamento:

**Art. 25.** Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, **apresentar o seu plano de trabalho**, que deverá conter, no mínimo, os **seguintes elementos**:

**I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;**

**II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;**

**III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;**

**IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;**

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e

VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do caput deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria.

71. Nesses termos, entende-se que o plano de trabalho, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. No presente caso, verifica-se que do Plano de Trabalho - versão SEI nº 9660779 constam os requisitos mínimos exigidos por lei, **tendo o diretor de Benefícios aprovado formalmente a minuta, conforme Despacho SEI/INSS - 9749416.**

72. Além disso, registra-se, que nesse tipo de ajuste, há um repasse do desconto efetuado na renda do beneficiário em favor do acordante e, para tanto, o art. 154, §1º-G, do Decreto nº 3.048, de 1999, prevê que seja realizada, antes de cada repasse do valor mensalmente descontado, a verificação da regularidade da entidade favorecida perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin.

73. Em vista disso, tal requisito foi acrescentado no item 5.6 do Plano de trabalho (SEI nº 9660779).

74. **Outrossim, vale suscitar que a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022, estabeleceu o seguinte:**

Art. 654. Para fins de desconto de valores referentes ao pagamento de mensalidades associativas, considera-se:

I - autorização por meio eletrônico: rotina que permite confirmar a operação realizada nas associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas, garantindo a integridade da informação, a titularidade e o não repúdio, a partir de ferramentas eletrônicas;

II - beneficiário: titular de aposentadoria ou de pensão por morte; e

III - desconto de mensalidade associativa: consignação efetuada pelas associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas nas aposentadorias e pensões previdenciárias, decorrente de autorização expressa do beneficiário.

§ 1º Equipara-se à aposentadoria previdenciária, para fins deste Capítulo, as pensões especiais vitalícias pagas pelo INSS. § 2º Considera-se confederação a entidade que congrega outras entidades de aposentados e/ou pensionistas.

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:**

I - sejam realizados com associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas que tenham celebrado Acordo de Cooperação Técnica com o INSS para esse fim;

II - o benefício previdenciário esteja desbloqueado para inclusão do desconto de mensalidade associativa; e

**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.**

§ 1º Os documentos de que tratam as alíneas:

I - “a” e “b” do inciso III do caput poderão ser formalizados em meio eletrônico, desde que contemplem requisitos de segurança que permitam garantir sua integridade e não repúdio, podendo ser auditado pelo INSS, a qualquer tempo; e

II - “a” a “c” do inciso III do caput, quando formalizados em meio físico, devem ser digitalizados e disponibilizados ao INSS.

§ 2º O desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário constitui uma faculdade do beneficiário, não eximindo a associação, confederação ou entidade de aposentados e/ou pensionistas de disponibilizar outros meios para o pagamento da mensalidade associativa.

§ 3º Somente mediante decisão judicial será permitida autorização de desconto firmada por representante legal do beneficiário (procurador, tutor ou curador).

75. **Nada obstante, não se identifica no texto do plano de trabalho dispositivo que preveja a necessidade de apresentação pelas entidade pactuante da documentação listada no citado inciso III do art. 655 da IN PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022. Nessa monta, sugere-se que a redação do plano de trabalho reflita as disposições em tela.**

76. **Outrossim, recomenda-se que este INSS proceda avaliação dos acordos dessa natureza, de modo a monitorar se os termos proposto no acordo de cooperação e seu respectivo plano de trabalho são suficientes para garantir o cumprimento do requisito legalmente imposto para os descontos de mensalidade de "prévia autorização do segurado", manifestando-se de forma conclusiva nos atos quanto a segurança da operação proposta, inclusive no que se refere identificação do segurado para fins de autorização da citada autorização.**

## 2.6 Da Minuta do Ajuste

77. No que toca à **minuta do acordo de cooperação técnica**, importante observar o que dispõe o artigo 42 da Lei nº 13.019. Veja-se:

**Art. 42.** As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de **acordo de cooperação**, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

78. Da análise da minuta encaminhada a esta Procuradoria, no que é aplicável ao acordo de cooperação técnica, verifica-se a presença das cláusulas obrigatórias acima relacionadas, razão pela qual não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS.

79. De mais a mais, anota-se a importância de a área técnica processante elaborar e divulgar modelos de ajustes que se apliquem a esses casos no âmbito desta Autarquia, cujo objetivo é a uniformização dos procedimentos com vistas ao aprimoramento, eficiência, e celeridade nos processos realizados pelo INSS. Alerta-se, ainda, que a área demandante, na ocasião de sua adoção, certifique-se quanto à utilização da última versão disponível, tomando as medidas de cautela necessárias para a sua adaptação em conformidade com o objeto concreto do ajuste.

80. Igualmente, impende alertar a área técnica acerca do disposto no artigo 38 da Lei nº 13.019/2014:

Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

81. Por fim, destaque-se que durante a execução do acordo de cooperação técnica em apreço, o acompanhamento pelo INSS deve ocorrer conforme os dispositivos da Lei nº 13.019/2014, já que esta é a norma que regulamenta os acordos de cooperação técnica celebrados entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

### 3. CONCLUSÃO

82. Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica encaminhada para análise**, sem qualquer incursão na seara técnica ou exame da conveniência e oportunidade na celebração do referido ajuste, **opina-se pela aprovação da minuta do acordo de cooperação técnica SEI nº 6340526 (seq. 68), desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 31/32, 38/40, 57, 59, 65, 66, 68, 69, 75 e 76 da presente manifestação.**

83. Ademais, **a área técnica deve se atentar para as recomendações expressas nos parágrafos 16/17, 35, 79, 80 e 81.**



84. Face o exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Benefícios**, com vistas ao prosseguimento do feito.

85. É o parecer, elaborado através do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – SAPIENS.

À consideração superior.

Brasília, 06 de dezembro de 2022.

(assinado eletronicamente)  
ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM  
PROCURADORA FEDERAL

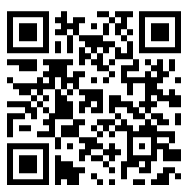
1. De acordo com a manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

2. Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGUnº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com art. 13 da Portaria PGFnº 526, de 26 de agosto de 2013.

ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO  
PROCURADOR FEDERAL  
COORDENADORA-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014336012202219 e da chave de acesso d044c163



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 1052802029 e chave de acesso d044c163 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 08-12-2022 16:47. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1052802029 e chave de acesso d044c163 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 08-12-2022 14:26. Número de Série: 52351787759800190476513103403. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
SUBPROCURADORIA-GERAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

---

**DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00056/2022/SUBPROC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.336012/2022-19**

**INTERESSADOS: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

1. Trata-se de Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a ACOLHER, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados.
2. Da análise que ora se faz, cumpre destacar o contido no "item 31" do Parecer que assim foi redigido:  
"(...)  
**31. Por essa razão, entende-se que a ACOLHER não se classifica como entidade de aposentados para fins do presente ajuste, o que a impede de formalizar o acordo pretendido.**  
"..."
3. Tal se mostra de fundamental importância, vez que conclui a análise quanto ao preenchimento de pré-requisito legal para fins de autorização de descontos nos benefícios pagos pelo Instituto, nos moldes do artigo 115, V, da Lei n. 8.213/91.
4. Com efeito, o opinativo aponta para o não cumprimento, pela proponente, de requisito exigido para os fins pretendidos, pelo que a manifestação primeira desta unidade jurídica é no sentido de não formalização do acordo.
5. Nada impede, todavia, que a Administração entenda de forma diversa ou mesmo que a proponente faça prova irrefutável do cumprimento do requisito, razão pela qual restaram apontadas as demais recomendações contidas no parecer, a fim de, observando-se o princípio da celeridade, evitar-se o retorno dos autos a esta Procuradoria Federal Especializada.
6. Nestes termos, **APROVO o PARECER n. 00063/2022/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (Seq. 77)** por seus próprios fundamentos, **destacando** o exposto no presente.
7. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão.

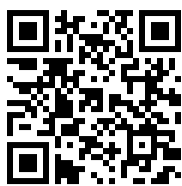
Brasília, 13 de dezembro de 2022.

**JEFFERSON HEITOR DE MEDEIROS KIRCHNER**

Subprocurador-Geral do INSS

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014336012202219 e da chave de acesso d044c163



Documento assinado eletronicamente por JEFFERSON HEITOR DE MEDEIROS KIRCHNER, 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 1055994129 e chave de acesso d044c163 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JEFFERSON HEITOR DE MEDEIROS KIRCHNER, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 13-12-2022 17:19. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
DIVISÃO DE MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL  
**PARECER n. 00062/2022/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.139163/2022-21**

**INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS APOSENTADOS E PENSIONISTA DO INSS ANAPI**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a ANAPI, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados.

I. Natureza jurídica de Acordo de Cooperação. Ajuste não prevê transferência de recursos financeiros. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

II. Parecer pela aprovação da minuta do ACT, desde que atenda as ressalvas anotadas

Senhor Coordenador-Geral de Matéria Administrativa,

## **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica - ACT (SEI/INSS - 9716572; sapiens seq. 109), a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e a Associação Nacional dos Aposentados e Pensionistas do INSS - ANAPI, objetivando o desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados, limitado ao valor de R\$70,87 (setenta reais e oitenta e sete centavos).

2. No que interessa a esta análise os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

- o Ofício nº 01/2022, por meio do qual a Associação em referência externa seu interesse em firmar ACT com o INSS para desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário (sapiens seq. 1);
- o Ata da Assembleia Geral Extraordinária; identidade; Certidões Negativas; Declaração de adimplência; inscrição da RFB, dentre outros documentos (sapiens seq. 1);
- o Ata de Assembleia Geral Extraordinária definindo o desconto associativo no percentual de 2% do valor do benefício (sapiens seq. 20);
- o Procuração Pública outorgando poderes para representar a Associação perante o INSS (sapiens seq. 2 e 21);
- o Ata da Assembleia Geral Extraordinária para definição de desconto e método de arrecadação (sapiens seq. 20);
- o Estatuto Social da entidade (sapiens seq. 46);
- o Plano de Trabalho (sapiens seq. 108);
- o Minuta do ACT (sapiens seq. 109);
- o Autorização para desconto do benefício (sapiens seq. 100);
- o Modelo de exclusão do desconto de mensalidade (sapiens seq. 101)
- o NOTA TÉCNICA Nº 63/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS, contendo manifestação favorável ao ACT (sapiens seq. 102);
- o Ofício 00158D/2022 da Associação com o aceite das minutas (sapiens seq. 105);
- o Despacho SEI/INSS - 9746630 (sapiens seq. 113) do Diretor de Benefícios e Relacionamento com o cidadão aprovando formal e previamente a Minuta de Acordo de Cooperação Técnica proposta (9669755) e o respectivo Plano de Trabalho (9668701) e Anexos (9670455, 9670532).

3. Com efeito, o procedimento veio para análise da Procuradora signatária por força do art. 10 da Lei nº 10.480/2002 c/c o art. 10 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010, do art. 38 da Lei nº 8.666/91.

4. É o relatório, segue o exame.

## 2. ANÁLISE JURÍDICA

### 2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

5. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de Minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 9669755 (que foi aprovada pelo Despacho de sapiens seq. 113), a ser firmado entre o INSS e a ANAPI, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta ( sapiens seq. 99), o seguinte:

“O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO INSS - ANAPI, no valor correspondente à 2% (dois por cento) do benefício do associado, limitado a R\$ 70,87 (setenta reais e oitenta e sete centavos), em favor da ACORDANTE”.

6. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes do sistema sapiens até a presente data (sapiens seq. 114), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

### 2.2 Das Condições para o Desconto nos Benefícios

7. O artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados:

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...);

V - **mensalidades de associações e demais entidades de aposentados** legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

8. Examina-se, dessa forma, que a regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213/91 autoriza que seja descontada mensalidade de associações e demais entidades de aposentados, estabelecendo, como condição, que se trate de entidade de aposentados legalmente reconhecida, bem como que haja autorização de seus filiados.

9. O art. 154 do Decreto n. 3.048/1999, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades de **aposentados ou pensionistas** legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

(...)

§1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do **caput** e **somente serão desbloqueados por meio de**

**autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário**, conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

**§ 1º-B A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS.** (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do **caput** poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por: (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-E Considera-se **mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas** a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do **caput**, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do **caput** deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º-H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

§ 1º-I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º-F pela instituição que o celebrar. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

10. Nesse norte, afigura-se como requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido: **(i) a entidade interessada ter legitimidade para o feito, denominada pela qualidade de representar aposentados e de ser legalmente constituída; (ii) o desconto abranger somente a mensalidade associativa e (iii) autorização de seus filiados.**

11. Quanto ao primeiro requisito - **legitimidade da entidade para figurar no polo do ajuste de referência** -, evidencia-se que o art. 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas  .

12. O Decreto n. 3.048/1999, em seu art. 154, §1º-E diz textualmente que se considera mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado.

13. No que se refere à natureza jurídica da entidade acordante, a lei define a necessidade de tratar-se de uma associação, ou entidade congênere, **de aposentados**.

14. Associação, na forma descrita pelo art. 53 do Código Civil, Lei nº 10.406/2002, revela-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. Trata-se de entidade particularizada por não ter finalidade econômica, podendo ser de diversos fins. Nesses termos, cumpre anotar a definição trazida por Maria Helena Diniz:

Tem-se a associação quando não há fim lucrativo ou intenção de dividir o resultado, embora tenha patrimônio, formado por contribuição de seus membros para a obtenção de fins culturais, educacionais, esportivos, religiosos, recreativos, morais etc. (Curso de Direito Civil Brasileiro — Teoria Geral do Direito Civil, 15. ed., São Paulo: Saraiva, 1999, v. 1, p. 146)

15. Sobre o tema, Fábio Ulhoa Coelho ensina:

A associação é a pessoa jurídica em que se reúnem pessoas com objetivos comuns de natureza não econômica. Sempre que um conjunto de pessoas, físicas ou jurídicas, descobrem-se em torno de um mesmo interesse, podem melhor realizá-lo unindo seus esforços. A constituição de uma associação dá mais força a cada uma delas, porque propicia a estrutura apta a racionalizar os recursos empregados na realização do objetivo comum. A Associação de Amigos de Bairro, por exemplo, destina-se a prover aos seus associados melhoria nas condições de segurança urbana da região, bem como servir de porta-voz dos anseios da comunidade perante os órgãos públicos. O Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (CONAR), outro exemplo, foi constituído por empresas e profissionais ligados à atividade publicitária com o objetivo de julgarem, à luz do código de auto-regulamentação do setor, os anúncios veiculados em TV, rádio, jornal e outros meios, coibindo a publicidade antiética. Em cada shopping center, terceiro exemplo, os locatários das lojas são contratualmente obrigados a se filiar à respectiva Associação de Lojistas, incumbida de realizar campanhas promocionais em certas épocas do ano (Natal, Dia das Mães, Dia das Crianças etc.). Algumas expressões são tradicionalmente empregadas na denominação da associação em função dos seus fins. Assim, é comum chamá-la de instituto, quando tem natureza cultural; de clube, quando seus objetivos são esportivos, sociais ou de lazer; de academia de letras, quando reúne escritores; de centro acadêmico, quando congrega estudantes de determinado curso universitário. (Curso de Direito Civil: parte geral, volume 1. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.567.

16. Tem-se, no que interessa a presente análise, que a associação se define pela reunião de pessoas com objetivos comuns, cuja finalidade não seja econômica. Mas devem ser dotadas de finalidades específicas inerentes às pessoas que congrega.

17. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o art. 115, V, da Lei nº 8.213/1991, definiu a finalidade específica da associação cuja mensalidade pode-se descontar dos benefícios previdenciários, qual seja: **de aposentados**. Inferre-se, portanto, que a associação deve ser constituída pela reunião de pessoas que busquem objetivos específicos da categoria de aposentados ou ligados à categoria profissional a qual pertenciam e que os objetivos sejam ligados a atividades sociais dos aposentados.

18. O novel §1º-D do art. 154 do Decreto n. 3.048/1999, com redação dada pelo Decreto n. 10.537/2020, definiu, de forma devidamente sintetizada, o conceito de associação ou entidade de aposentados como sendo aquela formada somente por **aposentados e/ou pensionistas**, com objetivos inerentes a essa categoria, ou **por pessoas de categoria profissional específica**, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha objetivos comuns àquela classe e finalidade específica de representação de aposentados, autorizada a realizar descontos de mensalidades associativas por meio de retenção no valor do pagamento do benefício.

19. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048/1999, foi alvo de diversas manifestações veiculadas pela CGMAD, em especial a NOTA n. 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.274130/2020-64) e o PARECER n. 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33). Nessa toada, tais opinativos concluíram que mesmo na vigência do Decreto n.º 10.537/20, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, enquadram-se no conceito legal.

20. No entanto, o entendimento adotado pelo então Procurador-Geral desta PFE/INSS, por meio do DESPACHO n. 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33; seq. sapiens 49), foi no sentido de considerar associação ou entidade de aposentados aquela que reúna como associados aposentados, pensionistas e idosos, mesmo que não recebam benefício pelo Regime Geral de Previdência Social.

21. O Estatuto Social da ANAPI, com data de 06/02/2020, foi juntado no SEI/INSS 8250279 (sapiens seq. 46). O art. 4º do citado documento preceitua (sapiens seq. 46):

Art. 4º. A Associação é constituída por número ilimitado de associados e que estes passam a ser sócia com termo de adesão a associação, bem, como **terá que ser necessariamente aposentado ou pensionista do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)** admitido a juízo da diretoria (sic).

22. Dentre as finalidades da ANAPI, o Estatuto prevê que:

Art. 2º São finalidades da Associação:

a) desenvolver, apoiar, promover e zelar pelos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, economia, eficiência, saúde, esporte e a inclusão social, na forma de estimular o exercício da cidadania e conscientizar sobre a importância do trabalho de cada associado;

b) promover a defesa dos interesses legítimos de seus associados, apoiando e representando-os nas justas reivindicações coletivas e individuais.

§1º Para o cumprimento de suas finalidades, a ANAPI poderá firmar acordos, convênios e contratos com profissionais liberais, pessoas jurídicas e entidades públicas ou privadas, além de patrocinar e/ou organizar cursos, palestras e exposições de interesse dos associados.

§2º Para o cumprimento de suas finalidades, a ANAPI poderá firmar acordos, convênios e contratos com profissionais liberais, pessoas jurídicas e entidades públicas ou privadas, além de patrocinar e/ou organizar cursos, palestras e exposições de interesse dos associados, facultada a participação de seus dependentes.

23. Nos termos do art. 22 do Estatuto, a Diretoria Executiva e o Conselho Fiscal da ANAPI será escolhida por escrutínio secreto e dentre os associados contribuintes que estejam em dia com suas obrigações por um período mínimo de 01 (um) ano ininterruptos (sapiens seq. 46).

24. No documento SEI/INSS 7505759 (sapiens seq. 11) foi juntada cópia de uma Assembléia Geral Extraordinária da ANAPI realizada em 13/02/2022, a qual alterou alguns artigos do Estatuto Social. Por pertinência, citem-se as modificações:

Monte Alverne, Crato – CE; Em seguida a senhora presidenta deu posse aos eleitos, para a gestão de 13 (treze) de fevereiro de 2022 (dois mil e vinte dois ) a 12 (doze) de fevereiro de 2027 (dois mil e vinte e sete), início e término respectivamente. Dando continuidade aos trabalhos passou a colocar em cotação o artigo 4º do Estatuto da ANAPI que após votação passar a ter a seguinte redação: **Art. 2º** São finalidades da Associação: a) desenvolver, apoiar, promover e zelar pelos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, economia, eficiência, saúde, esporte e a inclusão social, na forma de estimular o exercício da cidadania e conscientizar sobre a importância do trabalho de cada associado; b) promover a defesa dos interesses legítimos de seus associados, apoiando e representando-os nas justas reivindicações coletivas e individuais. § 1º Para o cumprimento de suas finalidades, a ANAPI poderá firmar acordos, convênios e contratos com profissionais liberais, pessoas jurídicas e entidades públicas ou privadas, além de patrocinar e/ou organizar cursos, palestras e exposições de interesse dos associados. **Art. 4º** A Associação é constituída por número ilimitado de associados e que estes passam a ser sócio com termo de adesão a associação, bem, como terá que ser necessariamente aposentado ou pensionista do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) admitidos a juízo da diretoria. **Art. 5º** São direitos dos



associados: a) gozar de todas as vantagens e benefícios da Associação; b) tomar parte das atividades e Assembleias Gerais da ANAPI; c) votar e ser votado nas eleições para os cargos estatutários, desde que esteja em dias com suas obrigações pelo menos um ano de antecedência; d) apresentar reivindicações, sugestões e reclamações à Diretoria Executiva; Parágrafo Único: O exercício dos direitos previstos neste artigo pressupõe que o associado esteja em dia com a tesouraria e em harmonia com os dispositivos do presente Estatuto, não se fazendo está sob conduta desarmoniosa com a associação. Ao artigo 6º será acrescido a alínea (g) com a seguinte redação: 6º ... Alínea g) contribuir com percentual de 2,5% (dois e meio por cento) do salário que venha a receber mensalmente, ressalvado possíveis alterações em assembleias. Encerrada a ordem do dia a Presidenta enfatizou a necessidade de ser realizada uma eleição transparente.

25. Após, precisamente em 03/04/2022, foi realizada nova AGE, desta feita estipulando que o desconto será no percentual de 2% (dois por cento) do valor do benefício (SEI INSS 7505900; sapiens seq. 20):

**ordem do dia.** Os trabalhos foram presididos pela presidente da associação LUZIA FERNANDES DE OLIVEIRA, que de início falou da alegria de está a frente desta grandiosa associação e a satisfação de poder trabalhar em prol dos associados. Logo após, falou da importância de nos modernizarmos a respeito do pagamento da mensalidade destes sócios, bem como também da possibilidade de desconto diretamente ligado ao seu benefício previdenciário. Em seguida pautou sobre a possibilidade de estipular um percentual a ser pago mensalmente pelo associado. Colocado em votação a possibilidade de viabilizar o desconto diretamente ligado ao benefício previdenciário do associado, este foi aceito pela absoluta unanimidade. Com relação ao valor a ser descontado, de forma unanime ficou estipulado o percentual de 2% (dois por cento) do valor do benefício. Por ultimo ficou certo que enquanto não conseguisse um acordo de cooperação com o INSS e/ou DATAPREV, estes pagamentos ficariam como se encontra na atualidade. Nada mais havendo a ser tratado, passando a palavra para quem quiser se

26. Da leitura dos artigos do Estatuto acima citados e respectivas alterações, entende-se que a proponente é uma associação civil que reúne pessoas físicas aposentadas pelo RGPS.

27. Ainda sobre o ponto, a Nota Técnica nº 63/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS (SEI/INSS - 9670853; sapiens seq. 102) narra:

"(...);

22. Nesse contexto, apreciando pedido, verifica-se que a ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO INSS - ANAPI, é uma "*sociedade civil, sem fins lucrativos, com prazo indeterminado, caráter associativo, cultural e recreativo, personalidade jurídica distinta de seus filiados, os quais não respondem solidariamente por quaisquer compromissos ou obrigações assumidos pela Entidade, registra pelo presente Estatuto.*", conforme os termos dos incisos II e III do artigo 653 da Instrução Normativa nº 128/PRES/INSS de 28 de março de 2022.

23. Depreende-se que esta entidade possui objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, em consonância com o art. 33, I, da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, possui foco voltado à promoção de diversos direitos inerentes aos aposentados e pensionistas, o que atende à exigência do novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048/99, sobretudo quando consigna entre as suas finalidades, *desenvolver, apoiar, promover e zelar pelos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, economia, eficiência, saúde, esporte e a inclusão social, na forma de estimular o exercício da cidadania e conscientizar sobre a importância do trabalho de cada associado, promover a defesa dos interesses legítimos de seus associados, apoiando e representando-os nas justas reivindicações coletivas e individuais.* Deste modo, tem-se que a questão relativa à possibilidade de enquadrar a ANAPI como entidade legitimada a firmar ACT com o INSS para descontos de mensalidades associativas já se encontra devidamente saneada; havendo, pois, respaldo para tal.

(...);

26. Verificamos, outrossim, que a entidade acordante detém a natureza de associação, ou entidade congênere, de aposentados, nos termos postulados pelo §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, senão vejamos:

28. Assim, entende-se que a entidade atende ao disposto no arts. 115, inciso V, da Lei n. 8.213/1991 e 154 do Decreto n. 3.048/1999, com redação dada pelo Decreto n. 10.537/2020.

29. Ainda no que toca a legitimidade da entidade interessada, há que se perquirir se se trata de entidade legalmente constituída. Os requisitos para a constituição das Associações estão definidos no art. 53 e seguintes do Código Civil, de 2002. O normativo prevê, por exemplo, os requisitos mínimos do estatuto, bem como proíbe a previsão de direitos e obrigações recíprocas.

30. Conquanto a entidade tenha apresentado comprovante de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ (SEI/INSS 7505880 e 7926325; sapiens seqs. 19 e 27), de cópia da Ata da Assembleia Geral Extraordinária realizada em 13/02/2022 e 03/04/2022 (SEI/INSS 7505759 e 7505900; sapiens seqs. 11 e 20), que elegeram e empossaram os novos membros da Diretoria, modificou artigos do Estatuto Social, além de cópia do Estatuto Social, é preciso alertar os gestores desta Autarquia de que o INSS está sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais decorrentes de descontos de valores de mensalidades de associações alegadamente não autorizados ou mesmo diversos do que efetivamente foi autorizado. Em razão de tal contexto, afigura-se de todo recomendável que a administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins.

31. **Recomenda-se, portanto, que o INSS proceda a uma análise de riscos consistente, como também a capacidade técnica desta Autarquia fiscalizar a execução do ajuste, inclusive no controle da natureza da mensalidade associativa a ser descontada e enquadramento das associações como de aposentados, pensionistas e/ou idosos ou de categoria profissional específica.**

32. **Destaque-se que a devida fiscalização dos ajustes que celebra é obrigação legal do INSS, de modo que eventuais dificuldades operacionais ou de outra ordem, se houver, diagnosticadas pelo INSS, para implementar a referida fiscalização, e os riscos associados, devem ser objeto de consideração expressa por parte da autoridade competente, no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade para decidir pela celebração do ajuste, pelo que se responsabiliza.**

33. No documento SEI/INSS 9374542 (sapiens seq. 76), a entidade interessada informa que protocolou o pedido de cadastro junto ao Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE. Conforme a Portaria MTE nº 984/2008, o CESE foi criado para fins de inscrição das entidades sindicais que não representam categorias profissionais ou econômicas, mas que representam os grupos dos aposentados e das organizações de sindicatos rurais e de colônias de pescadores.

34. Quanto ao segundo requisito - **o desconto abranger somente a mensalidade associativa-**, conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS (por exemplo, no PARECER Nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213/1991, nada mais é do que a **contribuição associativa**, devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, inciso IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). Estando a previsão legal em questão restrita ao desconto de mensalidade ou contribuição associativa, **conclui-se, por outro lado, pela ausência de previsão normativa para descontos de valores de outra natureza** (no mesmo sentido, confira-se o precedente da NOTA Nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU - NUP 35000.000459/2018-25).

35. O novel §1º-E do art. 154 do Decreto n. 3.048/1999, com redação dada pelo Decreto n. 10.410/2020, definiu mensalidade associativa como sendo "contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS".

36. Os arts. 6, 19 e 20 do Estatuto Social da ANAPI preveem:

Art. 6º. São deveres do associado:

(...);

g) contribuir com percentual de 2% (dois por cento) do salário que venha a receber mensalmente, ressalvado possíveis alterações em assembleias.

Artigo 19. O patrimônio da ANAPI constitui-se de bens móveis e imóveis, reservas, contribuições, donativos, subvenções, legados e verbas especiais.

Art. 20. A receita da Associação será constituída:

a) do produto das contribuições financeiras dos associados;

b) de auxílios, subvenções, doações e legados que lhe forem feitos;

c) da renda proveniente de aplicações financeiras e de capital;

f) de outras receitas eventuais

37. Pelos dispositivos supra citados, a contribuição à entidade associativa parece enquadrar-se ao conceito legal de contribuição associativa. Pressupõe-se, dessa forma, que o ajuste proposto tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa.

38. Nos itens 1.4 e 1.5 da Cláusula Primeira do ACT, constam expressamente que *entende-se por mensalidade associativa o pagamento devido pelo associado a ACORDANTE, em função tão só de sua filiação aos quadros associativos, não vinculado, portanto, a qualquer contraprestação ou aproveitamento específico, nem decorrente de qualquer adesão a programas ou planos de vantagens ou benefícios*. E, ainda, que *a inclusão de qualquer serviço prestado pela ACORDANTE ou por TERCEIRO embutido no valor da mensalidade, ou em desacordo com esta Cláusula, caracterizará desvio de finalidade e simulação e ensejará as consequências previstas na Cláusula Décima Segunda, bem como na Cláusula Oitava*.

39. **Mesmo constando expressamente alusão a proibição de embutir serviços na mensalidade associativa, sugere-se um acompanhamento atento da execução do ajuste, mormente para não permitir incluir no chamado "desconto de mensalidade" o valor da remuneração pelos serviços específicos prestados pela entidade.**

40. O terceiro requisito necessário para a formalização do ajuste é a **autorização do aposentado filiado** para que possa ser implementado o desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI, art. 5º, da CF/88:

Art. 5º. (Omissis)

(...)

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente;

41. No caso, observa-se que o Estatuto da proponente estabelece que seu quadro de associados é composto de aposentados ou pensionistas pelo RGPS. Lado outro, na AGE de 13/02/2022 (SEI/INSS 7505759; sapiens seq. 11) ficou estabelecido que o percentual de contribuição será de 2,5% (dois e meio por cento) do salário que o aposentado/pensionista venha a receber mensalmente, ressalvada eventuais alterações em assembleias. Já na AGE realizada em 03/04/2022, o desconto voltou ao percentual de 2% (dois por cento) do benefício previdenciário. O art. 6º, g, do Estatuto prevê que o percentual de desconto é de 2% (dois por cento).

42. No mesmo sentido, a Cláusula Primeira da minuta do ACT sob análise prevê que o valor do desconto será de 2% (dois por cento) do benefício do associado, limitado a R\$ 70,87 (setenta reais e oitenta e sete centavos) e que é necessária apresentação de autorização expressa e livre manifestação de vontade do associado. Consta, ainda, modelo de autorização para desconto da mensalidade no benefício (sapiens seq. 100) e modelo de requerimento para exclusão de tal desconto (sapiens seq. 101).

### 2.3 Definição da natureza jurídica do ajuste proposto e do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:

43. Como já acentuado, o ajuste proposto tem por objeto o desconto dos benefícios de mensalidades de associações, com fundamento no artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991. O objeto do ajuste proposto, por si mesmo, é lícito e encontra embasamento legal na Lei de Benefícios.

44. Configurada como associação, a condução do processo levam a crer que a entidade interessada revela-se como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei n. 13.019/2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil (vide art. 1º e art. 41 da Lei em questão), sendo de destacar, a respeito, o que dispõe o artigo 2º, inciso I, alínea "a", da mencionada Lei:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

45. Sobre o ponto, no art. 1º do Estatuto consta que a ANAPI é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, com prazo indeterminado, caráter associativo, cultural e recreativo, personalidade jurídica distinta de seus filiados, os quais não respondem solidariamente por quaisquer compromissos ou obrigações assumidas pela Entidade.

46. Embora não exista menção no Estatuto de que as fontes de recursos da ANAPI serão aplicados única e exclusivamente nas suas atividades, foi juntada Certidão negativa do Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM (SEI/INSS 9667581; sapiens seq. 88) e matéria divulgada na imprensa de que a ANAPI promoveu em 2022 o São João do idoso em algumas cidades do Nordeste (<https://www.caririensi.com.br/2022/06/a-anapi-associacao-dos-aposentados-e.html>). Recentemente, a Câmara Municipal de Juazeiro do Norte/CE apresentou Projeto de Lei para declarar a ANAPI de utilidade pública (<https://camarajuazeiro.ce.gov.br/atividade-legislativa/materias-legislativas/materia-legislativa/19695/detalhe/>). Assim, a proponente enquadra-se como entidade privada sem fins lucrativos.

47. Em continuidade, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSUS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU, que estabelece o seguinte:

I – O **acordo de cooperação** é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 **não** se aplica ao acordo de cooperação, **incidindo:** (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas **com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, caput e §1º, da Lei nº 8.666/1993**, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

48. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei n. 13.019/2014, *verbis*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;

(...);

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

(...);

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

49. O INSS também destacou na NOTA TÉCNICA Nº 63/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS (SEI/INSS - 9670853; sapiens seq. 102) , que a ANAPI é uma "*sociedade civil, sem fins lucrativos, com prazo indeterminado, caráter associativo, cultural e recreativo, personalidade jurídica distinta de seus filiados, os quais não respondem solidariamente por quaisquer compromissos ou obrigações assumidos pela Entidade, registra pelo presente Estatuto.*", conforme os termos dos incisos II e III do artigo 653 da Instrução Normativa nº 128/PRES/INSS de 28 de março de 2022.

50. Assim, quanto à **forma** do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes. E, como dito, a **área técnica certificou-se da natureza jurídica da entidade pactuante, bem como de seu enquadramento no conceito legal de organização da sociedade civil, definido nas alíneas "a" do inciso I, do art. 2º, da Lei nº 13.019/2014, a fim de certificar-se da adequação ao regime jurídico introduzido pela Lei nº 13.019/2014.**

#### **2.4 Dos Requisitos Legais para a Celebração de Acordo de Cooperação:**

51. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, VIII-A, da Lei n. 13.019/2014 como o "*instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros*".

52. Portanto, trata-se de ajuste em que se destaca o intuito de cooperação recíproca entre as entidades que os celebram. Assim, ao firmar tal acordo, as partes visam à consecução de objetivos comuns, ou seja, diferentemente do que ocorre nos contratos administrativos, os interesses das partes não se contrapõem, mas se adicionam.

53. Além disso, trata-se de acordo em que não há qualquer repasse financeiro entre os partícipes, ou seja, cada parte cumprirá o acordo utilizando-se de seus próprios recursos. Neste ponto, o Decreto n. 8.726/2016, que regulamenta a Lei n. 13.019/2014, trata a questão da seguinte forma:

Art. 2º As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

I - termo de fomento ou termo de colaboração, quando envolver transferência de recurso financeiro; ou

II - **acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro.**

Sobre o tema, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSUS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:

I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estas e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

III – **A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.**

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, **sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais**, deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja **realizado prévio chamamento público ou credenciamento.**

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o **prazo de vigência** do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo

necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a **prorrogação do prazo de vigência** do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.(g.n.)

54. Para a formalização de tal acordo, deve-se, via de regra, examinar: **(i) a competência da autoridade administrativa para firmar o acordo; (ii) justificativa técnica para a celebração do compromisso, interesse dos entes envolvidos na celebração do pacto e adequação do prazo de vigência; (iii) identificação da necessidade de prévio chamamento público ou credenciamento; (iv) os requisitos de habilitação da acordante, inclusive quanto as questões referentes a capacidade técnica do acordante; (v) aprovação do plano de trabalho.**

55. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, tem-se que o art. 16, III, do Decreto n. 10.995/2022, estabelece que a Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão do INSS compete, entre outras atribuições, planejar, propor, coordenar, normatizar, supervisionar, uniformizar, executar e avaliar as ações referentes aos acordos de cooperação técnica para desconto de mensalidades associativas em benefícios previdenciários. Ademais, o art. 20 do mesmo Decreto ainda prevê que aos Diretores e aos Superintendentes Regionais incumbe firmar e rescindir contratos, convênios, ajustes, acordos ou instrumentos congêneres do INSS, do Fundo do Regime Geral da Previdência Social e dos demais benefícios e serviços operacionalizados pelo INSS, em suas áreas de atuação.

56. Verifica-se, assim, que a minuta está adequada quanto à competência em questão.

57. **Quanto à competência do representante da ANAPI para a subscrição do Acordo**, verifica-se no art. 12, d, do Estatuto (sapiens seq. 46) que compete, dentre outros, ao Presidente firmar contratos, convênios ou acordos com órgãos do Poder Público ou Privado e conjuntamente com o Tesoureiro quando gerar ônus para a Associação. Na AGE de 13/02/2022, Luzia Fernandes de Oliveira foi eleita Presidenta da ANAPI por um período de 05 (cinco) anos.

58. **Recomenda-se, em todo caso, que no ato da celebração do ajuste seja devidamente certificada a titularidade da representante cargo de Presidenta.**

59. O art. 30 do Decreto n. 8.726/2016, aplicável ao acordo de cooperação por força do art. 6º, II, do mesmo diploma legal, anota que o processo deve ser instruído com **parecer do órgão técnico** a respeito dos itens enumerados no inciso V do caput do art. 35 da Lei nº 13.019/2014, cuja redação é a seguinte:

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

(...)

**V - emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:**

- a) **do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;**
- b) **da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;**
- c) da viabilidade de sua execução;
- d) da verificação do cronograma de desembolso;
- e) **da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria**, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;
- f) (Revogada);
- g) **da designação do gestor da parceria;**
- h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;

60. **Sugere-se, ainda, que a análise técnica seja complementada para fazer constar apreciação dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a execução do ajuste proposto, deixando claro, de forma expressamente motivada, que as definições propostas são suficientes para garantir a plena execução física do objeto, bem como para minorar eventuais danos ao INSS em decorrência da falha na execução, adotando-se a devida identificação e gestão dos riscos envolvidos.**

61. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do Termo de Cooperação é a verificação do interesse recíproco em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse da ANAPI (SEI/INSS 7057097; sapiens seq. 1), bem como manifestação de interesse do INSS, nos termos da NOTA TÉCNICA Nº 63/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS (SEI/INSS 9670853) - firmada pela Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios (sapiens seq. 102).

62. A Lei n. 13.019/2014, prevê ainda expressamente no seu art. 29 que, via de regra, os Acordos de Cooperação serão celebrados sem chamamento público. Da leitura do dispositivo citado, depreende-se que o chamamento público somente é obrigatório para a celebração de acordo de cooperação técnica quando o seu objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, o que **não** ocorre no caso em tela.

63. Convém salientar, ainda, que o art. 33 da Lei n. 13.019/2014 dispõe que, para a celebração de Acordo de Cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. Nesse diapasão, o art. 2º do Estatuto da acordante parece contemplar finalidades nesse sentido.

64. Além do mais, os artigos 34 e 39 elencam alguns requisitos para a celebração de Acordo de Cooperação Técnica. Vejamos:

**Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei**, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

I - (revogado);

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial;

IV - (revogado);

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado;

VIII - (revogado).

**Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei** a organização da sociedade civil que:

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se:



- a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados;
  - b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;
  - c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;
- V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:
- a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;
  - b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;
  - c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;
  - d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;
- VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;
- VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:
- a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;
  - b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;
  - c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992. (g.n.)

65. **Esclarece-se** que a regularidade fiscal da acordante deve ser comprovada na data da celebração do ajuste. A título apenas de reforço, **recomenda-se** que a área técnica verifique o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, mediante a juntada da documentação constante dos respectivos dispositivos legais destacados - ou deles decorrentes. Deve-se atentar, ademais, para a **necessidade** de apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT (inciso VI do art. 26 do Decreto n. 8.726, de 2016).

66. **Recomenda-se**, ainda, em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao art. 29 do Decreto n. 8.726/2016, e ao contido no PARECER nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-11), que a área técnica competente, na verificação de ocorrências impeditivas à celebração do ACT, consulte, novamente, sem prejuízo de outras consultas ou diligências eventualmente pertinentes, os seguintes sistemas/bancos de dados: (I) o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM, (II) o SICONV, (III) o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, (IV) o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, (V) o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, (VI) o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, (VII) a Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares, a Lista de licitantes inidôneos e a Lista de inabilitados para função pública, as três do Tribunal de Contas da União - TCU, e (VIII) o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

67. De toda sorte, deve-se destacar que tais exigências/consultas constantes ou derivadas do art. 39 da Lei nº 13.019/2014, c/c artigos 26 e 29 do Decreto nº 8.726/2016, podem ser afastadas pelo órgão ou entidade pública federal, nos termos do art. 6º, parágrafo 2º, inciso I, do próprio Decreto nº 8.726/2016. Confira-se *in verbis*:

Art. 6º (...)

(...)

§ 2º O órgão ou a entidade pública federal, para celebração de acordo de cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, poderá, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público:

I - afastar as exigências previstas nos Capítulos II e III, especialmente aquelas dispostas nos art. 8º, art. 23 e art. 26 a art. 29; e

II - estabelecer procedimento de prestação de contas previsto no art. 63, § 3º, da Lei nº 13.019, de 2014, ou sua dispensa. (Grifos nossos).

68. Não obstante as consultas em questão, **recomenda-se**, nos termos do inciso IX do art. 26 do Decreto n. 8.726/2016, que antes de assinar o ACT seja apresentada declaração do representante legal da entidade interessada com

informação de que a organização e seus dirigentes não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei n. 13.019/2014, as quais deverão estar descritas no documento.

69. Por fim, **recomenda-se** seja juntada aos autos a declaração de que trata o art. 27 do Decreto nº 8.726/2016, *verbis*:

Art. 27. Além dos documentos relacionados no art. 26, a organização da sociedade civil, por meio de seu representante legal, deverá apresentar, no prazo de que trata o caput do art. 25, declaração de que:

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal; e

b) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, das pessoas mencionadas na alínea “a” deste inciso;

II - não contratará, para prestação de serviços, servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

III - não serão remunerados, a qualquer título, com os recursos repassados:

a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal;

b) servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

c) pessoas naturais condenadas pela prática de crimes contra a administração pública ou contra o patrimônio público, de crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade, e de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

§ 1º Para fins deste Decreto, entende-se por membro de Poder o titular de cargo estrutural à organização política do País que exerça atividade típica de governo, de forma remunerada, como Presidente da República, Governadores, Prefeitos, e seus respectivos vices, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Vereadores, membros do Poder Judiciário e membros do Ministério Público.

§ 2º Para fins deste Decreto, não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.

## 2.5 Do Plano de Trabalho

70. Quanto à exigência de Plano de Trabalho para a celebração dos Acordos de Cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei n. 13.019/2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do art. 22, da Lei 13.019/2014, bem como do art. 25, do Decreto 8.726/2016, adequado, em certa medida, ao Acordo de Cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros. Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do regulamento:

Art. 25. Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, **apresentar o seu plano de trabalho**, que deverá conter, no mínimo, os **seguintes elementos**:

**I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;**

**II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;**

**III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;**

**IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;**

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e

VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do caput deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria.

71. Nesses termos, entende-se que o Plano de Trabalho, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016. No presente caso, verifica-se que do Plano de Trabalho constam os requisitos mínimos exigidos por lei, tendo sido aprovado pelo Diretor de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, por meio do Despacho SEI/INSS - 9746630 (sapiens seq. 113).

72. **Com o intuito de aprimorar o documento apresentado, sugere-se que a área técnica defina previamente a periodicidade mínima de fiscalização do ajuste, a fim de que os servidores possam ter mais clareza quanto a necessidade ordinária desse tipo de fiscalização, sem olvidar as verificações extraordinárias que o caso eventualmente possam demandar.**

73. **Registra-se, além disso, que nesse tipo de ajuste, há um repasse do desconto efetuado na renda do beneficiário em favor do acordante e, para tanto, o art. 154, §1º-G, do Decreto nº 3.048/1999, prevê que seja realizada, antes de cada repasse do valor mensalmente descontado, a verificação da regularidade da entidade favorecida perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin.**

74. **Trata-se, portanto, de um requisito para o repasse do desconto realizado na renda mensal do beneficiário. Em vista disso, recomenda-se que tal requisito legal seja refletido nas etapas de execução e ou nos procedimentos operacionais descritos no plano de trabalho.**

## 2.6 Da Minuta do Ajuste

75. No que toca à **minuta do Acordo de Cooperação Técnica**, importante observar o que dispõe o artigo 42 da Lei nº 13.019/2014. Veja-se:

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de **acordo de cooperação**, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso;

IV - (revogado);

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35;

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos;

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de

apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública;

XI - (revogado);

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade;

XIII - (revogado);

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51;

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto;

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública;

XVIII - (revogado);

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução.

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável.

I - (revogado);

II - (revogado).

76. Da análise da minuta encaminhada a esta Procuradoria, no que é aplicável ao Acordo de Cooperação Técnica, verifica-se a presença das cláusulas obrigatórias acima relacionadas, razão pela qual não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS.

77. Com relação à minuta do ACT  em si, para além do quanto já acima exposto, destaca-se o que adiante segue.

78. **No preâmbulo, sugere-se** a conferência dos dados das instituições e de seus representantes quando da assinatura.

79. No item 4.1, Cláusula Quarta - Dos descontos, **sugere-se** a inclusão de autorização de desconto firmada por representante legal (procurador, tutor ou curador), mediante decisão judicial. Sugere-se a seguinte redação: Os descontos de mensalidades descritos na Cláusula Primeira deste acordo serão efetuados de acordo com as autorizações assinadas pelos aposentados e pensionistas ou autorizações firmadas por representante legal (procurador, tutor ou curador), conforme disposto no Plano de Trabalho.

80. Impende alertar a área técnica acerca do disposto no artigo 38 da Lei n. 13.019/2014:

Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.

81. Por fim, destaque-se que durante a execução do Acordo de Cooperação Técnica em apreço, o acompanhamento pelo INSS deve ocorrer conforme os dispositivos da Lei nº 13.019/2014, já que esta é a norma que regulamenta os ACTs celebrados entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil.

### 3. CONCLUSÃO

82. Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica encaminhada para análise**, sem qualquer incursão na seara técnica ou exame da conveniência e oportunidade na celebração do referido ajuste, **opina-se pela aprovação da minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS 9669755 (sapiens seq. 99)â□□, desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 31, 32, 39, 58, 60, 65, 66, 68, 69, 74, 78 e 79 da presente manifestação.**

83. Face o exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão**, com vistas ao prosseguimento do feito.

84. É o parecer, elaborado através do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – SAPIENS.

À consideração superior.

Brasília, 05 de dezembro de 2022.

PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS  
PROCURADORA FEDERAL

1. De acordo com a manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos.
2. Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGUnº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com art. 13 da Portaria PGFnº 526, de 26 de agosto de 2013.

ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO  
PROCURADOR FEDERAL  
COORDENADORA-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014139163202221 e da chave de acesso 4ba6b305



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS, 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 1051142793 e chave de acesso 4ba6b305 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS, com certificado A1 institucional

(\* .agu.gov.br). Data e Hora: 07-12-2022 10:07. Número de Série:  
77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



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 1051142793 e chave de acesso 4ba6b305 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informa es adicionais: Signatário (a): ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 07-12-2022 14:06. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE  
SUBPROCURADORIA-GERAL  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

---

**DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00050/2022/SUBPROC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.139163/2022-21**

**INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS APOSENTADOS E PENSIONISTA DO INSS ANAPI**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

1. Trata-se de Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a ANAPI, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados.
2. APROVO o PARECER n. 00062/2022/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (Seq. 115) por seus próprios fundamentos.
3. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão.

Brasília, 07 de dezembro de 2022.

**JEFFERSON HEITOR DE MEDEIROS KIRCHNER**

Subprocurador-Geral do INSS

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 3501413916320221 e da chave de acesso 4ba6b305



Documento assinado eletronicamente por JEFFERSON HEITOR DE MEDEIROS KIRCHNER, 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 1054907424 e chave de acesso 4ba6b305 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JEFFERSON HEITOR DE MEDEIROS KIRCHNER, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 14-12-2022 14:50. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---