



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. 00014/2023/CGMPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.530360/2022-81

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 Associação Brasileira dos Servidores Públicos, 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.

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 Associação Brasileira dos Servidores Públicos, objetivando o desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário, nos moldes previstos na Instrução Normativa n.º 128/PRES/INSS, de 28 de março de 2022.

2. Preteritamente, houve a análise prévia quanto ao cumprimento ou não pela interessada - Associação Brasileira dos Servidores Públicos - ABSP – em relação aos requisitos necessários para celebração de Acordo de Cooperação Técnica - ACT objetivando o desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados, tendo sido exarado o PARECER n. 00012/2023/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (SEI 11132043).

3. Após a lavratura do Parecer em comento, no que interessa a esta análise, os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

- Check list de verificação da documentação apresentada (SEI 11249104)
- Ofício SEI n.º 11250388/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS, por meio do qual o Diretor de Benefícios e Relacionamento com o cidadão informa à Associação Brasileira de Servidores Públicos – ABSP quanto ao acatamento do Recurso interposto, oportunizando àquela entidade à apresentação de relação de documentos com o escopo de comprovar suas alegações (SEI 11250388);
- Despacho da Divisão de Consignação em Benefícios por meio do qual aquela Divisão manifesta aquiescência no que concerne ao atendimento dos objetivos previstos no art. 33 da Lei n.º 13.019, de 31 de julho de 2014, sugerindo o acatamento do Recurso interposto pela ABSP e continuidade à instrução processual, propiciando à entidade, à apresentação de documentos que comprovem o reconhecimento local de atividades sociais; (SEI 11264364);
- Ofício n.º 05/2023, por meio do qual a ABSP apresenta a lista da documentação exigida para fins de celebração do Acordo de Cooperação Técnica (SEI 11486409);
- Certidão Negativa da União (SEI 11486411)

- o Certidão Negativa Estadual (SEI 11486412)
- o Certidão Negativa Municipal (SEI 11486413)
- o Certidão de Regularidade do FGTS (SEI 11486415)
- o Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (SEI 11486416)
- o Certidão SICAF (SEI 11486417)
- o Certidão de Falência e Concordata (SEI 11486418)
- o Declaração de Adimplência (SEI 11486420)
- o Declaração de não empregabilidade de menor de idade (SEI 11486421);
- o Comprovante de Capacidade Técnica (SEI 11486422)
- o Comprovante de Viabilidade Técnica (SEI 11486423)
- o Planta Baixa de Arquitetura da sede da entidade (SEI 11486424)
- o Certidão de Vistoria do Corpo de Bombeiros (SEI 11486425)
- o Comprovante de Inscrição na SENACON (SEI 11486426)
- o Comprovante de Requerimento de Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE (SEI 11486427)
- o Edital de Convocação para alteração de Endereço (SEI 11486428)
- o Ata de Assembleia Geral (SEI 11486429)
- o Estatuto social da 10ª Reforma Estatutária (SEI 11486430)
- o Contratos de prestação de serviços dos colaboradores da ABSP (SEI 11486432, 11486434, 11486435, 11486437, 11486438, 11486439, 11486440, 11486443, 11486445, 11486446, 11486447, 11486449, 11486450, 11486451, 11486452);
- o Check list de verificação da documentação apresentada (SEI 11660990)
- o Ofício SEI n.º 11824633/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS, por meio do qual o Diretor de Benefícios e Relacionamento com o cidadão informa à Associação Brasileira de Servidores Públicos – ABSP que os contratos dos colaboradores apresentados pela entidade, não foram registrados em cartório, requerendo o seu cumprimento ou o oferecimento de justificativa (SEI 11824633);
- o Contratos de prestação de serviços dos colaboradores da ABSP, autenticados em Cartório e acompanhados dos documentos de identidade respectivos (SEI 11860434, 11860435, 11860436, 11860437, 11860438, 11860440, 11860441, 11860442, 11860443, 11860444, 11860445, 11860446, 11860447, 11860448, 11860449);
- o Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o INSS e a ABSP em 03 de abril de 2017 (SEI 11993070);
- o Extrato de Rescisão do Acordo de Cooperação Técnica (SEI 11993084);
- o Consulta ao site da entidade (SEI 12038630);
- o Certificado de Regularidade do FGTS (SEI 11993226);
- o Consulta CEPIM (SEI 12016224);
- o Consulta SINCOV (SEI 12016264);
- o Consulta SICAF (SEI 12017195);
- o Consulta CADIN (SEI 12017215);
- o Consulta CEIS – Dirigentes (SEI 12017456);
- o Consulta TCU consolidada (SEI 12018171);
- o Consulta CNJ – Dirigentes (SEI 12020533);
- o Consulta Certidão de Licitantes Inidôneos (SEI 12020700)
- o Certidão Negativa Correccional CGU (SEI 12020711);
- o Consulta CNIS – Dirigentes (SEI 12020721);
- o Check list de verificação da documentação apresentada (SEI 12020839);
- o Minuta de Acordo de Cooperação Técnica (SEI 12020756);
- o Modelo de Autorização para desconto (SEI 12020761);
- o Modelo de Exclusão de Desconto da mensalidade (SEI 12020767);
- o Minuta do Plano de Trabalho (SEI 12020777);
- o Nota Técnica n.º 84/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS por meio da qual é apresentado o estudo de viabilidade técnica sobre a conveniência e oportunidade de celebração da proposta de Acordo de Cooperação Técnica – ACT (SEI 12020782);

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.

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 12020756 e seus anexos, a ser firmado entre o INSS e a Associação Brasileira de Servidores Públicos - ABSP, que tem por objeto (SEI 12020756):

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS SERVIDORES PÚBLICOS - ABSP, no valor correspondente de 1% (um por cento) a 3% (três por cento) do benefício do associado, em favor da ACORDANTE.

6. De início, a Autarquia opinou pela impossibilidade de firmar o ajuste, sob o fundamento de que apesar de integrar beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), somente a partir da 8ª Reforma do Estatuto Consolidada, de 17/11/2022 (SEI 10268917) é que a entidade deixou de ser formada também por servidores públicos federais, estaduais e municipais, bem como a experiência mínima de 01 (um) ano, não se enquadrando para fins de celebração do Acordo de Cooperação Técnica.

7. Em face do indeferimento, a proponente apresentou pedido de reconsideração informando que a entidade possui mais de 6 (seis) anos de experiência promovendo a saúde, a arte e o lazer dos aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social, bem como que a Associação houvera excluído a representação dos servidores públicos em 2022 (SEI 10837986). O recurso foi deferido pela área técnica.

8. Preliminarmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes do sistema sapiens até a presente data (sapiens seq. 79), 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

9. 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. (...)

10. 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.**

11. O art. 154 do Decreto 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

(...);

§ 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.

§ 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.

§ 1º- C A autorização do segurado de que trata o inciso V do caput poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário.

§ 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

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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

12. Nesse norte, afiguram-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.**

13. 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.

14. 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.

15. 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.**

16. 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)

17. 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).

18. 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.

19. 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**. Infere-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.

20. O novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048/1999, com redação dada pelo Decreto nº 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.

21. 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 10.537/2020, 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, enquadram-se no conceito legal.

22. 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.

23. O Estatuto Social da entidade foi juntado no sapiens seq. 65 pg. 4 (SEI 11486430) e consta o conceito da Associação Brasileira dos Servidores Públicos e quem pode se associar:

CAPÍTULO I DA DENOMINAÇÃO, SEDE E FINS.

Art. 1º - A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS SERVIDORES PÚBLICOS também designada pela sigla, ABSP, CNPJ nº 07.508.538/0001-50, fundada em 14 de julho de 2005, formada por beneficiários da Previdência Social, é uma entidade sem fins lucrativos, que terá duração por tempo indeterminado, com sede na Av. Santos Dumont, n.º 2849, sala 701, bairro Aldeota, Fortaleza/CE, CEP: 60.150-165.

(...)

Art. 5º - A Associação é constituída por número ilimitado de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social.

Art. 6º - A admissão do associado se dará independente de classe social, nacionalidade, sexo, raça, cor e crença religiosa, e para seu ingresso o interessado deverá preencher ficha de inscrição, e submetê-la a aprovação da diretoria, que observará os seguintes critérios:

I. Concordar com o presente estatuto, e expressar em sua atuação na entidade e fora dela, os princípios nele definidos;

II. Ter idoneidade moral e reputação ilibada;

III. Em caso de associado contribuinte, assumir o compromisso de honrar pontualmente com as contribuições associativas.

24. No documento SEI 11486429, qual seja, Ata de Assembleia Geral Extraordinária, consta alteração do Estatuto, mas sem mudança quanto ao seu objeto ou atividade econômica:

1) Apresentar mudança de endereço da entidade, atualmente sediada na Rua Pedro Borges, n.º 33, sala 1229, bairro Centro, Fortaleza/CE, CEP: 60055-110, para a sala comercial situada na Av. Santos Dumont, n.º 2849, sala 701, bairro Aldeota, Fortaleza/CE, CEP: 60.150-165. Foram expostas fotos da sala e da estrutura do novo local proposto para sediar a entidade;

2) Aprovação da 10ª Reforma Estatutária para alterar o endereço da sede da ABSP — Associação Brasileira dos Servidores Públicos.

Após a leitura da proposta da Diretoria e do parecer do Conselho Fiscal, a Presidente colocou as matérias em discussão a fim de que se manifestassem os interessados. Com a decorrência do tempo necessário e como os presentes não desejaram fazer uso da palavra no tocante ao assunto em tela, submeteu-se a mesma à votação, tendo sido aprovada, sem restrições, por unanimidade. Dessa forma, o art. 1º do Estatuto Social passará a ter a seguinte redação:

Art. 1º - A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS SERVIDORES PÚBLICOS também designada pela sigla, ABSP, CNPJ nº 107.508.538/0001-50, fundada em 14 de julho de 2005, formada por beneficiários da Previdência Social, é uma entidade sem fins lucrativos, que terá duração por tempo indeterminado, com sede na Av. Santos Dumont, n.º 2849, sala 701, bairro Aldeota, Fortaleza/CE. CEP: 60.150-165

25. Dentre os objetivos e finalidades, o Estatuto da entidade prevê:

Art. 2º - A Associação tem por finalidade:

I. Reunir aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social em atividades e finalidade de relevância pública e social, com ênfase em cultura, educação e saúde.

II. Oferecer aos associados Assistência Jurídica através de convenio com escritório de advocacia devidamente reconhecido pela OAB/CE e Assistência para aquisição de medicamentos não reembolsável; assim como descontos em diversos estabelecimentos comerciais.

III. Aplicar integralmente todos os seus recursos no país, na manutenção dos objetivos estatutários.

Art. 3º - A Associação terá um Regimento Interno, que aprovado pela Assembleia Geral, disciplinará o seu funcionamento.

Art. 4º - A fim de cumprir suas finalidades, a Associação poderá organizar-se em tantas unidades de prestação de serviços, quantas se fizerem necessárias em todo o território nacional, as quais se regerão pelo Regimento Interno.

26. Da leitura dos artigos do Estatuto acima citados, entende-se que a proponente é uma associação civil composta por pessoas físicas, aposentadas ou pensionistas da previdência social. O art. 2º dispõe também que cabe a entidade oferecer aos associados Assistência Jurídica através de convenio com escritório de advocacia devidamente reconhecido pela OAB/CE e Assistência para aquisição de medicamentos não reembolsável; assim como descontos em diversos estabelecimentos comerciais.

27. Sobre o ponto, a **NOTA TÉCNICA Nº 84/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/ DIRBEN-INSS (SEI 12020782)** narra que *“a ABSP, é uma "entidade sem fins lucrativos, que terá duração por um tempo indeterminado", conforme os termos dos incisos II e III do artigo 653 da Instrução Normativa nº 128/PRES/INSS de 28 de março de 2022. 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, reunir aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social em atividades e finalidade de relevância pública social, com ênfase em cultura, educação e saúde; oferecer aos associados Assistência Jurídica através de convênio com escritório de advocacia devidamente reconhecido pela OAB/CE e Assistência para aquisição de medicamentos não reembolsável; assim como descontos em diversos estabelecimentos comerciais.”*

28. **Assim, entende-se que a entidade atende o disposto nos arts. 115, inciso V, da Lei nº 8.213/91 e 154, inciso V, do Decreto nº 3.048/99, com redação dada pelo Decreto nº 10.537/20.**

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 ABSP tenha apresentado Comprovante de Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, Ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual Diretoria, além de cópia autenticada do Estatuto Social consolidado, 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. No documento SEI 11486427, consta pedido de inclusão da interessada no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE. **Assim, caso o ACT seja firmado, recomenda-se que a entidade apresente a Certidão do CESE, eis que ela, a princípio, atesta a regularidade da entidade.**

32. **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.**

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. 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).

35. O novel §1º-E do art. 154 do Decreto 3.048/1999, com redação dada pelo Decreto nº 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. 11º, 33, 34 e 35 do Estatuto Social da ABSP preveem:

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;
 - III. acatar as determinações da Diretoria.
- (...)

Art. 33º - Dos Recursos Financeiros:

- I. A Associação se manterá através de contribuições dos associados; e eventuais doações que venha a receber, sendo que estes recursos serão integralmente aplicados na manutenção e desenvolvimento dos objetivos institucionais, no território nacional.
- II. Termos de parcerias, Convênios e Contratos firmados com o Poder Público para financiamento de projetos na sua área de atuação;
- III. Contratos e acordos firmados com agências nacionais e internacionais;
- IV. Doações, legados e heranças;
- V. Rendimentos de aplicações de seus ativos financeiros e outros, pertinentes ao patrimônio sob à sua administração,

(...)

CAPÍTULO IV

DO PATRIMÔNIO

Art. 35º - O Patrimônio da Associação será constituído de bens e

valores adquiridos com o levantamento de receitas, contribuições dos associados e de entidades, doações, donativos, ações e apólices da dívida pública e ainda, qualquer outra renda que associação vier a receber.

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. **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.**

39. 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.

(...)

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

40. No caso, a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS SERVIDORES PÚBLICOS – ABSP apresenta-se como entidade que presta serviços aos seus associados. 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 ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS SERVIDORES PÚBLICOS - ABSP, no valor correspondente de 1% (um por cento) a 3% (três por cento) do benefício do associado, em favor da ACORDANTE.”*

41. Embora a minuta do Acordo de Cooperação Técnica e a minuta do Plano de Trabalho prevejam o percentual de desconto ao valor correspondente de 1% (um por cento) a 3% (três por cento) do benefício do associado, o Estatuto Social da entidade, em seu art. 9º traz a previsão do percentual de 2% (dois por cento) do benefício do associado. **Dessa forma, recomenda-se que seja estabelecido como limite máximo, o percentual de até 2% (dois por cento) do benefício do associado.**

42. **Além desse fator, recomenda-se que seja inserida a previsão de desconto limite também em valor expresso em moeda nacional.**

43. Ainda sobre o desconto, 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, modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício e de requerimento para exclusão de tal desconto.

44. Assim, para evitar conflito, **sugere-se** que a minuta do ACT e os modelos de autorização sejam adequados ao Estatuto, prevendo como limite máximo, o percentual de até 2% (dois por cento) do benefício do associado, bem como contendo o valor expresso em moeda nacional. **Ressalte-se, todavia que, uma vez definido expressamente o valor no ACT, este quantum, desde que menor, deve prevalecer sobre o Estatuto.**

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. 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 13.019/2014, 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;

47. Sobre o ponto, no art. 1º do Estatuto consta que a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS SERVIDORES PÚBLICOS também designada pela sigla, ABSP, CNPJ nº 07.508.538/0001-50, fundada em 14 de julho de 2005, formada por beneficiários da Previdência Social, é uma entidade sem fins lucrativos, que terá duração por tempo indeterminado, com sede na Av. Santos Dumont, n.º 2849, sala 701, bairro Aldeota, Fortaleza/CE, CEP: 60.150-165.

48. Lado outro, nos arts. 31 e 32, consta disposição de que as atividades dos diretores e conselheiros, assim como as dos associados, serão inteiramente gratuitas, sendo-lhes vedado o recebimento de qualquer lucro, gratificação, bonificação ou vantagem, bem como que a instituição não distribuirá lucros, resultados, dividendos, bonificações participações ou parcelas de seu patrimônio, sob nenhuma forma ou pretexto.

49. Tratando-se parcerias administrativas com entidade privada sem fins lucrativos, atrai-se a aplicabilidade do novo regime jurídico de parceria estabelecido pela Lei nº 13.019/2014, conforme o Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONS/CPCV/PGF/AGU, que originou o Enunciado Consultivo do DEPCONS nº 113. Cite-se trecho do referido opinativo:

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.**

50. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de ACT, 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:

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;

51. 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:

52. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, VIII-A, da Lei nº 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*".

53. 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.

54. 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 8.726/2016, que regulamenta a Lei nº 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.**

55. Quanto aos requisitos para a celebração do termo de cooperação, cumpre anotar o estabelecido no Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONS/PGF/ AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONS/CPCV/PGF/AGU, que deram origem aos Enunciados Consultivos do DEPCONS nº 114, 115, 116, 117, 118, 119 e 120:

(...);

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.)

56. 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.

57. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, tem-se que o art. 16, III, do Decreto nº 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.

58. Verifica-se, assim, que a minuta está adequada quanto à competência em questão.

59. Quanto à competência da Presidente da ABSP para a subscrição do Acordo, verifica-se que o art. 25, XI do Estatuto Social (SEI 11486430), prevê a competência do Presidente da entidade para assinar convênios com órgãos públicos e empresas particulares e o inciso XII desse mesmo artigo prevê que o Presidente possa nomear procurador para atuar em seu nome.

60. Nesse norte, foi juntada Procuração (SEI 12176624) por meio da qual a Presidente da Associação MARIA EUDENES DOS SANTOS outorga poderes à MARIA GORETE PEREIRA, com poderes especiais de acompanhar e reconhecer a procedência do pedido junto ao INSS no tocante ao objeto dos presentes autos. Entretanto não se logrou localizar nos autos cópia de Ata da Assembleia Geral que elegeu a Presidente da entidade, com o que **se sugere juntar, caso ainda não tenha feito, documento que ateste a legitimidade da pessoa indicada como Presidente para assinar o acordo ou outorgar procuração.**

61. Sugere-se que seja juntada cópia do RG da Presidente da ABSP, bem como da Procuradora outorgada. Além disso, **Recomenda-se, em todo caso, que no ato da celebração do ajuste seja devidamente certificado se a pessoa acima identificada continua no cargo Presidente ABSP.**

62. 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;

63. Verifica-se que consta do processo (SEI 12020782), a **NOTA TÉCNICA Nº 84/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS**, em que se se busca analisar a viabilidade técnica do acordo a ser firmado. Contudo, **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.**

64. 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 ABSP (SEI 10002620), bem como manifestação de interesse do INSS, nos termos da **NOTA TÉCNICA Nº84/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/ DIRBEN- INSS** (SEI 12020782).

65. A Lei nº 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.

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);

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 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.)

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 8.726/2016, 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 atualizados: (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. Não obstante as consultas em questão, **recomenda-se**, nos termos do inciso IX do art. 26 do Decreto nº 8.726/16, 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 nº 13.019, de 2014, as quais deverão estar descritas no documento.

72. 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

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 13.019/2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do art. 22, da Lei 13.019/2014, bem como do art. 25, do Decreto 8.726/16, 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, de 2016. No presente caso, verifica-se que do Plano de Trabalho - versão SEI 12020777 constam os requisitos mínimos exigidos por lei.

75. 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.

76. Em vista disso, tal requisito foi acrescentado no item 5.6 do Plano de trabalho (SEI 12020777).

77. **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).

78. Nada obstante, não se identifica no texto do plano de trabalho dispositivo que preveja a necessidade de apresentação pela 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.

79. 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

80. 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:

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.

81. 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.

82. 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.

83. 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.

84. 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.

III. - CONCLUSÃO

85. Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI INSS 12020756 encaminhada para análise**, sem qualquer incursão na seara técnica ou exame da conveniência e oportunidade na celebração do referido ajuste, **opina-se pela sua aprovação, desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 31, 32, 33, 38, 41, 42, 44, 51, 60, 61, 63, 68, 69, 71, 72, 78 e 79 da presente manifestação.**

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

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

À consideração superior.

Brasília, 22 de junho de 2023.

(assinado eletronicamente)

ANDRÉ CAMARGO HORTA DE MACEDO

PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL

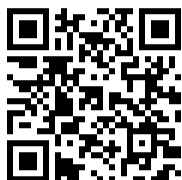
DESPACHO

Aprovo as conclusões do **PARECER n. 00014/2023/CGMPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.**
Encaminhe-se conforme proposto.

(assinado eletronicamente)

NATALIA HALLIT MOYSES
PROCURADORA FEDERAL
SUBPROCURADORA-GERAL DA 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) 35014530360202281 e da chave de acesso aa8b928a



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 1206865041 e chave de acesso aa8b928a 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: 23-06-2023 15:58. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por NATÁLIA HALLIT MOYSES, 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 1206865041 e chave de acesso aa8b928a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NATÁLIA HALLIT MOYSES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-06-2023 15:52. Número de Série: 51385880098497591760186147324. 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
EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL

PARECER n. 00131/2023/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.347293/2022-35

INTERESSADOS: UNIÃO DOS APOSENTADOS E PENSIONISTA DO BRASIL UNSBRAS

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a UNSBRAS, 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 2014.

II. Parecer pela aprovação da minuta do ajuste, desde que atendidas as ressalvas anotadas.

Senhora Coordenadora da Equipe Nacional de Consultoria em Matéria de Parcerias e Residual.

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, de 2014, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a União Dos Aposentados E Pensionistas Do Brasil - UNSBRAS, objetivando o 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:

- Requerimento inicialmente apresentado pela interessada (SEI 8587545);
- Estatuto da entidade (SEI 8587545);
- Relação de associados (SEI 8587545);
- Ata da Assembleia Geral Extraordinária (SEI 8587545);
- Nota Técnica nº **142**, com manifestação favorável ao pleito (SEI 12579109);
- Aceite formal da minuta pela entidade (SEI 12613391);
- Minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS (SEI 12565153);
- Modelo autorização para desconto (SEI 12578868);
- Modelo exclusão de desconto da mensalidade (SEI 12578892);
- Minuta Plano de Trabalho SEI/INSS 10337048 (SEI 12578907);

3. Com efeito, o procedimento veio para análise da Procuradora signatária por força do art. 10 da Lei nº 10.480/2002

4. É o relatório, segue o exame.

2. FUNDAMENTAÇÃO

5. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes do sistema sapiens até a presente data, e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 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 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

6. Trata-se de análise jurídico-formal de minuta de Acordo de Cooperação Técnica a ser firmado entre o INSS e a União Dos Aposentados E Pensionistas Do Brasil - UNSBRAS que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (doc. SEI n. 12565153), 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 UNIÃO DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO BRASIL - UNSBRAS, no valor correspondente à **3% (três por cento)** do benefício do associado, limitado a R\$ 75,07 (setenta e cinco reais e sete centavos), em favor da ACORDANTE.

7. O art. 115, 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, 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 retro art. 115 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 nº 3.048, de 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

(...);

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 1º- C A autorização do segurado de que trata o inciso V do caput poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário.

§ 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

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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

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 nº 8.213, de 1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários as mensalidades de associações e demais entidades de **aposentados** legalmente reconhecidas.

12. O Decreto nº 3.048, de 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, 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).

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, 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, de 1991, 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 ou ligados à categoria profissional a qual pertenciam e que os objetivos sejam ligados a atividades sociais dos aposentados.

18. O §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 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 §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, foi alvo de diversas manifestações veiculadas pela Coordenação-Geral de Matéria Administrativa, em especial a Nota nº 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.274130/2020-64) e o Parecer nº 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33). Nessa toada, tais opinativos concluíram 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, enquadram-se no conceito legal.

20. **No entanto, o entendimento adotado pelo então Procurador-Geral desta PFE/INSS, por meio do Despacho nº 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 entidade foi juntado no SEI 9873403 e nele consta o conceito/objeto/atividade econômica da entidade e quem pode se associar:

Artigo 1º - A UNSBRAS - [...] é uma associação civil, com personalidade jurídica de direito privado, suprapartidária, com abrangência em todo o Território Nacional, podendo abrir subsedes no cumprimento de seus objetivos, de âmbito Federal, Distrital, Estadual e Municipal, sem fins lucrativos e com duração por tempo indeterminado.

Artigo 5º - O quadro associativo da UNSBRAS será composto por aposentados e pensionistas regidos pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS, sem distinção de raça, gênero, credo ou filiação político-partidária.

22. Dentre os objetivos e finalidades, o Estatuto da entidade prevê:

Artigo 2º - A UNSBRAS tem por finalidade a promoção do bem-estar dos seus associados, por meio:

a) da defesa e preservação dos seus direitos e interesses, coletivos e individuais junto a outras entidades de natureza pública ou privada, nacional ou internacional, principalmente junto ao INSS - Instituto Nacional do Seguro Social.

23. Sobre o ponto, a Nota Técnica (SEI 12579109) informa que a interessada *é uma pessoa jurídica de direito privado interno, organizada sob a forma de Associação sem Fins Lucrativos e/ou Econômicos, nos termos do artigo 5º, XVIII da Constituição Federal de 1988, de âmbito nacional e duração indeterminada, com fins exclusivamente sociais, nos termos dos incisos II e III do artigo 653 da Instrução Normativa nº 128/PRES/INSS de 28 de março de 2022.*

24. Da leitura, entende-se que a proponente é uma associação civil composta por pessoas físicas, aposentadas ou pensionistas da previdência social.

25. **Assim, restou atendido o disposto no arts. 115, V, da Lei nº 8.213, de 1991 e 154, V, do Decreto nº 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020.**

26. 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.

27. Conquanto a entidade tenha apresentado comprovante de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ (SEI 12557310); ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual Diretoria (SEI 8587545) e cópia autenticada do Estatuto Social consolidado (SEI 8587545), **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.**

28. No documento SEI/INSS 12558119, consta pedido de registro no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE. **Assim, caso o ACT seja firmado, recomenda-se que a entidade apresente a Certidão do CESE, eis que ela, a princípio, atesta a regularidade da entidade.**

29. **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.**

30. **Orienta-se, outrossim, que a Administração realize de gestão de risco deste Acordo de Cooperação, antevendo medidas que solucionem tecnicamente eventuais problemas acerca da segurança jurídica documental.**

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 (*ex vi*, no Parecer nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, 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, 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 §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".

34. Sobre o tema, a NOTA Nº 142 (SEI 12579109) teceu as seguintes considerações:

26. A natureza da contribuição associativa, equivale ao conceito estabelecido pelo § 1º-E do art. 154 do Decreto nº 3.048, de 1999, conforme disposições estatutárias da entidade, senão vejamos:

CAPÍTULO I.

DA DENOMINAÇÃO, SEDE E AFINS

Art. 2º [...]

I. Reunir aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social em atividades e finalidade de relevância pública social, com ênfase em cultura, educação e saúde.

II. Oferecer aos associados Assistência Jurídica através de convênio com escritório de advocacia devidamente reconhecido pela OAB/CE e Assistência para aquisição de medicamentos não reembolsável; assim como descontos em diversos estabelecimentos comerciais.

III. Aplicar integralmente todos os seus recursos no país, na manutenção dos objetivos estatutários.

[...]

Art. 4º - A fim de cumprir suas finalidades, a Associação poderá organizar-se em tantas unidades de prestação de serviços, quantas se fizerem necessárias em todo o território nacional, as quais se regerão pelo Regimento Interno.

35. O Art. 7º do Estatuto social da entidade dispõe o seguinte:

Artigo 7º - São deveres dos Associados:

c) contribuir com mensalidade associativa, destinada à manutenção da Associação, no percentual de 3% (três por cento) limitado a R\$90,00 (noventa reais) do benefício de aposentadoria ou pensão;

36. Pelos dispositivos supra citados, a contribuição à entidade associativa enquadra-se no conceito legal de contribuição associativa. Pressupõe-se, dessa forma, que o ajuste proposto tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa.

37. **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.**

38. 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.

(...)

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

39. 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 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 doc. SEI 12565153.

40. No que tange a decisão de se descontar a contribuição associativa, no percentual correspondente à 3%, houve a menção expressa no modelo de autorização (anexo I do ACT) que o percentual praticado foi definido na forma estabelecida no Estatuto Social da interessada. Entretanto, não consta no modelo a limitação a R\$90,00 (noventa reais), o que se **requer que seja incluído**.

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

41. 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, de 1991. Portanto, o **objeto , por si mesmo, é lícito e encontra embasamento legal na Lei de Benefícios**.

42. Configurada como associação, a condução do processo levam a crer que a interessada revela-se como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019, 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 art. 2º, I, alínea "a":

Lei nº 13.019, de 2014:

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;

43. Sobre o ponto, no art. 1º do Estatuto consta que a interessada é uma associação civil, com personalidade jurídica de direito privado, suprapartidária, com abrangência em todo o Território Nacional, podendo abrir subsedes no cumprimento de seus objetivos, de âmbito Federal, Distrital, Estadual e Municipal, sem fins lucrativos e com duração por tempo indeterminado.

44. Além disso, no art. 46, consta disposição de que a interessada não distribui entre os seus associados, Conselheiros, Diretores, empregados ou doadores eventuais parcelas operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seu patrimônio auferido mediante o exercício de suas atividades e os aplica integralmente na consecução dos seus objetivos e as finalidades sociais.

45. Tratando-se parcerias administrativas com entidade privada sem fins lucrativos, atrai-se a aplicabilidade do novo regime jurídico de parceria estabelecido pela Lei nº 13.019, de 2014, conforme o Enunciado Consultivo do DEPCONSU nº 113, *vebis*:

A disciplina do Decreto n. 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU n. 424/2016 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 artigo 116, caput e § 1º, da Lei n. 8.666/1993, no que couber; e (ii) nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei n.

13.019/2014 e no Decreto n. 8.726/2016.Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14)

46. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de ACT, 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, 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:

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;

47. 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. **Deve 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", I, do art. 2º, da Lei nº 13.019, de 2014, a fim de atestar a adequação ao regime jurídico da Lei nº 13.019, de 2014.**

2.3 Dos Requisitos Legais para a Celebração de Acordo de Cooperação:

48. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, 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*".

49. 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.

50. 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 2016, que regulamenta a Lei nº 13.019, de 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.**

51. Quanto aos requisitos para a celebração do termo de cooperação, cumpre anotar o estabelecido nos Enunciados Consultivos do DEPCONSU nº 114, 115, 116, 117, 118, 119 e 120, respectivamente:

114 CONVÊNIOS

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 artigo 116 da Lei n. 8.666/1993 e nos incisos I a IV 28do artigo 25 do Decreto n. 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 artigo 116, §1º, da Lei n. 8.666/1993, no artigo 35, inciso V, da Lei n. 13.019/2014 e/ou no artigo 25 do Decreto n. 8.726/2016, se for o caso. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15).

115 CONVÊNIOS

A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação ente da Administração Pública, 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. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

116 CONVÊNIOS

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. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

117 CONVÊNIOS

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 .Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

118 CONVÊNIOS

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 artigo 11, inciso V, da Lei Complementar n. 73/1993 c/c o artigo 10, §1º, da Lei n. 10.480/2002, no parágrafo único do artigo 38 c/c o caput do artigo 116, ambos da Lei n. 8.666/1993 e no artigo 31, caput, do Decreto n. 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU n. 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

119 CONVÊNIOS

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. 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 artigo 57 da Lei n. 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. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

120 CONVÊNIOS

Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes de acordo de cooperação, como forma de conferir efetividade ao ajuste anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15).

52. Para a formalização de tal acordo, deve-se, via de regra, examinar: (i) a competência da autoridade administrativa; (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; (v) aprovação do Plano de Trabalho.

53. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, tem-se que o art. 16, III, do Decreto nº 10.995, de 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 normativo 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.

54. Verifica-se, assim, que a minuta está adequada quanto à competência em questão.

55. Quanto à competência do Presidente da entidade para a subscrição do Acordo, verifica-se no seu Estatuto Social (SEI 9873403).

56. Nesse norte, foi juntada cópia da CNH do Presidente da acordante (SEI 9888885). Além disso, acostou-se cópia autenticada da ata da Assembleia Geral Extraordinária de eleição e posse da atual diretoria, realizada em 10/01/2022 (SEI 8587545).

57. **Recomenda-se, em todo caso, que no ato da celebração do ajuste seja devidamente certificado se a pessoa acima identificada continua no cargo de Presidente da interessada.**

58. O art. 30 do Decreto nº 8.726, de 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, de 2014:

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. Verifica-se que consta do processo, a **NOTA TÉCNICA Nº 142/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS**, em que se se busca analisar a viabilidade técnica do acordo a ser firmado. Contudo, **sugere-se, 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 entidade (SEI 8587545), bem como manifestação de interesse do INSS (SEI 12579109).

61. A Lei nº 13.019, de 2014, prevê ainda expressamente no seu art. 29 que, via de regra, os ACTs serão celebrados sem chamamento público. Da leitura do dispositivo citado, depreende-se que o chamamento público somente é obrigatório para a celebração de ACT 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.

62. Convém salientar, ainda, que o art. 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. 2º do Estatuto da acordante parece contemplar finalidades nesse sentido.

63. Além do mais, os arts 34 e 39 elencam alguns requisitos para a celebração de Acordo de Cooperação Técnica. Vejamos:

Lei nº 13.019, de 2014:

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

I - (...);

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 - (...);

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 - (...).

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 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.)

64. **Esclareça-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).

65. **Recomenda-se**, ainda, em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao art. 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, quando for assinar o ACT, sem prejuízo de outras consultas ou diligências eventualmente pertinentes, os seguintes sistemas/bancos de dados atualizados: (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).**

66. 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 arts. 26 e 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, podem ser afastadas pelo órgão ou entidade pública federal, nos termos do art. 6º, parágrafo 2º, I, do próprio Decreto nº 8.726, de 2016. Confira-se:

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).

67. Não obstante as consultas em questão, **recomenda-se**, nos termos do inciso IX do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 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 nº 13.019, de 2014, as quais deverão estar descritas no documento.**

68. 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.

2.4 Do Plano de Trabalho

69. 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. 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.

70. Nesses termos, entende-se que o Plano de Trabalho 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 do Plano de Trabalho (SEI 12578907), que constam os requisitos mínimos exigidos por lei, tendo o diretor de Benefícios aprovado formalmente a minuta.

71. 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 Siafi, o Sicaf e o Cadin.

72. Em vista disso, tal requisito foi acrescentado no item 3 do Plano de trabalho (SEI n. 12578907).

73. Outrossim, vale suscitar que a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, 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).

74. 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 2022. Nessa monta, sugere-se que a redação do Plano de Trabalho reflita as disposições em tela.

75. 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.

2.5 Da Minuta do Ajuste

76. No que toca à **minuta do Acordo de Cooperação Técnica**, importante observar o que dispõe o art. 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:

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 - (...);

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 - (...);

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 - (...);

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 - (...);

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.

77. 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.

78. 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.

79. Igualmente, impende alertar a área técnica acerca do disposto no art. 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.

80. 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 ACTs celebrados entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil.

3. CONCLUSÃO

81. Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI INSS 12565153 encaminhada para análise**, sem qualquer incursão na seara técnica ou exame da conveniência e oportunidade na celebração do referido ajuste, **opina-se pela sua aprovação, desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 28/30, 37, 57, 59, 64, 65, 67, 68, 74, 75 e 78 da presente manifestação.**

82. Sugere-se o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Benefícios**, com vistas ao prosseguimento do feito.

83. **Sugere-se, ainda, nos termos do item 77, que a Administração avalie a possibilidade de, em processo administrativo próprio, realizar estudos para elaboração de minuta padrão, bem como verificar a quantidade (ainda que aproximada ou esperada) de processos de igual natureza, para que esta Procuradoria examine a viabilidade de confecção de Parecer Referencial.**

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

À consideração superior.

Brasília, 05 de setembro de 2023.

(assinado eletronicamente)

PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS
PROCURADORA FEDERAL

DESPACHO

1. De acordo com a manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos, com a consequente APROVAÇÃO do **PARECER n. 00131/2023/ENC.PARCIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 05/10/2009, c/c o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26/08/2013 e art. 22, IV, da Portaria nº 00125/2022/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 29/12/2022.

2. Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Coordenador-Geral de Matéria de Pessoal, Parcerias e Residual, 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 26/08/2013 e art. 2º da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023. .

(assinado eletronicamente)

ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM

PROCURADORA FEDERAL

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

DESPACHO

1. Aprovo as conclusões do **PARECER n. 00131/2023/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013 e competência delegada, conforme art. 2º da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023.

2. Encaminhe-se conforme sugerido.

(assinado eletronicamente)

ANDRÉ CAMARGO HORTA DE MACEDO

PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL

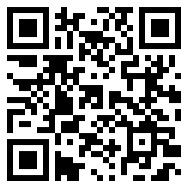
Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014347293202235 e da chave de acesso e4ed858e



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 1263213336 e chave de acesso e4ed858e 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: 06-09-2023 21:31. Número de Série: 51385880098497591760186147324. 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 1263213336 e chave de acesso e4ed858e 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: 06-09-2023 20:28. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, 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 1263213336 e chave de acesso e4ed858e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 06-09-2023 14:42. Número de Série: 51385880098497591760186147324. 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
EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL

PARECER n. 00161/2023/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.524766/2022-24

INTERESSADOS: ASSOCIACAO DOS APOSENTADOS DO BRASIL - AAB

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e **ASSOCIAÇÃO DOS APOSENTADOS DO BRASIL - AAB**, 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 2014.

II. Parecer pela aprovação da minuta do ajuste, desde que atendidas as ressalvas anotadas.

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, de 2014, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a **ASSOCIACAO DOS APOSENTADOS DO BRASIL - AAB**, objetivando o 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 Requerimento inicialmente apresentado pela interessada (doc. SEI n. 9946927);
- o Nota Técnica nº 147/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS, com manifestação favorável ao pleito (doc. SEI n. 12763191);
- o Aceite formal da minuta pela entidade (doc. SEI n.13167649);
- o Ata da Assembleia Geral Ordinária da interessada (doc. SEI n.)
- o Minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS(doc. SEI n. 12761661);
- o Modelo autorização para desconto (doc. SEI n. 12752824);
- o Minuta Plano de Trabalho SEI/INSS (doc. SEI n. 12763152)
- o Despacho Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (doc. SEI n. 13121408);

3. Com efeito, o procedimento veio para análise da Procuradora signatária por força do art. 10 da Lei nº 10.480/2002.

4. É o relatório, segue o exame.

2. FUNDAMENTAÇÃO

5. 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. 3), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 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 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

6. Trata-se de análise jurídico-formal de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a **ASSOCIAÇÃO DOS APOSENTADOS DO BRASIL - AAB**, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (SEI/INSS 12761661), o seguinte:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da ASSOCIACAO DOS APOSENTADOS DO BRASIL - (AAB), no valor correspondente à 2,8 % (dois vírgula oito por cento) do benefício do associado, limitado a R\$ 75,07 (setenta e cinco reais e sete centavos), em favor da ACORDANTE.

O desconto em referência apenas será realizado e repassado a 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, de 1991, pelo Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 1999, bem como pelas disposições específicas ora ajustadas.

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.

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.

O desconto de mensalidade previsto 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.

7. O art. 115, 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, 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 retro art. 115 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 nº 3.048, de 1999, detalhou os requisitos para a proceduralização 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

(...);

§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.

§ 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.

§ 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.

§ 1º- C A autorização do segurado de que trata o inciso V do **caput** poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário.

§ 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

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.

§ 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.

§ 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.

§ 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 Fornecedor - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin.

§ 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.

§ 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.

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 nº 8.213, de 1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários as mensalidades de associações e demais entidades de **aposentados** legalmente reconhecidas.

12. O Decreto nº 3.048, de 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, 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).

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, 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, de 1991, 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 ou ligados à categoria profissional a qual pertenciam e que os objetivos sejam ligados a atividades sociais dos aposentados.

18. O §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 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 §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, foi alvo de diversas manifestações veiculadas pela Coordenação-Geral de Matéria Administrativa, em especial a Nota nº 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.274130/2020-64) e o Parecer nº 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33). Nessa toada, tais opinativos concluíram 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, enquadram-se no conceito legal.

20. **No entanto, o entendimento adotado pelo então Procurador-Geral desta PFE/INSS, por meio do Despacho nº 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 entidade foi juntado no doc. SEI n. 9950690 e nele consta o conceito/objeto/atividade econômica da entidade e quem pode se associar:

Art. 1º. A Associação dos Aposentados do Brasil - AAB, CNPJ: 07.521.300/0001-65, doravante denominado pela sigla AAB, organização da sociedade civil - OSC, é pessoa jurídica de direito privado, de fins não econômicos e lucrativos, de duração indeterminada, de caráter cultural, educacional, esportivo e social, fundada em: 24 de Março de 2005, sediada à: Avenida Recanto Quadra: 203 Lote 19 Sala 201-C Recanto das Emas/DF CEP: 72.610-321, Goza de autonomia administrativa quanto a sua organização e funcionamento e será regida pelo disposto no presente ESTATUTO E REGIMENTO INTERNO, obedecidas as disposições vigentes.

[...]

Art. 4º. O quadro social da Associação dos Aposentados do Brasil - AAB, compõe-se das seguintes categorias:

I - Fundadores, que assinam a ata de fundação da AAB;

II - Beneméritos, aos quais a Assembleia Geral conferir esta distinção, espontaneamente ou por proposta da diretoria, em virtude dos relevantes serviços prestados;

III - Honorários, que se fizeram credores dessa homenagem por serviços de notoriedade prestados à Associação, por proposta da diretoria à assembleia Geral;

IV - Contribuintes, que pagarem a mensalidade estabelecida pela Diretoria.

22. Dentre os objetivos e finalidades, o Estatuto da entidade prevê:

Art.2º. A AAB, tem como objetivo precípua a defesa dos interesses dos (as) seus(as) filiados(as) e a pronta contribuição para:

a) promover a valorização, manutenção e divulgação da cultura em todas as suas linguagens e expressões, o que será realizado através do desenvolvimento de atividades de natureza sócio-cultural-musical, visando o bem estar da sociedade em geral;

b) elaboração, promoção e realização de projetos relacionados a atividades culturais, promoção e divulgação de produtos, feiras e demais eventos relacionados às atividades da AAB;

c) promoção do voluntariado no intuito de atender as necessidades dos seus membros em todas as esferas sociais, culturais, educacionais e esportivas;

d) estimular a produção, pesquisa e ensino de expressões artísticas como teatro, música, dança, cinema, circo, marionetes, desenho, discotecagem, produção musical e graffiti;

e) promover o esporte como ferramenta de inclusão social, sobretudo de grupos em situação de vulnerabilidade;

f) promover a reintegração social de egressos do sistema prisional através de atividades educacionais e estímulo à reinserção no mercado de trabalho;

g) desenvolver ações educacionais para toda a comunidade do Distrito Federal e entorno sul e norte, visando à integração social, capacitação profissional por meio da realização de cursos, palestras, treinamentos, seminários e atividades correlatas.

h) Atividades de assistência psicossocial e a saúde a portadores de distúrbios psíquicos deficiência mental e deficiência mental e dependência química não especificadas anteriormente

i) Atividades de assistência social prestadas em residências coletivas e particulares não especificadas anteriormente

j) Atividades de terapia ocupacional

l) promover a cultura afro Brasileira em todos os aspectos.

m) Atividades de associações de defesa de direitos sociais

n) Atividades de organizações associativas ligadas a cultura e a arte

o) Atividades associativas não especificadas anteriormente

p) Produção musical

q) serviços de organização de feiras, congressos, exposições e festas

r) Aluguel de palcos, coberturas e outras estruturas de uso temporário, exceto andaimes.

23. **Sobre o ponto, a Nota Técnica nº 147/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS (SEI/INSS 12763191) informa que a interessada é uma pessoa jurídica de direito privado interno, organizada sob a forma de Associação sem Fins Lucrativos e/ou Econômicos, nos termos do artigo 5º, XVIII da Constituição Federal de 1988, de âmbito nacional e duração indeterminada, com fins exclusivamente sociais, nos termos dos incisos II e III do artigo 653 da Instrução Normativa nº 128/PRES/INSS de 28 de março de 2022.**

24. Da leitura, entende-se que a proponente é uma associação civil composta por pessoas físicas, aposentadas ou pensionistas da previdência social.

25. **Assim, restou atendido o disposto no arts. 115, V, da Lei nº 8.213, de 1991 e 154, V, do Decreto nº 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020.**

26. 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.

27. Conquanto a entidade tenha apresentado comprovante de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ (SEI/INSS 9950392); ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual Diretoria (SEI/INSS 12577558) e cópia autenticada do Estatuto Social consolidado (SEI/INSS 9950690), **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.**

28. No documento (SEI/INSS 10415496), consta análise técnica do então Ministério do Trabalho e Previdência sugerindo a concessão do pedido de inclusão da interessada no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE. **Assim, caso o ACT seja firmado, recomenda-se que a entidade apresente a Certidão do CESE, eis que ela, a princípio, atesta a regularidade da entidade.**

29. **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.**

30. **Orienta-se, outrossim, que a Administração realize de gestão de risco deste Acordo de Cooperação, antevendo medidas que solucionem tecnicamente eventuais problemas acerca da segurança jurídica documental.**

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 (*ex vi*, no Parecer nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, 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, 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 §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".

34. Sobre o tema, a **NOTA TÉCNICA Nº 147/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS** (SEI/ INSS 12763191) teceu as seguintes considerações:

25. A natureza da contribuição associativa, equivale ao conceito estabelecido pelo § 1º-E do art. 154 do Decreto nº 3.048, de 1999, conforme disposições estatutárias da entidade.

35. A Ata da Assembleia Geral (doc. SEI n. 12752824) dispõe os seguinte.

[...]

Assim deliberado e aprovado fica instituído como valor percentual a ser descontado do benefício dos Aposentados, associados as entidades do Sistema representativo da AAB o valor de 2,8% (dois virgula oito por cento) sobre o benefício, passando avigora neste momento.

36. Pelos dispositivos supra citados, a contribuição à entidade associativa enquadra-se no conceito legal de contribuição associativa. Pressupõe-se, dessa forma, que o ajuste proposto tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa.

37. Por essa razão, entende-se que a contribuição à entidade associativa está adequada ao conceito legal de contribuição associativa supra definido. E, assim, **sugere-se a complementação da NOTA TÉCNICA Nº 147/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS, com o fim de a administração manifestar-se conclusivamente sobre o tema.**

38. **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.**

39. 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.

(...)

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

40. 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 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 SEI/INSS 12763174 e 12763187.

41. No que tange a decisão de se descontar a contribuição associativa, no percentual correspondente à **2,8%**, houve a menção expressa no modelo de autorização (anexo I do ACT) que o percentual praticado foi definido na forma estabelecida na Ata da Assembleia Geral (doc. SEI n.12752824) da interessada. No entanto, não há menção ao limite de R\$ 75,07 (setenta e cinco reais e sete centavos), previsto na minuta do ACT. **Recomenda-se que haja menção a esse limite de valor.**

2.2 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, de 1991. Portanto, o **objeto , por si mesmo, é lícito e encontra embasamento legal na Lei de Benefícios.**

43. Configurada como associação, a condução do processo levam a crer que a interessada revela-se como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019, 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 art. 2º, I, alínea "a":

Lei nº 13.019, de 2014:

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;

44. Sobre o ponto, no art. 1º do Estatuto consta que a interessada é uma *associação de direito privado, sem fins lucrativos, de caráter nacional, sem vinculações políticas e partidárias, de caráter associativo e de forma coletiva, com prazo de duração indeterminado, com foro e sede na Avenida Recanto Quadra: 203 Lote 19 Sala 201-C Recanto das Emas/DF CEP: 72.610-321".*

45. Além disso, no art. 41, alínea c, consta disposição de que a interessada não distribui entre os seus associados, Conselheiros, Diretores, empregados ou doadores eventuais parcelas operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seu patrimônio auferido mediante o exercício de suas atividades e os aplica integralmente na consecução dos seus objetivos e as finalidades sociais.

46. Tratando-se parcerias administrativas com entidade privada sem fins lucrativos, atrai-se a aplicabilidade do novo regime jurídico de parceria estabelecido pela Lei nº 13.019, de 2014, conforme o Enunciado Consultivo do DEPCONSU nº 113, *verbis*:

A disciplina do Decreto n. 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU n. 424/2016 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 artigo 116, caput e § 1º, da Lei n. 8.666/1993, no que couber; e (ii) nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei n. 13.019/2014 e no Decreto n. 8.726/2016. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14)

47. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de ACT, 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, 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:

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;

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. **Deve 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", I, do art. 2º, da Lei nº 13.019, de 2014, a fim de atestar a adequação ao regime jurídico da Lei nº 13.019, de 2014.**

2.3 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, 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*".

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, de 2016, que regulamenta a Lei nº 13.019, de 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.**

52. Quanto aos requisitos para a celebração do termo de cooperação, cumpre anotar o estabelecido nos Enunciados Consultivos do DEPCONSU nº 114, 115, 116, 117, 118, 119 e 120, respectivamente:

114 CONVÊNIOS

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 artigo 116 da Lei n. 8.666/1993 e nos incisos I a IV 28do artigo 25 do Decreto n. 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 artigo 116, §1º, da Lei n. 8.666/1993, no artigo 35, inciso V, da Lei n. 13.019/2014 e/ou no artigo 25 do Decreto n. 8.726/2016, se for o caso.Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15).

115 CONVÊNIOS

A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação ente da Administração Pública, 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.Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

116 CONVÊNIOS

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.Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

117 CONVÊNIOS

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.Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

118 CONVÊNIOS

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 artigo 11, inciso V, da Lei Complementar n. 73/1993 c/c o artigo 10, §1º, da Lei n. 10.480/2002, no parágrafo único do artigo 38 c/c o caput do artigo 116, ambos da Lei n. 8.666/1993 e no artigo 31, caput, do Decreto n. 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU n. 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

119 CONVÊNIOS

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. É possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação, salvodisposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido artigo 57 da Lei n. 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.Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

120 CONVÊNIOS

Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes de acordo de cooperação, como forma de conferir efetividade ao ajuste anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15).

53. Para a formalização de tal acordo, deve-se, via de regra, examinar: (i) a competência da autoridade administrativa; (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; (v) aprovação do Plano de Trabalho.

54. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, tem-se que o art. 16, III, do Decreto nº 10.995, de 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 normativo 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.

55. Verifica-se, assim, que a minuta está adequada quanto à competência em questão.

56. Quanto à competência do Diretor/Presidente da entidade para a subscrição do Acordo, verifica-se no seu Estatuto Social (INSS/SEI 9950690).

57. Nesse norte, foi juntada cópia do RG/CPF/CNH do Presidente da acordante (INSS/SEI 9946949). Além disso, acostou-se cópia autenticada da ata da Assembleia Geral Extraordinária de eleição e posse da atual diretoria, realizada em 9 de agosto de 2022, (INSS/SEI 12577558).

58. **Recomenda-se, em todo caso, que no ato da celebração do ajuste seja devidamente certificado se a pessoa acima identificada continua no cargo de Presidente da interessada.**

59. O art. 30 do Decreto nº 8.726, de 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, de 2014:

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. Verifica-se que consta do processo, a Nota Técnica nº 147/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS, em que se se busca analisar a viabilidade técnica do acordo a ser firmado. Contudo, **sugere-se, 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 entidade (INSS/SEI 9946927)., bem como manifestação de interesse do INSS (INSS/SEI 12763191).

62. A Lei nº 13.019, de 2014, prevê ainda expressamente no seu art. 29 que, via de regra, os ACTs serão celebrados sem chamamento público. Da leitura do dispositivo citado, depreende-se que o chamamento público somente é obrigatório para a celebração de ACT 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 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. 1º e 2º do Estatuto da acordante parece contemplar finalidades nesse sentido.

64. Além do mais, os arts 34 e 39 elencam alguns requisitos para a celebração de Acordo de Cooperação Técnica. Vejamos:

Lei nº 13.019, de 2014:

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

I - (...);

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 - (...);

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 - (...).

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 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.)

65. **Esclareça-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).

66. **Recomenda-se**, ainda, em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao art. 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 atualizados: (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 arts. 26 e 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, **podem ser afastadas pelo órgão ou entidade pública federal**, nos termos do art. 6º, parágrafo 2º, I, do próprio Decreto nº 8.726, de 2016. Confira-se:

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 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 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, 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.

2.4 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, 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. 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 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 do Plano de Trabalho - versão INSS/SEI 12763152, **que NÃO constam os requisitos mínimos exigidos por lei, tendo o diretor de Benefícios NÃO aprovado formalmente a minuta, demandado atuação da área técnica.**

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 Siafi, o Sicaf e o Cadin.

73. Em vista disso, tal requisito foi acrescentado no item 3 do Plano de trabalho (INSS/SEI 12763152).

74. Outrossim, vale suscitar que a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, 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 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.

2.5 Da Minuta do Ajuste

77. No que toca à **minuta do Acordo de Cooperação Técnica**, importante observar o que dispõe o art. 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:

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 - (...);

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 - (...);

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 - (...);

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 - (...);

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.

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 art. 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.

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, de 2014, já que esta é a norma que regulamenta os ACTs celebrados entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil.

82. **Em análise da Minuta de ACT em questão (doc. SEI n. 12761661), mais precisamente em seu preambulo, percebe-se o erro material ao apontar que o Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022 criou INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, esse Decreto tem a finalidade "aprovar a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional do Seguro**

Social - INSS e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança" e não criar, recomenda-se a correção.

83. Cabe ressaltar que o Despacho da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (doc. SEI n. 13121408) referencia o ato em questão como "Termo Aditivo", além disso, não aprova as Minutas analisadas, recomenda-se a correção do erro material do Despacho e a aprovação das Minutas analisadas.

3. CONCLUSÃO

84. Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI INSS 12761661 encaminhada para análise**, sem qualquer incursão na seara técnica ou exame da conveniência e oportunidade na celebração do referido ajuste, **opina-se pela sua aprovação, desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 28, 29, 30, 31, 37, 38, 41, 48, 58, 60, 65, 66, 68, 69, 75, 76, 79, 82 e 83 da presente manifestação.**

85. 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, 11 de setembro de 2023.

(assinado eletronicamente)

ANTÔNIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR

PROCURADOR FEDERAL

EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL

DESPACHO

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

2. Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Coordenador-Geral de Matéria de Pessoal, Parcerias e Residual, 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 26/08/2013 e art. 2º da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023. .

(assinado eletronicamente)

ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM

PROCURADORA FEDERAL

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

DESPACHO

1. Aprovo as conclusões do **PARECER n. 00161/2023/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013 e competência delegada, conforme art. 2º da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023.

2. Encaminhe-se conforme sugerido.

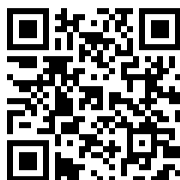
(assinado eletronicamente)

ANDRÉ CAMARGO HORTA DE MACEDO

PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-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) 35014524766202224 e da chave de acesso c4fd97b3



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 1275759232 e chave de acesso c4fd97b3 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: 27-09-2023 14:07. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, 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 1275759232 e chave de acesso c4fd97b3 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 27-09-2023 13:44. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, 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 1275759232 e chave de acesso c4fd97b3 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 27-09-2023 11:04. Número de Série: 51385880098497591760186147324. 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
EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL

PARECER n. 00079/2023/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGE/AGU

NUP: 35014.539804/2022-43

INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS APOSENTADOS E PENSIONISTA DA NAÇÃO ABAPEN

ASSUNTOS:

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e ABAPEN, 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 2014.

II. Parecer pela não aprovação da minuta do ajuste.

Senhora Coordenadora da Equipe Nacional de Consultoria em Matéria de Parcerias e Residual,

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, de 2014, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DA NAÇÃO (ABAPEN), objetivando o 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 Requerimento inicialmente apresentado pela interessada (SEI 10277954);
- o Identidade do atual Presidente da entidade (SEI 10277987);
- o Comprovante de residência do Presidente da entidade (SEI 10277998);
- o Edital de convocação para Assembléia Geral Extraordinária para eleição e posse da Diretoria Executiva e alteração integral do Estatuto (SEI 10077760);
- o Estatuto Social reformado da interessada, com alteração da razão social e mudança de endereço (SEI 10278010);
- o Ata nº 01/2022 da AGE para reforma integral do Estatuto Social e eleição da Diretoria Executiva (SEI 11993383);
- o Certidão do Cartório de Garanhuns/PE com o registro da ata 01/2022 da Assembleia Geral Extraordinária (SEI 12042456);
- o Contrato de locação de imóvel da interessada (SEI 10278052);
- o Relação dos dirigentes da interessada (SEI 10278069);
- o Declaração de adimplência com o Poder Público assinada pelo Presidente da entidade (SEI 10278088);
- o Declaração de que não emprega menor (SEI 10278103);
- o Declaração de que a entidade e seus dirigentes não incorrem em qualquer das vedações do art. 39 da Lei nº 13.109/2014 (SEI 10278142);
- o Declaração de que o percentual cobrado como taxa associativa é de 2% (SEI 10278150);
- o Declaração de que atualmente não existe cobrança e que ela será feita somente após o ACT (SEI 10278163);
- o Declaração do art. 27 do Decreto nº 8.726/2016 (SEI 11996087);
- o Declaração de capacidade técnica-operacional (SEI 12418155);
- o Declaração de utilidade pública da ABAPEN (SEI 12418158);
- o Relação nominal dos dirigentes (SEI 12418161);
- o Procuração para o Sr. Domingos Sávio de Castro representar o Presidente da entidade para obtenção do ACT (SEI 10278197);
- o Identidade do Sr. Domingos Sávio de Castro (SEI 10278222);
- o Certidão negativa de Débitos Fiscais emitida pela Prefeitura do Recife (SEI 12418149);
- o Certificado de Regularidade do FGTS (SEI 12526366);
- o Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (SEI 12528425);
- o Certidão Positiva com efeitos de negativa de débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (SEI 11993423);
- o Certidão Negativa de Débitos Fiscais do Estado de Pernambuco (SEI 11993404);
- o Certidão do CADIN (SEI 10280837);
- o Certidão do SICAF (SEI 12529724);
- o Comprovante de CNPJ (SEI 10280857);
- o Relatório de situação do contribuinte no CADIN SISBACEN: excluído pela RFB em 23/08/22 (SEI 10280875);
- o OFÍCIO SEI Nº 10278353/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS, DE 16/01/2023, concluindo que a entidade não contempla as condições necessárias para a celebração do acordo requerido (SEI 10278353);
- o Despacho da Divisão de Consignação em Benefícios elencando os motivos para negativa de firmar ACT com a entidade interessada (SEI 10278469);
- o Pedido de reconsideração da interessada (SEI 10826026);

- o Nova declaração de forma de pagamento da mensalidade dos associados (SEI 10842128);
- o Certidão de baixa da Associação dos Taxistas de Garanhuns/PE e registro de que passou a se chamar ABAPEN (SEI 10933790);
- o Folder da ABAPEN de que os associados terão acesso ao número da sorte, seguro de vida, auxílio funeral (SEI 11019974);
- o Novo Despacho da Divisão de Consignação em Benefícios para acatar o recurso apresentado pela interessada (SEI 10931460);
- o Certidão de ativação da interessada no consumidor.gov.br (SEI 12418139);
- o Ofício ABAPEN nº 43/2023 relatando que a interessada tem 47.697 associados (SEI 12528142)
- o Relação com CPF dos associados (SEI 12497376);
- o Declaração do representante da entidade de comprometimento com a segurança dos dados (SEI 12528142);
- o Certidão negativa da Controladoria-Geral da União (SEI 12528842);
- o Certidão negativa do SIAFI (SEI 12536422);
- o Certidão negativa do TCU (SEI 12529824);
- o Certidão negativa de improbidade administrativa e inelegibilidade (SEI 12529846);
- o Minuta do ACT (SEI 12529877);
- o Modelo de autorização de desconto (SEI 12530026);
- o Modelo de exclusão de desconto (SEI 12530037);
- o NOTA TÉCNICA Nº 140/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS, com Estudo de Viabilidade Técnica sobre a conveniência e oportunidade de celebração da proposta ACT (SEI 12530181);
- o Ofício nº 059/2023, da interessada com aceite formal das minutas (SEI 12546229);
- o Despacho do Diretor de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão encaminhando o processo a esta Procuradoria (SEI 12557427).

3. É o relatório, segue o exame.

2. FUNDAMENTAÇÃO

4. 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.29 do SAPIENS), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 – CF/88, o art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e o art. 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.

5. 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”.

6. 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.

2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

7. Trata-se de análise jurídico-formal de minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS 12529877, a ser firmado entre o INSS e a Associação Brasileira dos Aposentados e Pensionista da Nação (ABAPEN), que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta, o seguinte:

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 da ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS APOSENTADOS E PENSIONISTA DA NAÇÃO (ABAPEN) no valor correspondente à 2% (dois por cento) do benefício do associado, limitado a R\$ 75,07 (setenta e cinco reais e sete centavos), em favor da ACORDANTE.

1.2. O desconto em referência apenas será realizado e repassado a 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 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.

1.5. 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.

1.6. O desconto de mensalidade previsto 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.

8. O art. 115, 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, 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 retro art. 115 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 art. 154 do Decreto nº 3.048, de 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

(...);

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do **caput** poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário.

§ 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

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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

11. 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.**

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 nº 8.213, de 1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários as mensalidades de associações e demais entidades de **aposentados** legalmente reconhecidas.

13. O Decreto nº 3.048, de 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.

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, 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).

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, 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 art. 115, V, da Lei nº 8.213, de 1991, 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 ou ligados à categoria profissional a qual pertenciam e que os objetivos sejam ligados a atividades sociais dos aposentados.

19. O §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 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 §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, foi alvo de diversas manifestações veiculadas pela Coordenação-Geral de Matéria Administrativa, em especial a Nota nº 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.274130/2020-64) e o Parecer nº 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33). Nessa toada, tais opinativos concluíram 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, enquadram-se no conceito legal.

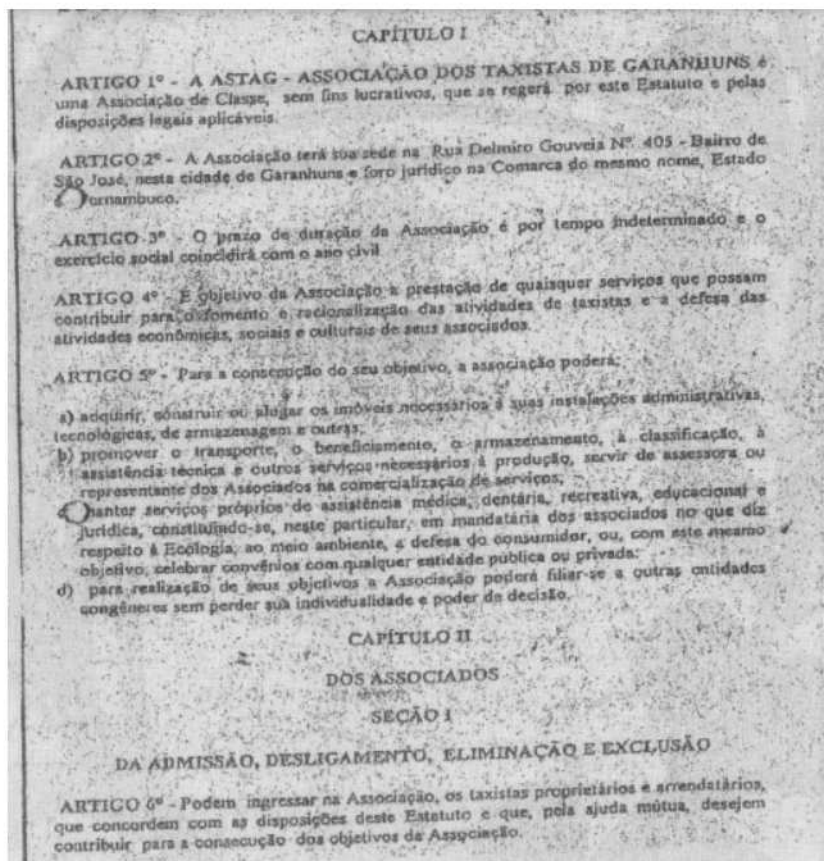
21. **No entanto, o entendimento adotado pelo então Procurador-Geral desta PFE/INSS, por meio do Despacho nº 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33; seq. sapiens 49), foi no sentido de considerar associação ou entidade de aposentados aquela que reúna como associados aposentados, pensionistas e idosos, mesmo que não recebam benefício pelo Regime Geral de Previdência Social.**

22. De início, a pretensão da interessada foi indeferida, sob o fundamento de que não há 1 ano entre a alteração da razão social da entidade (11/08/2022) e a solicitação de ACT, de forma que a entidade não possui experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante, conforme exigido (SEI 10278469).

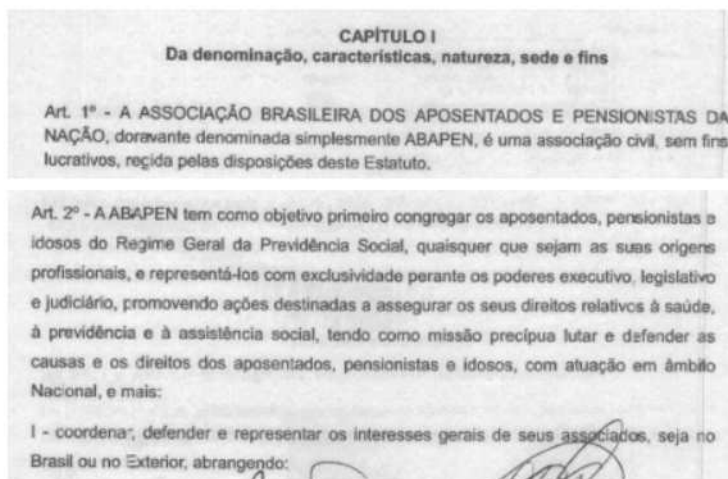
23. A entidade então recorreu, juntou o Estatuto Social originário com a redação antes da alteração contratual e, ao analisar a nova documentação, a área técnica considerou que houve o cumprimento do prazo mínimo de 1 ano. Consta no Despacho SEI 10931460 que o objetivo da interessada, desde o Estatuto Social de 04/11/1997, é a promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social.

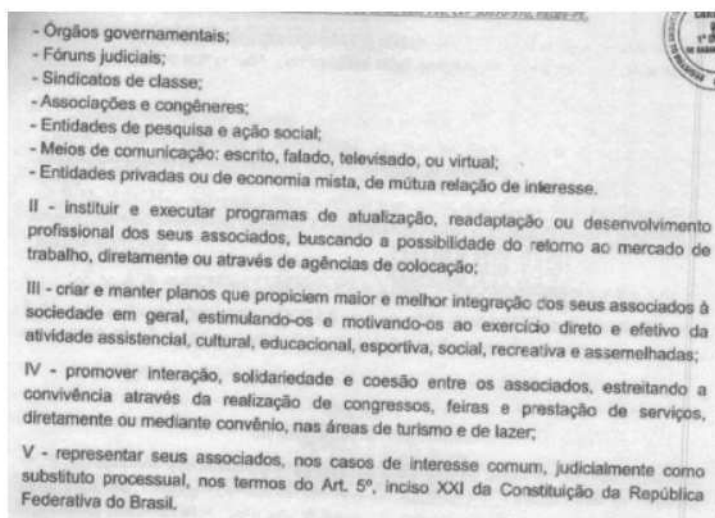
24. No que interessa a análise, ressalte-se que a interessada foi constituída em 04/11/1997 como Associação dos Taxistas

de Garanhuns (ASTAG), sociedade civil sem fins lucrativos, composta por taxistas associados e arrendatário, nos termos do Estatuto Social originário da entidade (SEI 10933790):

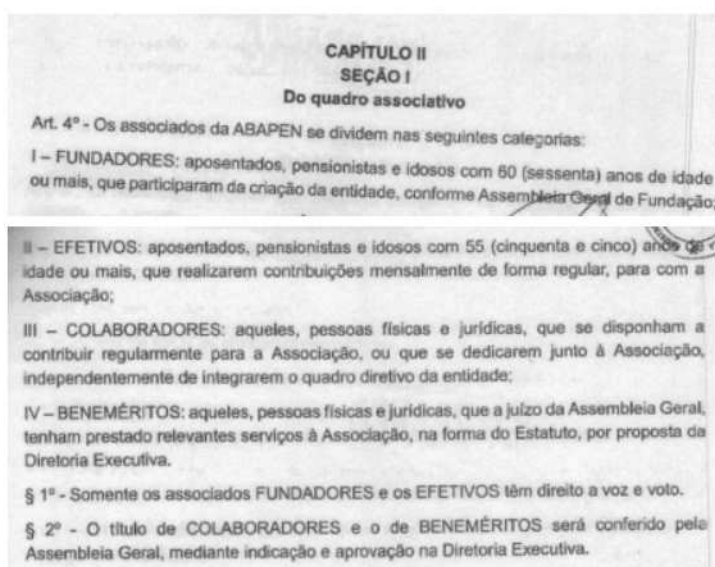


25. Em 11/08/2022, ocorreram várias mudanças no Estatuto Social: denominação, características, natureza, finalidade e transferência de sede da interessada (SEI 10277973). Na parte que interessa, confirmam-se as mudanças estatutárias, dentre as quais a que tornou a postulante em associação de aposentados, pensionistas e idosos do Regime Geral de Previdência Social (SEI 10278010):





26. Consta, ainda, que o quadro associativo da interessada pode ser dividido entre associados fundadores (pessoas físicas maiores de 60 anos, efetivos (pessoas físicas maiores de 55 anos), colaboradores e beneméritos (pessoas físicas e jurídicas). Veja-se que a condição de idoso só é exigida para a admissão como associado fundador (SEI 10278010):



27. Da leitura dos artigos do Estatuto acima citados, entende-se que a proponente é uma associação civil que não obstante congregue aposentados, pensionistas e idosos do Regime Geral da Previdência Social, também reúne pessoas jurídicas. E, mais: dentre as pessoas físicas, além dos aposentados, pensionistas e/ou que estejam na terceira idade, podem filiar-se pessoas físicas em geral que se dediquem ou prestem serviços relevantes a ABAPEN.

28. Ainda sobre o ponto, o Despacho SEI 10931460 narra que a 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. Em Despacho anterior (SEI 10278469) e na NOTA TÉCNICA Nº 140/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS (SEI 12530181), o INSS enumerou quem pode associar-se a proponente, mas não entrou na questão dela não ser composta apenas por aposentados, pensionistas e idosos, mesmo que não recebam benefício pelo Regime Geral de Previdência Social.

29. **Assim, entende-se que a entidade não atende totalmente ao disposto nos 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 Acordo de Cooperação Técnica - ACT pleiteado.**

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 8.213/1991 e 154 do Decreto 3.048/1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537/2020.**

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 (SEI 10280857); ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual Diretoria (SEI 11993383) e cópia autenticada do Estatuto Social consolidado (SEI/INSS 10278010), **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. Não há registro da entidade no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE. No entanto, consta declaração de utilidade pública da interessada reconhecida pela Câmara de Vereadores do Município de Garanhuns/PE (SEI 12528681). No entanto, como a interessada poderá congrega associados fora do Município de Garanhuns/PE, **recomenda-se que a entidade apresente a Certidão do CESE, eis que ela, a princípio, atesta a sua regularidade.**

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. **Orienta-se, outrossim, que a Administração realize de gestão de risco deste Acordo de Cooperação, antevendo medidas que solucionem tecnicamente eventuais problemas acerca da segurança jurídica documental.**

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. Quanto ao segundo requisito, conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (*ex vi*, no Parecer nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, 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, 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).

38. O §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".

39. Sobre o tema, o Despacho SEI 10931460 teceu as seguintes considerações:

(...);

10. Quanto ao **segundo motivo do indeferimento inicial, esta área técnica entende que os argumentos mencionados no documento SEI (10826026), bem como a nova declaração apresentada (10842128), juntada por meio do SEI 35014.040472/2023-25, no dia 23/01/2023, saneia o equívoco da primeira declaração apresentada, não sendo isto óbice para a continuidade do processo em comento.**

40. O art. 8º do Estatuto social da entidade dispõem o seguinte:

Art. 8º. São deveres dos associados:

(...);

V - contribuir financeiramente com a regularidade mensal para a manutenção da associação, com 2% (dois por cento) da renda mensal dos benefícios previdenciários.

Art. 31. Compete ao Conselho Deliberativo:

(...);

VI - fixar o valor das mensalidades a serem pagas pelos associados, facultada a concessão de redução da contribuição mensal para admissão de associados efetivos quanto comprovadamente tenham dificuldades financeiras para pagamento da mensalidade normal determinada e estabelecer a forma do pagamento e acréscimos devidos na hipótese de inadimplência

41. Pelos dispositivos supra citados, a contribuição à entidade associativa enquadra-se no conceito legal de contribuição associativa. Pressupõe-se, dessa forma, que o ajuste proposto tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa.

42. **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.**

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 CF/88:

Art. 5º.

(...)

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 Primeira (1.1 e 1.2) da minuta do ACT sob análise (SEI 12529877), que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Além disso, verifica-se que no SEI 12530026 e 12530037 modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício e de requerimento para exclusão de tal desconto.

45. No que tange a decisão de se descontar a contribuição associativa, no percentual correspondente à 2% (dois por cento) do valor do benefício previdenciário, limitado a R\$ 75,07 (setenta e cinco reais e sete centavos), houve a menção expressa no modelo de autorização (anexo I do ACT) que o percentual praticado foi definido na forma estabelecida no Estatuto Social da interessada.

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

46. 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, de 1991. Portanto, o **objeto, por si mesmo, é lícito e encontra embasamento legal na Lei de Benefícios.**

47. Configurada como associação, a condução do processo levam a crer que a interessada revela-se como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019, 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 art. 2º, I, alínea "a":

Lei nº 13.019, de 2014:

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;

48. Sobre o ponto, no art. 1º do Estatuto consta que a interessada é uma associação civil, sem fins lucrativos, com prazo de duração indeterminado, com foro e sede na cidade de Recife/PE.

49. No art. 15, parágrafo único e 16, constam disposições de que no caso de extinção ou dissolução da interessada não haverá distribuição do patrimônio líquido apurado aos associados e o patrimônio somente será aplicado na utilização dos objetivos sociais da entidade.

50. Tratando-se parcerias administrativas com entidade privada sem fins lucrativos, atrai-se a aplicabilidade do novo regime jurídico de parceria estabelecido pela Lei nº 13.019, de 2014, conforme o Enunciado Consultivo do DEPCONSU nº 113, *verbis*:

A disciplina do Decreto n. 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU n. 424/2016 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 artigo 116, caput e § 1º, da Lei n. 8.666/1993, no que couber; e (ii) nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei n. 13.019/2014 e no Decreto n. 8.726/2016. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14)

51. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de ACT, 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, 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:

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;

52. 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. **Deve 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", I, do art. 2º, da Lei nº 13.019, de 2014, a fim de atestar a adequação ao regime jurídico da Lei nº 13.019, de 2014.**

2.3 Dos Requisitos Legais para a Celebração de Acordo de Cooperação:

53. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, 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*".

54. 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.

55. 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 2016, que regulamenta a Lei nº 13.019, de 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.**

56. Quanto aos requisitos para a celebração do termo de cooperação, cumpre anotar o estabelecido nos Enunciados Consultivos do DEPCONSU nº 114, 115, 116, 117, 118, 119 e 120, respectivamente:

114 CONVÊNIOS

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 artigo 116 da Lei n. 8.666/1993 e nos incisos I a IV 28do artigo 25 do Decreto n. 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 artigo 116, §1º, da Lei n. 8.666/1993, no artigo 35, inciso V, da Lei n. 13.019/2014 e/ou no artigo 25 do Decreto n. 8.726/2016, se for o caso.Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15).

115 CONVÊNIOS

A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação ente da Administração Pública, 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

00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

116 CONVÊNIOS

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

00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

117 CONVÊNIOS

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. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

118 CONVÊNIOS

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 artigo 11, inciso V, da Lei Complementar n. 73/1993 c/c o artigo 10, §1º, da Lei n. 10.480/2002, no parágrafo único do artigo 38 c/c o caput do artigo 116, ambos da Lei n. 8.666/1993 e no artigo 31, caput, do Decreto n. 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU n. 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

119 CONVÊNIOS

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. É possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação, salvodisposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido artigo 57 da Lei n. 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

00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

120 CONVÊNIOS

Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes de acordo de cooperação, como forma de conferir efetividade ao ajuste anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15).

57. Para a formalização de tal acordo, deve-se, via de regra, examinar: (i) a competência da autoridade administrativa; (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; (v) aprovação do Plano de Trabalho.

58. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, tem-se que o art. 16, III, do Decreto nº 10.995, de 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 normativo 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.

59. Verifica-se, assim, que a minuta está adequada quanto à competência em questão.

60. Quanto à competência do Diretor/Presidente da entidade para a subscrição do Acordo, verifica-se no seu Estatuto Social (SEI 10278010).

61. Nesse norte, foi juntada cópia do RG do Presidente da acordante (SEI 10277987). Além disso, acostou-se cópia autenticada da ata da Assembleia Geral Extraordinária de eleição e posse da atual diretoria, realizada em 11/08/2022 (SEI 12042456).

62. **Recomenda-se, em todo caso, que no ato da celebração do ajuste seja devidamente certificado se a pessoa acima identificada continua no cargo de Presidente da interessada.**

63. O art. 30 do Decreto nº 8.726, de 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, de 2014:

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.

Verifica-se que consta do processo, NOTA TÉCNICA Nº 140/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS (SEI 12530181), em que se se busca analisar a viabilidade técnica do acordo a ser firmado. Contudo, **sugere-se, 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.**

64. 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 entidade e do INSS (SEI 12529877, 12530026, 12530037, 12530045).

65. A Lei nº 13.019, de 2014, prevê ainda expressamente no seu art. 29 que, via de regra, os ACTs serão celebrados sem chamamento público. Da leitura do dispositivo citado, depreende-se que o chamamento público somente é obrigatório para a celebração de ACT 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, 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. 2º do Estatuto da acordante parece contemplar finalidades nesse sentido.

67. Além do mais, os arts 34 e 39 elencam alguns requisitos para a celebração de Acordo de Cooperação Técnica. Vejamos:

Lei nº 13.019, de 2014:

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

I - (...);

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 - (...);

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 - (...).

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 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.)

68. **Esclareça-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 colocados, mediante a juntada da documentação constante dos respectivos dispositivos legais destacados - ou deles decorrentes.**

69. **Recomenda-se**, ainda, em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao art. 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 atualizados: (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, de 2014, c/c arts. 26 e 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, podem ser afastadas pelo órgão ou entidade pública federal, nos termos do art. 6º, parágrafo 2º, I, do próprio Decreto nº 8.726, de 2016. Confira-se:

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. Não obstante as consultas em questão, **recomenda-se**, nos termos do inciso IX do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 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 nº 13.019, de 2014, as quais deverão estar descritas no documento.**

72. 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.

2.4 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, 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. 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 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 do Plano de Trabalho (SEI 12530045) que constam os requisitos mínimos exigidos por lei, tendo o diretor de Benefícios aprovado formalmente a minuta.

75. 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 Siafi, o Sicafe e o Cadin.

76. Em vista disso, tal requisito foi acrescentado no item 1 do Plano de Trabalho (SEI 12530045).

77. Outrossim, vale suscitar que a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, 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).

78. **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.**

2.5 Da Minuta do Ajuste

79. No que toca à **minuta do Acordo de Cooperação Técnica**, importante observar o que dispõe o art. 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:

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 - (...);

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 - (...);

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 - (...);

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 - (...);

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.

80. 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.

81. 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.

82. Igualmente, impende alertar a área técnica acerca do disposto no art. 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.

83. Por fim, destaca-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 ACTs celebrados entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil.

3. CONCLUSÃO

84. 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, pensionistas ou idosos, 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 29, 30, 33/35, 42, 52, 62, 68, 69, 71, 72, 78 e 81 da presente manifestação.**

85. Sugere-se o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Benefícios**, com vistas ao prosseguimento do feito.

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

À consideração superior.

Brasília, 02 de agosto de 2023.

(assinado eletronicamente)

PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS
PROCURADOR FEDERAL

(assinado eletronicamente)
ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM
PROCURADORA FEDERAL
COORDENADORA DA EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL

Aprovo as conclusões do PARECER N° 00079/2023/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

Encaminhe-se conforme sugerido.

(assinado eletronicamente)
ANDRÉ CAMARGO HORTA DE MACEDO
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-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) 35014539804202243 e da chave de acesso 2e2ef8e8



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 1235424123 e chave de acesso 2e2ef8e8 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: 07-08-2023 14:24. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, 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 1235424123 e chave de acesso 2e2ef8e8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 04-08-2023 15:50. Número de Série: 51385880098497591760186147324. 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 1235424123 e chave de acesso 2e2ef8e8 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: 04-08-2023 16:00. Número de Série: 51385880098497591760186147324. 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
EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL

PARECER n. 00207/2023/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.113663/2023-13

INTERESSADOS: SINDNAPI - FS - SINDICATO NACIONAL DOS APOSENTADOS, PENSIONISTAS E IDOSOS

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e o Sindicato Nacional dos Aposentados (SINDNAPI), 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 2014.

II. Parecer pela aprovação da minuta do ajuste, desde que atendidas as ressalvas anotadas.

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 13.019/2014, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o **Sindicato Nacional dos Aposentados** (SINDNAPI), CNPJ 04.040.532/0001-03, objetivando o desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.

2. O procedimento veio para análise da Procuradora signatária por força do art. 10 da Lei nº 10.480/2002. No que interessa a esta análise os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

- Requerimento inicialmente apresentado pela interessada (SEI 11127542);
- Nota Técnica nº 158/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS, com manifestação favorável ao pleito (SEI 13135780);
- Aceite formal da minuta pela entidade (SEI 13282690);
- Ata da Assembleia Geral Ordinária da interessada (SEI 12202940 e 12202917)
- Minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS(SEI 13133273);
- Modelo autorização para desconto (SEI 13135702);
- Minuta Plano de Trabalho SEI/INSS (SEI 13135711)
- Despacho Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (SEI 13485703);

3. **É o relatório.**

2. FUNDAMENTAÇÃO

4. 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. 2 e SEI 13528386), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 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 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

5. Trata-se de análise jurídico-formal de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e o Sindicato Nacional dos Aposentados (SINDNAPI), que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (SEI 13133273) o seguinte:

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 Aposentados, Pensionistas e Idosos - Força Sindical (SINDNAPI - FS), no valor correspondente à **0,6% (seis décimos por cento) ou 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento)** do benefício do associado, em favor da ACORDANTE, limitado a R\$ 75,07 (setenta e cinco reais e sete centavos).

1.2. O desconto em referência apenas será realizado e repassado a 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, de 1991, pelo Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 1999, bem como pelas disposições específicas ora ajustadas.

1.4. 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.

1.5. 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.

1.6. O desconto de mensalidade previsto 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.

6. O art. 115, 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, 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.

7. Examina-se, dessa forma, que a regra contida no retro art. 115 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.**

8. O art. 154 do Decreto nº 3.048, de 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

(...);

§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.

§ 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.

§ 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.

§ 1º- C A autorização do segurado de que trata o inciso V do **caput** poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário.

§ 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

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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

9. 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.**

10. Quanto ao primeiro requisito (legitimidade da entidade para figurar no polo do ajuste de referência) evidencia-se que o art. 115, 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.

11. O Decreto nº 3.048, de 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.

12. 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**.

13. 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).

14. 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).

15. Tem-se, no que interessa, 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.**

16. 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**. Infere-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.

17. O § 1º-D do art. 154 do Decreto 3.048/1999, 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 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.

18. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do § 1º-D do art. 154 do Decreto 3.048/1999, foi alvo de diversas manifestações veiculadas pela Coordenação-Geral de Matéria Administrativa, em especial a Nota nº 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.274130/2020-64) e o Parecer nº 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33). Nessa toada, tais opinativos concluíram 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, enquadram-se no conceito legal.

19. **No entanto, o entendimento adotado pelo então Procurador-Geral desta PFE/INSS, por meio do Despacho nº 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.

20. O Estatuto Social da entidade (SEI 12202942) traz o conceito/objeto/atividade econômica da entidade e quem pode se associar:

Art. 1º. O Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos Força Sindical com sede e foro à Rua do Carmo nº 171, Centro, da cidade de São Paulo Estado de São Paulo, é uma associação civil, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de natureza sindical, com prazo de duração indeterminado, regida na forma da Lei e deste Estatuto, com base de abrangência e 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 geral e/ou complementar.

(...)

Art. 8º. Podem se associar ao sindicato :

- a) O aposentado e o pensionista beneficiário do Instituto Nacional do Seguro Social ou de qualquer outro Instituto de Previdência Social, Federal, Estadual, Distrital ou Municipal;
- b) O idoso, assim definido pelo Estatuto do Idoso, ainda que não receba benefício pelo regime de previdência social.
- c) Os trabalhadores em fase de pré-aposentadoria do Instituto Nacional do Seguro Social Geral ou de qualquer outro Instituto de Previdência Social, Federal, Estadual, Distrital ou Municipal.

21. Da leitura, entende-se que a proponente é uma associação civil composta por pessoas físicas, aposentadas ou pensionistas da previdência social, restando assim atendido o disposto no arts. 115, V, da Lei nº 8.213/1991 e 154, V, do Decreto nº 3.048/1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020.

22. 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.

23. A entidade proponente apresentou comprovante de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ (SEI 12202922); ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual Diretoria (SEI 12202940) e cópia autenticada do Estatuto Social consolidado (SEI 12202942), **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.**

24. A entidade interessada possui inscrição no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE (SEI 12202923). É necessário ainda 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.**

25. **Orienta-se, outrossim, que a Administração realize de gestão de risco deste Acordo de Cooperação, antevendo medidas que solucionem tecnicamente eventuais problemas acerca da segurança jurídica documental.**

26. **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.

27. Quanto ao segundo requisito, conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (*ex vi*, no Parecer nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, 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, 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 § 1º-E do art. 154 do Decreto 3.048/1999, com redação dada pelo Decreto nº 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".

29. Sobre o tema, a **NOTA TÉCNICA Nº 158/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS** (SEI 13135780) teceu as seguintes considerações:

28. A natureza da contribuição, equivale ao conceito estabelecido pelo § 1º-E do art. 154 do Decreto nº 3.048, de 1999, conforme disposições estatutárias da entidade, senão vejamos:

Art. 2º. O Sindicato, além dos objetivos acima enunciados, tem as seguintes outras finalidades
(...)

z) Promover, mediante a celebração de convênios e parcerias, o desconto de mensalidades sociais e/ou outros créditos, em nome de associações e/ ou de entidades representativas de aposentados e pensionistas junto ao INSS ou outros entes públicos ou privados, visando propiciar, dessa forma, igualdade de condições de representatividade e a possibilidade da existência das diversas entidades representativas da Categoria Especial de Aposentados e Pensionistas.

(...)

Art. 3º. Caberá ao Sindicato, para a consecução dos seus objetivos:

(...)

d) Fixar mensalidades e contribuições aos associados

30. A Ata da Assembleia Geral (SEI 12202917) restou estipulada a possibilidade de cobrança de duas alíquotas a título de mensalidade: 0,6% (seis décimos por cento) ou 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) dos associados da entidade proponente. **Essa diferença de alíquotas deve ser esclarecida pela Administração junto à entidade proponente, devendo ser demonstrado que se trata apenas de desconto referente apenas à mensalidade associativa** (permitido pelo art. 115, V, da Lei nº 8.213/1990), não envolvendo outros serviços prestados pela entidade proponente, tais como auxílios e seguros, o que é vedado por lei.

31. Pelos dispositivos supra citados, a contribuição à entidade associativa enquadra-se no conceito legal de contribuição associativa. Pressupõe-se, dessa forma, que o ajuste proposto tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa.

32. Por essa razão, entende-se que a contribuição à entidade associativa está adequada ao conceito legal de contribuição associativa supra definido. E, assim, **sugere-se a complementação da NOTA TÉCNICA Nº 158/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS, com o fim de a administração manifestar-se conclusivamente sobre o tema.**

33. **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.**

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 CF/88:

Art. 5º. (...)

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 (SEI 13133273), 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 faz referência à modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício e de requerimento para exclusão de tal desconto como anexos do ACT, cuja minuta foi apensada no SEI 13135702.

36. No que tange a decisão de se descontar a contribuição associativa, no percentual correspondente a 0,6% (seis décimos por cento) ou 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento), houve a menção expressa no modelo de autorização (anexo I do ACT, SEI 13135702) que o percentual praticado foi definido na forma estabelecida na Ata da Assembleia Geral da interessada, havendo ainda menção ao limite do desconto no montante de R\$ 75,07 (setenta e cinco reais e sete centavos).

2.2 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, de 1991. Portanto, o **objeto , por si mesmo, é lícito e encontra embasamento legal na Lei de Benefícios.**

38. Configurada como associação, a condução do processo leva a crer que a interessada revela-se como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019, 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 art. 2º, I, alínea "a":

Lei nº 13.019, de 2014:

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;

39. Sobre o ponto, no art. 1º do Estatuto consta que a interessada é uma é "associação civil, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de natureza sindical, com prazo de duração indeterminado, regida na forma da Lei e deste Estatuto, com base de abrangência e atuação em todo o território nacional". Além disso, no art. 66, parágrafo único, do Estatuto consta disposição de que em hipótese alguma haverá distribuição de dividendos em razão da obtenção ou geração de renda e/ou patrimônio.

40. Tratando-se de parceria administrativa com entidade privada sem fins lucrativos, atrai-se a aplicabilidade do novo regime jurídico de parceria estabelecido pela Lei nº 13.019, de 2014, conforme o Enunciado Consultivo do DEPCONSU nº 113, *vebis*:

A disciplina do Decreto n. 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU n. 424/2016 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 artigo 116, caput e § 1º, da Lei n. 8.666/1993, no que couber; e

(ii) nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei n. 13.019/2014 e no Decreto n. 8.726/2016.

(Parecer nº 015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14)

41. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de ACT, 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, 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:

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;

42. 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. **Deve 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", I, do art. 2º, da Lei nº 13.019, de 2014, a fim de atestar a adequação ao regime jurídico da Lei nº 13.019, de 2014.**

2.3 Dos Requisitos Legais para a Celebração de Acordo de Cooperação:

43. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, 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".

44. 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.

45. 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 2016, que regulamenta a Lei nº 13.019, de 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.

46. Quanto aos requisitos para a celebração do termo de cooperação, cumpre anotar o estabelecido nos Enunciados Consultivos do DEPCONSU nº 114, 115, 116, 117, 118, 119 e 120, respectivamente:

114 CONVÊNIOS

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 artigo 116 da Lei n. 8.666/1993 e nos incisos I a IV 28 do artigo 25 do Decreto n. 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 artigo 116, §1º, da Lei n. 8.666/1993, no artigo 35, inciso V, da Lei n. 13.019/2014 e/ou no artigo 25 do Decreto n. 8.726/2016, se for o caso.

115 CONVÊNIOS

A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação ente da Administração Pública, 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.

116 CONVÊNIOS

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.

117 CONVÊNIOS

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.

118 CONVÊNIOS

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 artigo 11, inciso V, da Lei Complementar n. 73/1993 c/c o artigo 10, §1º, da Lei n. 10.480/2002, no parágrafo único do artigo 38 c/c o caput do artigo 116, ambos da Lei n. 8.666/1993 e no artigo 31, caput, do Decreto n.

8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU n. 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

119 CONVÊNIOS

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. 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 artigo 57 da Lei n. 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.

120 CONVÊNIOS

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

(Parecer nº 015/2013 - SAPIENS 00407.001856/2013-52, seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15; Parecer nº 004/2016/DEPCONSUCPCV/PGF/AGU - SAPIENS 00407.007117/2016-17, seq. 14).

47. Para a formalização de tal acordo, deve-se, via de regra, examinar: (i) a competência da autoridade administrativa; (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; (v) aprovação do Plano de Trabalho.

48. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, tem-se que o art. 16, III, do Decreto nº 10.995, de 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 normativo 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.

49. Verifica-se, assim, que a minuta está adequada quanto à competência em questão.

50. Quanto à competência do Diretor/Presidente da entidade para a subscrição do Acordo, verifica-se no seu Estatuto Social, art. 53, "a" (SEI 12202942). Foi igualmente apresentada cópia do RG/CPF do Presidente da acordante (SEI 12202939). Além disso, acostou-se cópia autenticada da ata da Assembleia Geral Extraordinária de eleição e posse da atual diretoria (SEI 12202940). **Recomenda-se, em todo caso, que no ato da celebração do ajuste seja devidamente certificado se a pessoa acima identificada continua no cargo de Presidente da interessada.**

51. O art. 30 do Decreto nº 8.726, de 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, de 2014:

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. Verifica-se que consta do processo, a Nota Técnica nº 158/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS, em que se se busca analisar a viabilidade técnica do acordo a ser firmado. Contudo, **sugere-se, 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 entidade (SEI 11127542), bem como manifestação de interesse do INSS (SEI 13135780).

54. A Lei nº 13.019, de 2014, prevê ainda expressamente no seu art. 29 que, via de regra, os ACTs serão celebrados sem chamamento público. Da leitura do dispositivo citado, depreende-se que o chamamento público somente é obrigatório para a celebração de ACT 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 art. 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. 1º e 2º do Estatuto da acordante parece contemplar finalidades nesse sentido.

56. Além do mais, os arts 34 e 39 elencam alguns requisitos para a celebração de Acordo de Cooperação Técnica. Vejamos:

Lei nº 13.019, de 2014:

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

I - (...);

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 - (...);

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 - (...).

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 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.)

57. **Esclareça-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.**

58. **Recomenda-se**, ainda, em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao art. 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 atualizados: (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 arts. 26 e 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, **podem ser afastadas pelo órgão ou entidade pública federal**, nos termos do art. 6º, parágrafo 2º, I, do próprio Decreto nº 8.726, de 2016. Confira-se:

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. 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 contratar, 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.

2.4 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. 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.

62. Nesses termos, entende-se que o Plano de Trabalho deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. 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 Siafi, o Sicafe e o Cadin. Em vista disso, tal requisito foi acrescentado no item 3 do Plano de trabalho (SEI 13135711).

63. Outrossim, vale suscitar que a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, 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).

64. **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.**

2.5 Da Minuta do Ajuste

65. No que toca à **minuta do Acordo de Cooperação Técnica** (SEI 13133273) é importante observar o que dispõe o art. 42 da Lei nº 13.019/2014:

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:

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 - (...);

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 - (...);

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 - (...);

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 - (...);

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.

66. 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.

67. 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.

68. Igualmente, impende alertar a área técnica acerca do disposto no art. 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.

69. 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.

70. Em análise da Minuta de ACT em questão (SEI 13133273), mais precisamente em seu preâmbulo, percebe-se **erro material ao apontar que o Decreto nº 10.995, de 14/03/2022 criou INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. O referido Decreto tem a finalidade "aprovar a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança" e não de criar a autarquia previdenciária, recomendando-se assim a correção.**

71. **Cabe ressaltar que o Despacho da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (SEI 13485703) referencia o ato em questão como "Termo Aditivo" e além disso não aprova as Minutas analisadas, pelo que recomenda-se a correção do erro material do Despacho e a aprovação das Minutas analisadas.**

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica (SEI 13133273) encaminhada para análise**, sem qualquer incursão na seara técnica ou exame da conveniência e oportunidade na celebração do referido ajuste, **opina-se pela sua aprovação, desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 23 a 25, 30, 33, 42, 50 a 52, 57 a 58, 60, 64, 67, 70 e 71 da presente manifestação.**

72. Sugere-se o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Benefícios**, com vistas ao prosseguimento do feito.

À consideração superior.

Brasília/DF, 20 de outubro de 2023.

(assinado eletronicamente)

ALAN LACERDA DE SOUZA

Procurador Federal

Em colaboração com a ENC em Matéria de Parcerias e Residual

DESPACHO

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

2. Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Coordenador-Geral de Matéria de Pessoal, Parcerias e Residual, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 05/10/2009, c/c o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26/08/2013 e art. 2º da Portaria nº 004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03/08/2023.

(assinado eletronicamente)

ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM

PROCURADORA FEDERAL

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

DESPACHO

1. Aprovo as conclusões do **PARECER n. 00207/2023/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 2009, c/c o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 2013 e competência delegada, conforme art. 2º da Portaria nº 004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 2023.

2. Encaminhe-se conforme sugerido.

(assinado eletronicamente)

ANDRÉ CAMARGO HORTA DE MACEDO

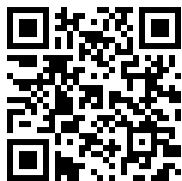
PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL

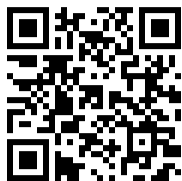
Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014113663202313 e da chave de acesso 7587e14c



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 1311090159 e chave de acesso 7587e14c 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: 26-10-2023 11:38. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, 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 1311090159 e chave de acesso 7587e14c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 26-10-2023 11:17. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ALAN LACERDA DE SOUZA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1311090159 e chave de acesso 7587e14c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALAN LACERDA DE SOUZA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 25-10-2023 18:47. Número de Série: 51385880098497591760186147324. 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
PROTOCOLO
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

CERTIDÃO Nº 03600/2025/PROT/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 00695.001635/2025-10

INTERESSADOS: SENADO FEDERAL - COORDENAÇÃO DE COMISSÕES ESPECIAIS, TEMPORÁRIAS E PARLAMENTÁRES DE INQUÉRITO

ASSUNTOS: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - CPI

Certifico que, nesta data, recebi o processo eletrônico em epígrafe, por meio do Sistema SEI, de regularidade ora conferida, nos termos abaixo:

Consultante: Ouvidoria

Data de envio no SEI: 03/09/2025

Marcar com “X”, quando for o caso:

- INSS.
- ☐ Processo tramitado com instrução irregular em razão de urgência e/ou justificativa certificada nos autos pelo INSS.
 - ☐ Processo classificado como de acesso restrito no SEI (*indicar aqui fundamento legal utilizado*).
 - ☐ Processo com histórico de alteração da ordem dos protocolos dos documentos no SEI.

RELAÇÃO DE DOCUMENTOS DA ÁRVORE DO PROCESSO NO SEI

A ordem e sequência (dos protocolos) dos documentos, por ocasião do recebimento no SEI, consta em anexo (para fins de registro).

LINK DE ACESSO EXTERNO AO SEI

A íntegra do referido processo pode ser acessada, para fins de consulta, no seguinte endereço eletrônico:
https://sei.inss.gov.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=445309&infra_hash=5dbdf99943817324e5c808262826dcff

O link acima não poderá ser retransmitido, devendo o usuário adotar as cautelas para preservação e proteção dos dados e informações constantes nos autos.

O hyperlink funciona melhor no navegador Google Chrome. **Caso não funcione corretamente, tente copiá-lo e colá-lo no navegador ou, ainda, abri-lo em nova guia.**

ORIENTAÇÃO AO ÓRGÃO CONSULENTE (INSS)

Para a análise e manifestação da PFE-INSS serão considerados apenas os documentos juntados até a data de recebimento do processo no sistema SEI (conforme relação de documentos em anexo).

Situações excepcionais que justifiquem a necessidade de complementar a instrução do processo já distribuído à PFE-INSS devem ser objeto de nova consulta, com a complementação de informações e dúvidas mediante regular envio do processo via SEI.

A nova consulta ensejará a renovação do prazo legal para resposta da PFE-INSS ao órgão consulente.

ENCAMINHAMENTO

Encaminho, inicialmente, à COINC PFE/INSS, e, concomitantemente, mediante a juntada desta certidão, concluo o correspondente processo no SEI.

Brasília, 03 de setembro de 2025.

WARLEY FERNANDES DE OLIVEIRA
Divisão de Protocolo e Gestão Documental da 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) 00695001635202510 e da chave de acesso 08758fe1

 Consultar Andamento



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. 00061/2022/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.274730/2022-94

INTERESSADOS: CEBAP CENTRO DE ESTUDO DOS BENEFÍCIOS DOS APOSENTADOS E PENSIONISTA
ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a CEBAP, 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 o Centro de Estudos dos Benefícios dos Aposentados e Pensionistas - CEBAP, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.

2. Cumpre anotar que processo de igual natureza, com a mesma interessada, já teve curso neste INSS sob o NUP: 35000.001333/2018-78, tendo esta PFE-INSS-Sede se manifestado por meio do PARECER n. 00003/2019/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, que concluiu o seguinte:

Diante de todo o exposto, opina-se pela **não** aprovação da minuta do Acordo de Cooperação Técnica - ACT em questão, constante das fls. 38/54 dos autos, 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. c/c as recomendações constantes do parágrafo 59.** Caso sejam todas as recomendações dispostas no tópico 2.2 atendidas e parágrafo 59, entende-se pela possibilidade de continuidade do feito, de modo que, sob **os aspectos jurídico-formais, a minuta do Acordo de Cooperação Técnica (fls. 38/54) encaminhada para análise** estará apta a ser utilizada, **desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 39, 53, 55/56/57, 61/62/63/64/65 e 69 da presente manifestação.**

Ademais, **a área técnica deve se atentar para as recomendações expressas nos parágrafos 69, 70 e 71.**

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

3. Ao que parece, por ocasião daquele processo, ao final o ACT não foi celebrado e, neste momento, inaugurou-se novo processo sem qualquer vinculação ao processo anterior, deixando de se consignar o histórico existente quanto as tratativas outrora estabelecidas com a entidade interessada.

4. Em vista disso, recomenda-se, desde já, seja providenciado a vinculação dos processos no âmbito do SEI e do Sapiens, bem como recomenda-se que a administração, em outras situações semelhantes, desarchive o processo com

as tratativas inauguradas e siga o curso nos mesmo autos, para evitar manifestações contrárias e perda do histórico necessário.

5. Este novo processo seguiu curso pela Diretoria de Benefícios, tendo aportado a esta Especializada instruído com os seguintes documentos:

- Documentação inicialmente apresentada, pelo Centro de Estudos dos Benefícios dos Aposentados e Pensionistas, por meio de correspondência eletrônica (seq. 01)
- Documento de identidade do representante da entidade, acompanhado de comprovante de endereço (seq. 04 e 31);
- Ata da assembleia geral extraordinária, que dispôs sobre a eleição dos novos membros da Diretoria, bem como promoveu alterações estatutárias (seq. 6 e 7);
- Estatuto social consolidado, datado de fevereiro de 2022 (seq. 6);
- Cópia de **OFÍCIO** SEI Nº 9160353/2022/DCBEN/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS, de comunicação com a entidade interessada (seq. 9 a 12);
- Carta resposta, exarada pela presidente da entidade, com as informações e documentos que entendeu pertinentes (seq. 14);
- Documentos de regularidade fiscal (seq. 15 a 19; 34 a 47);
- Declarações exigidas por lei (seq. 20 a 24);
- Requerimento de Cadastro de Estidades Sindicais Especiais (CESE) (seq. 25);
- Relação de associados (seq. 27);
- Cópia de contrato de aluguel de espaço em imóvel comercial (seq. 28);
- Carta resposta, exarada pela presidente da entidade, com informações sobre o endereço eletrônico da entidade (seq. 48);
- Check List De Verificação Da Documentação Apresentada SEI/INSS - 9484516 (seq. 50);
-
- Minuta de Acordo de Cooperação Técnica - SEI/INSS - 9491853 (seq. 52) e Minuta Plano de Trabalho SEI/INSS - 9491222 (seq. 51), acompanhada de seus anexos (seq. 53 e 54);
- NOTA TÉCNICA Nº 60/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS- SEI/INSS - 9491285 - firmada pela Chefe Divisão de Consignação em Benefícios (seq. 55) e anuência da Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios (seq. 60)

6. 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.

7. É o relatório, segue o exame.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

8. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de Minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 9491853, a ser firmado entre o INSS e a CEBAP, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (seq. 52), 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 do Centro de Estudos dos Benefícios dos Aposentados e Pensionistas - CEBAP, no valor correspondente a 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 da ACORDANTE”.

9. 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

10. 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.

(...)

11. 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.**

12. 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](#))

13. 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.

14. 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).

15. 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".

16. Sobre o tema, a NOTA Nº 60/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS (seq. 55) teceu as seguintes considerações:

DOS DESCONTOS DA MENSALIDADE

Os descontos da mensalidade estão previstos em Ata de Assembleia Geral Extraordinária (9390509), realizada em 27/07/2022, protocolado sob o nº 210.039, tendo sido registrado eletronicamente sob o nº 188.170 e averbado no registro nº 113.941 de 01/07/2007, no Livro de Registro Civil de Pessoas Jurídicas da Comarca de São Paulo, os quais forma definidos no percentual de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento):

" A proposta então com base nas informações apresentadas foi aprovada por unanimidade dos presentes, ficando instituída então somente a cobrança do valor de mensalidade no percentual de desconto de 2,5% (dois e meio por cento) do benefício do associado afiliado a CEBAP, não podendo a cobrança ultrapassar o valor de R\$ 75,00 (setenta e cinco reais) a pa, que passa a ter seus efeitos a partir da mensalidade do mês de abril de 2022, cabendo a Presidente proceder com a publicação desta deliberação em seu formato extrato..."

A proponente apresentou resposta detalhando a atual forma de contribuição (vide Documento SEI nº 9527979), quais sejam:

boleto bancário;
débito automático, e;
transferências bancárias.

17. O Art. 30 do Estatuto social da entidade dispõe o seguinte:

Art. 30 - Os bens e patrimônio social do **"CEBAP"** será composto de:

(...)

h) contribuição de seus associados e afiliaos.

18. 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.

19. **Cumprе 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.**

20. **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.**

21. 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.**

22. 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.

23. 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)

24. 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.

25. 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.

26. 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.

27. 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.

28. 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.

29. 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.

30. Pois bem. In casu, a CEBAP, conforme art. 1º do Estatuto (seq. 6), é uma "associação civil, de fins não econômicos". Admitindo, como sócios, conforme art. 5º do Estatuto o seguinte:

Artigo 5º - O "**CEBAP**" é composto é constituído 9sic0 por um número ilimitado de associados. Considera-se "associado" toda pessoa física que se associa e tem seu cadastro aprovado nos termos deste Estatuto, sendo classificado nas seguintes categorias:

- a) Associados natos: associado que participou da constituição durante o período compreendido entre a assembleia de constituição do "**CEBAP**" em 24 de dezembro de 2004 e seus 12 (doze) primeiros meses, bem como associados que participaram do processo de cadastramento na assembleia geral de 06 de agosto de 2018;
- b) Associado efetivo: associado quites com sua mensalidade e demais contribuições, cujo 9sic0 sua aprovação nesta categoria foi devidamente aprovada por unanimidade da assembleia de associados a ser convocada para tal finalidade, e cujo os (sic) interesses de ingresso estejam de acordo com os interesses do "**CEBAP**";

31. Sobre o tema, o PARECER n. 00003/2019/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, veiculado no NUP: 35000.001333/2018-78, por ocasião de outro pedido de celebração desse ajuste com a mesma entidade, manifestou o seguinte:

Pois bem. In casu, a CEBAP, conforme art. 3º do Estatuto:

(...) tem por finalidade e objetivo atuar na qualidade de entidade de classe representativa de idosos, aposentados e pensionistas, na defesa dos interesses da sociedade civil, especialmente a cidadão da boa idade, idosos, aposentados e pensionistas na defesa e representação de seus interesses jurídicos e sociais, difusos ou coletivos, bem como de seus sindicatos, órgãos de classe e entidades afiliadas, perante Órgãos públicos (...)."

A CEBAP é formada pelos denominados associados natos e associados efetivos, conforme prevê o capítulo III do estatuto, bem como por afiliados, conforme previsto no Capítulo VIII do estatuto, cujos artigos se destacam os seguinte, *verbis*:

ARTIGO 5º - O "CEBAP" é composto por um número ilimitado de de associados. Considera-se "associado" toda pessoa física que se associa e tem seu cadastro aprovado nos termos deste Estatuto, sendo classificados nas seguintes categorias:

(...)

ARTIGO 26º - Entende-se por afiliados, as pessoas físicas ou jurídicas as quais se destinam os serviços para os quais o "CEBAP" foi instituído.

Parágrafo Primeiro: Poderão afiliar-se qualquer idoso, aposentado, pensionista, beneficiário de seguridade social, de fundos de pensão ou anistiados, que tenham interesse em usufruir dos serviços oferecidos, nas condições que vierem a ser estabelecidas pela Diretoria.

Parágrafo Segundo: Poderão afiliar-se qualquer pessoa jurídica cujas atividades tenham relação com os objetivos sociais, nas condições que vierem a ser estabelecidas através de convênio entre as partes.

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.

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.

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 finalidade é na defesa dos interesses "especialmente a cidadão da boa idade, idosos, aposentados e pensionistas", 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.

Por essa razão, entende-se que **a CEBAP não se classifica como entidade de aposentados para fins do presente ajuste, o que a impede de formalizar o acordo pretendido.**

32. Por ocasião desse novo pedido, observa-se que foram promovidas alterações estatutárias, contudo, a entidade continua a admitir como sócios qualquer pessoa física, ainda que não ligada a categoria que congrega (idosos, aposentados e pensionistas), entende-se que **a CEBAP não se classifica como entidade de aposentados para fins do presente ajuste, o que a impede de formalizar o acordo pretendido.**

33. 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.

34. 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.

35. 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.

36. 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.**

37. 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.

38. 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.**

39. 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.

40. 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.

41. 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.

42. 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;

43. 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. 52) 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:

44. 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.**

45. 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)

46. **Sobre o ponto, observa-se que a Entidade, no art. 1º do Estatuto, se auto declara como uma associação civil sem fins lucrativos.**

47. 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.**

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 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;

49. 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 CEBAP, 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:

50. 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*".

51. 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.

52. 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.**

53. 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 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.)

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**, 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.

56. **Quanto à competência do representante do CEBAP para a subscrição do Acordo**, verifica-se, da cópia autenticada do Estatuto Social acostada aos autos, que compete ao presidente representar a entidade ativa e passivamente, em juízo e fora dele, (art. 17, alínea "a").

57. 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.

58. **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.**

59. 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;

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 CEBAP e aceitação formal das minutas em resposta (seq.58).**

62. Há manifestação de interesse do INSS, nos termos da NOTA TÉCNICA Nº 60/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS- SEI/INSS - 9491285 - firmada pela Chefe Divisão de Consignação em Benefícios e anuência da Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios (seq. 55).

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. 3º 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 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.)

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 - versão SEI nº 9491222 constam os requisitos mínimos exigidos por lei, **não tendo o diretor de Benefícios aprovado formalmente a minuta, situação que merece reparos.**

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 9491222).

75. **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).

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. 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.**

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.

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, **opina-se pela aprovação da minuta do acordo de cooperação técnica SEI nº 6340526 (seq. 52), desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 32, 33, 39/41, 58, 60 66, 67, 70, 72, 76 e 77 da presente manifestação.**

84. Ademais, **a área técnica deve se atentar para as recomendações expressas nos parágrafos 19/20, 36, 80, 81 e 82.**

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

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

À consideração superior.

Brasília, 29 de novembro 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 PGFnº 526, de 26 de agosto de 2013.

(assinado eletronicamente)

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) 35014274730202294 e da chave de acesso f568d8ad



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 1046897701 e chave de acesso f568d8ad 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: 05-12-2022 13:55. Número de Série: 52351787759800190476513103403. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



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 1046897701 e chave de acesso f568d8ad 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: 06-12-2022 10:06. 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. 00047/2022/SUBPROC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.274730/2022-94

INTERESSADOS: CEBAP CENTRO DE ESTUDO DOS BENEFÍCIOS DOS APOSENTADOS E PENSIONISTA
ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

1. Trata-se de Acordo de Cooperação Técnica a ser celebrado entre o INSS e o Centro de Estudos dos Benefícios dos Aposentados e Pensionistas - CEBAP, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.
2. APROVO o PARECER n. 00061/2022/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (Seq. 62) por seus próprios fundamentos, notadamente no tocante às recomendações lançadas, em especial á contida nos "itens 32 e 33", as quais tratam do suposto não atendimento das condições legais exigidas por parte da empresa privada celebrante.
3. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão.

Brasília, 06 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) 35014274730202294 e da chave de acesso f568d8ad



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 1053686888 e chave de acesso f568d8ad 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: 06-12-2022 13:31. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.