



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. 00068/2022/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.295860/2022-61

INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS E PREVIDÊNCIA - ABENPREV

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS E PREVIDÊNCIA, 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.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Pessoal, 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 13.019/14, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e a Associação de Benefícios e Previdência - ABENPREV, 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 Ofício nº 050/2022, por meio do qual a ABENPREV manifesta o de acordo em relação as minutas do ACT e Plano de Trabalho (sapiens seq. 88; SEI/INSS 9839843);
- o Nota Técnica nº 64/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS, com Estudo de Viabilidade Técnica sobre a conveniência e oportunidade de celebração da proposta do ACT (sapiens seq. 80; SEI/INSS 9753808);
- o Minuta do ACT (sapiens seq. 77; SEI/INSS 9752044);
- o Minuta do Plano de Trabalho (sapiens seq. 76; SEI/INSS 9751324);
- o Ata de Assembléia Geral Extraordinária (sapiens seq. 63; SEI/INSS 9733816);
- o Despacho SEI/INSS 9504485, em que a área técnica conheceu parcialmente do recurso da ABENPREV reconsiderando o ato que indeferiu a celebração do ACT (sapiens seq. 51);
- o Despacho SEI/INSS - 9297788 que a princípio indeferiu o pedido de celebração de ACT (sapiens seq. 40);
- o Estatuto Social da entidade (sapiens seq. 18; SEI/INSS 8332078);
- o Ata da Assembleia Geral Extraordinária (sapiens seq. 16; SEI/INSS 8332076);.

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

4. É o relatório, segue o exame.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

5. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de Minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 8369202, a ser firmado entre o INSS e a Associação de Benefícios e Previdência - ABENPREV, com o seguinte objeto:

“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 DE BENEFÍCIOS E PREVIDÊNCIA - ABENPREV, no valor correspondente à 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do benefício do associado, limitado a R\$ 70,87 (setenta reais e oitenta e sete centavos), em favor da ACORDANTE.”

6. De início, a Autarquia opinou pela impossibilidade de firmar o ajuste (SEI/INSS - 9297788; sapiens seq. 40), sob o fundamento de que que a entidade não contemplava as características necessárias a formalização do acordo.

7. Em face do indeferimento, a proponente apresentou pedido de reconsideração apresentando declaração de que possui 29.735 associados cadastrados (sapiens seq. 48; SEI/INSS 9391682).

8. Saliente-se que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes do sistema sapiens até a presente data (sapiens seq. 103), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

2.2 Das Condições para o Desconto nos Benefícios

O 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, desde que autorizadas por seus filiados:

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...);

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

(...)

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

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

10. O art. 154 do Decreto 3.048/1999, 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 (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

(...)

§1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos

beneficiários e interesse público. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

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

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

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

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

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

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

§ 1º-E Considera-se **mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas** a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS. (Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020)

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

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

§ 1º-H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica. (Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020).

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

11. Nesse norte, 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 n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas.

13. O Decreto 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.

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 10.406/2002, 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 a presente análise, que a associação se define pela reunião de pessoas com objetivos comuns, cuja finalidade não seja econômica. Mas devem ser dotadas de finalidades específicas inerentes às pessoas que congrega.

18. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o 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.

19. 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.

20. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048/1999, foi alvo de diversas manifestações veiculadas pela CGMAD, em especial a NOTA n. 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.274130/2020-64) e o PARECER n. 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33). Nessa toada, tais opinativos concluíram que mesmo na vigência do Decreto n.º 10.537/20, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de

categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, enquadram-se no conceito legal.

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

22. O Estatuto Social da entidade foi juntado no sapiens seq. 18 (SEI/INSS 8332078) e consta o conceito da ABENPREV e quem podem ser associado:

"Art. 1º - A ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS E PREVIDÊNCIA, fundada aos dezoito dias do mês de janeiro de dois mil e dezoito, nesta capital federal, que se identifica com a sigla ABENPREV, com sede na Q SIG, Quadra 02, Número 420, 440, Sala 212, Subsolo 02, Zona Industrial, Brasília/DF, CEP: 70.610-420, com foro e jurisdição no Distrito Federal, constitui-se sob a forma de associação civil, é uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujo prazo de duração é indeterminado, abrangência em Todo território Nacional."

(...);

Art. 4º - A ABENPREV manterá o cadastro atualizado de seus associados.

Parágrafo Primeiro - Será admitido como associado qualquer pessoa maior de idade, de ambos os sexos, sem distinção de raça, credo ou filiação partidária, desde que seja aposentado ou pensionista da previdência social. A admissão na Entidade é espontânea e acontecerá mediante proposta formalizada pelo interessado devidamente aprovada pela Diretoria Administrativa.

23. No documento de sapiens seq. 63 consta uma alteração do Estatuto, mas apenas do art. 17 para acrescentar os novos nomes de membros da Diretoria.

24. Dentre as finalidades, o Estatuto da entidade prevê:

Art. 2º - A ABENPREV tem por destinação assistência, desempenho, amparo legal e assistência jurídica em defesa dos interesses coletivos e individuais dos seus associados, sendo os aposentados e pensionistas, junto a outras diversas entidades de natureza pública ou privada, nacional ou internacional, principalmente ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, e ainda, colaborar e participar para a boa educação e formação íntegra, cidadã, cultural, técnica e intelectual dos inativos, propiciando medidas que resultam em sua satisfação, bem estar, saúde, contentamento, entretenimento, lazer, habilidades e aprimoramentos sociais e profissionais, destreza e formação, seja presencial e/ou a distância, podendo ainda desenvolver medidas de cunho social de interesse comum e pertinente entre toda coletividade. O desenvolvimento de tais medidas e atividades ocorrerá em todo o território nacional e expor-se-a:

a) propagar e multiplicar interações sociais a partir do interesse dos aposentados e pensionistas, e como premissa fundamental estabelecer a melhoria de condições e situações de vida e valor dos beneficiários previdenciários.

b) analisar as opiniões, ideias, anseios, expectativas e reivindicações dos seus associados, beneficiários, aposentados e pensionistas;

c) instaurar serviços de assessoria e consultorias técnica, nos planos nacionais ou internacional, para pautas previdenciárias, econômicas, sociais, culturais e de intercâmbio;

d) proporcionar a unidade e solidarizar entre os aposentados e pensionistas e suas entidades que assim representa-os.

e) instituir grupos de trabalho ou designar pessoas capacitadas para desenvolverem pesquisas tanto nacional quanto no exterior, sobre os aspectos sociais.

f) mediar junto as autoridades administrativas, judiciárias, legislativas e previdenciárias, acelerando a elucidação de pendências das entidades de aposentados e pensionistas;

g) representar, diante dos poderes Executivos, Legislativos e Judiciários, os interesses e ponderações dos aposentados e pensionistas e de suas entidades representativas.

h) oferecer assistência no âmbito de seus objetivos.

i) buscar a celebração de convênios, contratos e afins, com instituições públicas e/ou privadas, autárquicas ou fundacionais, nacionais ou internacionais, com a finalidade de propiciar opiniões, estudos, pesquisas e sugestões para a garantia e fixação de suportes para cooperação técnica, profissional, econômica ou social

.j) lutar pela defesa das liberdades individualizadas e difusas, pela justiça social e pelos direitos fundamentais do cidadão, podendo filiar-se a entidades nacionais e internacionais que viabilizem a luta em tutela dos aposentados, pensionistas e indicados representantes.

Parágrafo Primeiro - A Associação estabelecida neste Estatuto poderá determinar centrais, escritórios ou filiais em qualquer unidade federativa, tendo por propósito a representação delegada, assim como os múltiplos desenvolvimentos em prol e benefício dos aposentados, pensionistas e entidades afiliadas de todo território nacional, e para as atividades a que se propõe, acordar com o poder público, iniciativa privada, instituições fundacionais, entidades do terceiro setor, nacionais, internacionais e demais entidades e instituições como cooperativas de crédito e atuar como representante bancário de modo a colaborar para o acesso dos aposentados e pensionistas aos frutos e serviços financeiros;

Parágrafo Segundo - As atividades a serem realizadas pela **ABENPREV** poderão vir a ter a divulgação por jornais, site da associação, redes sociais, revistas e demais meios de interesse da entidade que seja de fácil visualização.

Parágrafo Terceiro - Destinam-se a acatar, resguardar, representar e a defesa legal de relevantes interesses coletivos ou individuais dos idosos, pensionista e/ou beneficiários de seguridade social de fundos de pensão e dos anistiados, além de todos os escopos, disposições, incentivos, objetivos, atribuições, atividades e obrigações da **ABENPREV**.

25. Da leitura dos artigos do Estatuto acima citados, entende-se que a proponente é uma associação civil composto por pessoas físicas, aposentadas ou pensionistas da previdência social. O art. 2º dispõe também que cabe a entidade prestar assistência, desempenho, amparo legal e assistência jurídica em defesa dos interesses coletivos e individuais dos seus associados, sendo os aposentados e pensionistas.

26. Sobre o ponto, a Nota Técnica nº 64/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS (sapiens seq. 80; SEI/INSS 9753808) narra que a ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS E PREVIDÊNCIA - ABENPREV, é uma "*entidade fundada aos dezoito dias do mês de janeiro de dois mil e dezoito, nesta capital federal, que se identifica com a sigla ABENPREV, com sede na Q SIG, Quadra 02, Número 420, 440, Sala 212, Subsolo 02, Zona Industrial, Brasília/DF, CEP: 70.610-420, com foro e jurisdição no Distrito Federal, constitui-se sob a forma de associação civil, é uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujo prazo de duração é indeterminado, abrangência em Todo território Nacional.*", conforme os termos dos incisos II e III do artigo 653 da Instrução Normativa nº 128/PRES/INSS de 28 de março de 2022.

27. **Assim, entende-se que a entidade atende o disposto no 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.**

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

29. Conquanto a ABENPREV tenha apresentado Comprovante de Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ (sapiens seq. 10; SEI/INSS 8332069), da Ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual Diretoria (sapiens seq. 63; SEI/INSS 9733816), além de cópia autenticada do Estatuto Social consolidado (sapiens seq. 18; SEI/INSS 8332078), é preciso alertar os gestores desta Autarquia de que o INSS está sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais decorrentes de descontos de valores de mensalidades de associações alegadamente não autorizados ou mesmo diversos do que efetivamente foi autorizado. Em razão de tal contexto, afigura-se de todo recomendável que a administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins.

30. No documento de seq. sapiens 09 (SEI/INSS 7192911), a entidade interessada informa *que não se aplica a esta entidade o registro de atividades sindicais prevista na Portaria ME nº 17.593/2020*. Conforme a Portaria MTE nº 984/2008, o CESE foi criado para fins de inscrição das entidades sindicais que não representam categorias profissionais ou econômicas, mas que representam os grupos dos aposentados e das organizações de sindicatos rurais e de colônias de pescadores. Como a proponente representa também grupo de aposentados, não se vislumbra impeditivo para que requeira seu cadastro no CESE. **Assim, caso o ACT seja firmado, recomenda-se que a entidade apresente a respectiva Certidão, eis que ela, a princípio, atesta a regularidade da entidade.**

31. **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.**

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

33. 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).

34. 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".

35. Os arts. 7º e 8A e 8B do Estatuto Social da ABENPREV preveem:

Artigo 7º - Instituirão base de recursos da ABENPREV- Contribuição mensal dos associados no percentual de 2,5% de seu benefício, doações, ou promoção de eventos com fins de levantamento de recursos específicos.

Parágrafo Único - A alteração no valor da contribuição mensal será estabelecido pela Assembleia.

Art. 8A - É livre a associação conforme artigo 8º da Constituição Federal, exceto os beneméritos, os associados contribuirão com a mensalidade associativa. Os valores serão estabelecidos pela Diretoria Executiva, ad referendum da Assembléia Geral.

Parágrafo Único - Em caso de licença sem vencimento, suspensão do benefício ou não havendo saldo para consignar a mensalidade associativa em casos de autorização de débitos em conta corrente e/ou folha de pagamento, o associado deverá efetuar o pagamento diretamente na tesouraria da Associação ou por meio de outras vias, como boleto bancário.

Artigo 8B - Aquele que pretender se associar, caso não tenha margem consignável em contracheque para desconto da mensalidade associativa, o respectivo valor poderá ser pago mediante desconto em conta corrente, boleto bancário ou qualquer outra forma determinada pela Diretoria Executiva, a teor do disposto no parágrafo 2º do artigo 4º deste Estatuto.

36. 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.

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. (Omissis)

(...)

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

39. No caso, a ABENPREV apresenta-se como entidade que presta serviços aos seus associados - aposentados e pensionistas do INSS. 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 DE BENEFÍCIOS E PREVIDÊNCIA - ABENPREV, no valor correspondente à 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do benefício do associado, limitado a R\$ 70,87 (setenta reais e oitenta e sete centavos), em favor da ACORDANTE".

40. Nesses termos, constata-se que os itens 1.2 e 1.6 da Cláusula Primeira da minuta do acordo sob análise prevê que só haverá desconto se for autorizado pelo titular do benefício. Consta, ainda, como forma de anexo ao Plano de Trabalho, modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício (sapiens seq. 78; SEI/INSS 9753123) e de requerimento para exclusão de tal desconto (sapiens seq. 79; SEI/INSS 9753246).

41. No que tange ao a decisão de se descontar a contribuição associativa, no percentual correspondente à 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do benefício do associado, limitado a R\$ 70,08 (setenta reais e oito centavos), 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 ABENPREV.

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:

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

43. 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;

44. Sobre o ponto, no art. 1º do Estatuto consta que a *ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS E PREVIDÊNCIA*, fundada aos dezoito dias do mês de janeiro de dois mil e dezoito, nesta capital federal, que se identifica com a sigla ABENPREV, com sede na Q SIG, Quadra 02, Número 420, 440, Sala 212, Subsolo 02, Zona Industrial, Brasília/DF, CEP: 70.610-420, com foro e jurisdição no Distrito Federal, constitui-se sob a forma de associação civil, é uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujo prazo de duração é indeterminado, abrangência em Todo território Nacional."

45. Lado outro, no art. 29, consta disposição de que a ABENPREV não consumará a distribuição de eventuais excedentes de receitas sobre custas, como dividendos ou bonificações a dirigentes ou associados, aplicando tais excedentes unicamente na preservação e no progresso de seus propósitos, assim estabelecidos no Estatuto. Assim, ficou claro o enquadramento da proponente como entidade privada sem fins lucrativos.

46. Em continuidade, 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, que estabelece o seguinte:

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

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

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

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. **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:

49. 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*".

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 8.726/2016, 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.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

54. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, 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.

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

56. **Quanto à competência da Presidente da ABENPREV para a subscrição do Acordo**, verifica-se que art. 19 do Estatuto Social (sapiens seq. 18), a competência da Presidente da entidade para firmar Acordo, representando-a **"Concerne unicamente ao Presidente a representação judicial e extrajudicial da ABENPREV em face de terceiros, assinar isoladamente cheques, fazer saques em banco e assinar convênios que a associação vier a firmar"**.

57. Nesse norte, foi juntada a CNH (sapiens seq. 30) da Presidente da ABENPREV. Além disso, acostou-se cópia Cópia autenticada da Ata da Assembleia Geral Extraordinária, realizada em 14/06/2021, que elegeu Maria Juracina Nunes Pacheco como a nova Presidente da entidade (sapiens seq. 63).

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

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 ABENPREV (sapiens seq. 4), bem como manifestação de interesse do INSS, nos termos da NOTA TÉCNICA Nº 64/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS (sapiens seq. 80).

62. 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.

63. 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. 3º do Estatuto da acordante** parece contemplar finalidades nesse sentido.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII - (revogado).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

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

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

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

65. **Esclarece-se** que a regularidade fiscal da acordante deve ser comprovada na data da celebração do ajuste. 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 artigo 29 do Decreto nº 8.726/16, e ao contido no PARECER nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-11), que a área técnica competente, na verificação de ocorrências impeditivas à celebração do ACT, consulte, sem prejuízo de outras consultas ou diligências eventualmente pertinentes, os seguintes sistemas/bancos de dados: (I) o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM, (II) o SICONV, (III) o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, (IV) o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, (V) o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, (VI) o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, (VII) a Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares, a Lista de licitantes inidôneos e a Lista de inabilitados para função pública, as três do Tribunal de Contas da União - TCU, e (VIII) o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

67. 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).

68. 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.

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

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

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5 Do Plano de Trabalho

70. Quanto à exigência de Plano de Trabalho para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei 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.

71. Nesses termos, entende-se que o Plano de Trabalho, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/16. No presente caso, verifica-se que do Plano de Trabalho constam os requisitos mínimos exigidos por lei. No entanto, não consta a aprovação formal pelo Diretor de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, **o que se recomenda**, nos termos do art. 16, III, do Decreto nº 10.995/2022.

72. Ainda com o intuito de aprimorar o documento apresentado, **sugere-se** que a área técnica defina previamente a periodicidade mínima de fiscalização do ajuste, a fim de que os servidores possam ter mais clareza quanto a necessidade ordinária desse tipo de fiscalização, sem olvidar as verificações extraordinárias que o caso eventualmente possam demandar.

73. Registra-se, além disso, que nesse tipo de ajuste, há um repasse do desconto efetuado na renda do beneficiário em favor do acordante e, para tanto, o art. 154, §1º-G, do Decreto nº 3.048/1999, prevê que seja realizada, antes de cada repasse do valor mensalmente descontado, a verificação da regularidade da entidade favorecida perante as Fazendas Nacional, Estadual, Distrital e Municipal, a Previdência Social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin.

74. Trata-se, portanto, de um requisito para o repasse do desconto realizado na renda mensal do beneficiário. Em vista disso, **recomenda-se** tal requisito legal seja refletido nas etapas de execução e ou nos procedimentos operacionais descritos no plano de trabalho.

2.6 Da Minuta do Ajuste

75. No que toca à **minuta do Acordo de Cooperação Técnica**, importante observar o que dispõe o artigo 42 da Lei nº 13.019. Veja-se:

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de **acordo de cooperação**, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso;

IV - (revogado);

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35;

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos;

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

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

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública;

XI - (revogado);

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade;

XIII - (revogado);

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51;

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto;

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

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública;

XVIII - (revogado);

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

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

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável.

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

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

76. Da análise da minuta encaminhada a esta Procuradoria, no que é aplicável ao ACT, verifica-se a presença das cláusulas obrigatórias acima relacionadas, razão pela qual não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS.

77. 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.

78. 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)

79. 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

80. Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica encaminhada para análise**, sem qualquer incursão na seara técnica ou exame da conveniência e oportunidade na celebração do referido ajuste, **opina-se pela aprovação da minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS - 7826868 (seq. sapiens 61), desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 31, 37, 48, 58, 60, 65, 66, 68, 69, 71, 72 e 74 da presente manifestação.**

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

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

À consideração superior.

Brasília, 29 de dezembro de 2022.

PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS
PROCURADORA FEDERAL

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

2. Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013.

ALEX DA COSTA GRAÇANO
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL SUBSTITUTO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014295860202261 e da chave de acesso 631d8061



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 1066395032 e chave de acesso 631d8061 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: 30-12-2022 11:09. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ALEX DA COSTA GRACANO, 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 1066395032 e chave de acesso 631d8061 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEX DA COSTA GRACANO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-12-2022 11:14. 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. 00003/2023/SUBPROC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.295860/2022-61

INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS E PREVIDÊNCIA - ABENPREV

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

1. Trata-se de Acordo de Cooperação Técnica - ACT a ser celebrado entre o INSS e a Associação de Benefícios e Previdência - ABENPREV, objetivando o desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.
2. APROVO o PARECER n. 00068/2022/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU por seus próprios fundamentos.
3. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão.

Brasília, 03 de janeiro de 2023.

JEFFERSON HEITOR DE MEDEIROS KIRCHNER
Procurador-Geral Substituto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014295860202261 e da chave de acesso 631d8061



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 1067194399 e chave de acesso 631d8061 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: 03-01-2023 14:16. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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

PARECER n. 00007/2023/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.336097/2022-35

INTERESSADOS: ASABASP - ASSOCIAÇÃO DE SUPORTE ASSISTENCIAL E BENEFICENTE PARA APOSENTADOS SERVIDORES E PENSIONISTAS.

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a ASABASO BRASIL, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados.

I. Natureza jurídica de Acordo de Cooperação. Ajuste não prevê transferência de recursos financeiros. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

II. Parecer pela aprovação da minuta do ACT, desde que atenda as ressalvas anotadas.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Pessoal, Parcerias e Residualá□□,

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 de Suporte Assistencial e Beneficente para Aposentados, Servidores e Pensionistas do Brasil - ASABASP BRASIL, â□□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 (sapiens seq. 01);
- Ata de fundação da ASABASP BRASIL (sapiens seq. 33);
- Relação de associados (sapiens seq. 37);
- Despacho SEI/INSS 9833647, de 02/12/2022, no qual a área técnica sugere o indeferimento do pedido, sob o fundamento de que o Diretor Administrativo/Financeiro da entidade não é aposentado, o que contraria a exigência do art. 154, § 1º-D, I do Decreto nº 3.048/1999 (sapiens seq. 53);
- Petição da interessada alegando que o Diretor Administrativo renunciou ao cargo de Diretor Administrativo/Financeiro (sapiens seq. 59);
- Ata da Assembleia Geral Extraordinária (sapiens seq. 63);
- Análise SEI/INSS 10207295, em que a área técnica ressalta que não houve alteração no Estatuto Social da ASABASP, mas tão somente alteração na composição de um de seus membros dirigentes. Ao final, sugeriu o acolhimento do recurso (sapiens seq. 67);
- NOTA TÉCNICA Nº 6/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS, em que a área técnica manifesta-se pela possibilidade do ACT (sapiens seq. 96);
- Aceite formal da minuta pela ASABASP BRASIL (sapiens seq. 99);
- Ata da Assembleia Geral Ordinária da interessada (sapiens seq. 105/108);
- Petição da interessada informando o nome da nova Diretora Administrativa/Financeira da entidade (sapiens seq. 122);

- o Minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS 10336863 (sapiens seq. 152);
- o Modelo autorização para desconto (sapiens seq. 153);
- o Modelo exclusão de desconto da mensalidade (sapiens seq. 154);
- o Minuta Plano de Trabalho SEI/INSS 10337048 (sapiens seq. 155);

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

4. É o relatório, segue o exame.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

5. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de Minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS 10336863, a ser firmado entre o INSS e a ASABASP, que tem por objeto (sapiens seq. 152):

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 DE SUPORTE ASSISTENCIAL E BENEFICENTE PARA APOSENTADOS, SERVIDORES E PENSIONISTAS DO BRASIL - ASABASP BRASIL, no valor correspondente à 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) do benefício do associado, limitado a R\$ 75,07 (setenta e cinco reais e sete centavos), em favor da ACORDANTE.

6. De início, a Autarquia opinou pela impossibilidade de firmar o ajuste, sob o fundamento de que o Diretor Administrativo/Financeiro da entidade não é aposentado, o que contraria a exigência do art. 154, § 1º-D, I do Decreto nº 3.048/1999 (SEI/INSS 9833647; sapiens seq. 53).

7. Em face do indeferimento, a proponente apresentou pedido de reconsideração informando pedido de renúncia do então Diretor Administrativo/Financeiro e cópia da AGE elegendo outra Diretora para o cargo (sapiens seq. 59 e 122). O recurso foi deferido pela área técnica.

8. 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. 164), 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.**

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 10.537/20, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, enquadram-se no conceito legal.

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. 105 (SEI/INSS 8554544) e consta o conceito da ASABASP BRASIL e quem pode se associar:

Art. 1º - ASSOCIAÇÃO DE SUPORTE ASSISTENCIAL E BENEFICENTE PARA APOSENTADOS, SERVIDORES E PENSIONISTAS DO BRASIL ASABASP BRASIL, doravante denominado simplesmente **ASABASP BRASIL**, é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, de caráter nacional, sem vinculações políticas ou partidárias, de caráter associativo e de forma coletiva, com prazo de duração indeterminado, com foro e sede na cidade de São Paulo – SP, na Av. Paulista, 1842 – conj 155 – Bela Vista – CEP 01310-945.

Parágrafo Primeiro - A ASSOCIAÇÃO DE SUPORTE ASSISTENCIAL E BENEFICENTE PARA APOSENTADOS, SERVIDORES E PENSIONISTAS DO BRASIL ASABASP BRASIL – tem como objetivos fundamentais: A agregação em formato associativo de aposentados e pensionistas da previdência social e adotará a sigla **ASABASP BRASIL** como nome fantasia.

Parágrafo Segundo - A ASABASP BRASIL cujo exercício se encerra em todo dia 31 de dezembro de cada ano, será regido pelo presente estatuto e tem sua sede e foro na cidade de São Paulo - SP, podendo ter representação, filiais ou sucursais nas unidades federativas do Brasil.

Parágrafo Terceiro - A ASABASP BRASIL adota práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a colir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório.

Parágrafo Quarto - A ASABASP BRASIL adotará fundamentos de defesa ao estado democrático de direito e a preservação dos princípios gerais do direito individual e coletivo.

Art. 3º - São as seguintes as categorias dos Associados:

- I Associados Fundadores;
- II Associados Efetivos;

Parágrafo Primeiro – Os Associados Fundadores, pessoas físicas, exclusivamente aposentados ou pensionistas da previdência social, são os Associados constantes na lista de presença e na na ata de fundação da **ASABASP BRASIL**.

Parágrafo Segundo – Os Associados Efetivos, pessoas físicas, exclusivamente aposentados ou pensionistas da previdência social, são os Associados que por livre vontade se filiarem a **ASABASP BRASIL**.

24. No documento de sapiens seq. 107 consta alteração do Estatuto, mas sem mudança quanto ao seu objeto ou atividade econômica:

impostas no Estatuto. Em seguida, passou-se ao terceiro assunto da ordem do dia, qual seja a **alteração do Estatuto**. Havendo iniciado os debates, demonstrou-se a necessidade da alteração do Estatuto em seu art. 2º, alíneas “b” e “d”, art. 5º, em seu parágrafo primeiro, e art. 20º; ainda, a inclusão de uma nova alínea no art. 35º; bem como a ratificação pela Assembleia da porcentagem de contribuição associativa descrita no art. 5º, em seu parágrafo terceiro, retificando o verbete apenas para a inclusão do limite de valor máximo de desconto, da seguinte forma: (I) a alteração do verbete contido no art. 2º, “b”, para vigorar com a redação “Oportunizar aos Associados o acesso à produtos e serviços através de parcerias e convênios com empresas do setor público e privado”; (II) a exclusão do item “d” do art. 2º, que continha a seguinte redação “Firmar convênios e contratos com Instituições Financeiras, Sociedades de Crédito e/ou Microcrédito, Cooperativas de Crédito, Fundos de Desenvolvimento ou demais Instituições que facilitem o acesso aos produtos bancários, de pagamento e financeiros de forma geral;”; (III) a alteração do verbete contido no art. 5º, em seu parágrafo primeiro, para vigorar com a redação “As contribuições mensais ocorrerão com o adimplemento da mensalidade associativa, que poderá ser quitada em espécie, na sede da entidade, com desconto na folha de pagamento, débito em conta bancária, boleto, carnê, transferência bancária, transferência via chave PIX ou cartão de crédito”; (IV) a ratificação da porcentagem de contribuição associativa contida no verbete do art. 5º, em seu parágrafo terceiro, retificando-se o verbete apenas para a inclusão do limite de valor máximo de desconto, para vigorar com a redação “Fica instituída a contribuição mensal de até 3,5% (três e meio por cento) da aposentadoria ou pensão, limitado ao valor máximo de desconto de R\$ 100,00 (cem reais), obedecendo as regras da margem consignável, ficando vedado o desconto quando o Associado ultrapassar a margem consignável definida em lei”. (V) a alteração do verbete contido *caput* do art. 20º, para vigorar com a redação “O Conselho Fiscal será constituído com 03 (três) membros, que serão eleitos em maioria simples pela Assembleia Geral, para exercerem o mandato de 05 (cinco) anos, podendo cada membro ser reeleito por períodos iguais e consecutivos”; e, por fim, (VI) a inclusão de uma nova alínea no art. 35º, que será denominada “i”, com vistas a adicionar a seguinte redação “contribuições associativas”. Após a deliberação dos presentes, à **unanimidade**, aprovaram as propostas de alteração do Estatuto na forma e estrutura que foram apresentadas. Em seguida, **na pauta dos demais assuntos de interesse dos**

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

Art. 2º - Os objetivos e as finalidades da ASABASP BRASIL são:

- a) Representar os seus Associados em ações coletivas, tanto judicial como administrativa, desde que por um profissional habilitado a ser contratado pela associação;
- b) Oportunizar aos Associados o acesso a produtos e serviços através de parcerias e convênios com empresas do setor público e privado;
- c) Firmar convênios com Órgãos Públicos e Empresas Privadas Nacionais e Internacionais legalizadas e permitidas a atuarem em nosso país;
- d) Firmar convênios e contratos com Instituições Financeiras, Sociedades de Crédito e/ou Microcrédito, Cooperativas de Crédito, Fundos de Desenvolvimento ou demais Instituições que beneficiem aos Associados;
- e) Firmar acordos de cooperação com outras Instituições da mesma natureza;
- f) Firmar acordos de cooperação com Órgãos Públicos.
- g) Colaborar com Instituições Públicas ou Privadas, e com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para a promoção de serviços de utilidade pública;
- h) Promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- i) Defesa, preservação e conservação do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável;
- j) Promoção da assistência social com a implantação de projetos de sociais, bem como as ações para a assistência básica à saúde, lazer, educação e outros, aos seus Associados.
- k) Promoção do desenvolvimento econômico-social.

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 representar os seus associados em ações coletivas, tanto judicial como administrativa, desde que por um profissional habilitado a ser contratado pela associação.

27. Sobre o ponto, a Nota Técnica nº 6/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS (sapiens seq. 156; SEI/INSS 10340766) narra que a ASABASP BRASIL, *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.*

28. **Assim, entende-se que a entidade atende o disposto no 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 ASABASP BRASIL tenha apresentado Comprovante de Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ (sapiens seq. 22; SEI/INSS 8584940), da Ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual Diretoria (sapiens seq. 63; SEI/INSS 10192177), além de cópia autenticada do Estatuto Social consolidado (sapiens seq. 105; SEI/INSS 8554544), 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 de seq. sapiens 124 (SEI/INSS 10192179), consta Análise Técnica 277 do 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.**

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 N° 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 N° 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. 5º, 31, 32 e 35 do Estatuto Social da ASABASP BRASIL preveem:

Art. 5º - São deveres dos Associados:

I Cumprir as obrigações, regras e normas previstas no estatuto social da Associação e seus Regimentos;

II Prestigiar a **ASABASP BRASIL** e zelar pelo seu bom nome, garantindo sua continuidade e expansão;

III Contribuir financeiramente para a manutenção da **ASABASP BRASIL**, respeitando o processo isonômico;

Parágrafo Primeiro – As contribuições mensais ocorrerão com o adimplemento da mensalidade associativa, que poderá ser quitada em espécie, na sede da entidade, com desconto na folha de pagamento, débito em conta bancária, boleto, carnê, transferência bancária, transferência via chave PIX ou cartão de crédito.

Parágrafo Segundo – Todo desconto deverá ser isonômico, não sendo permitido contribuições diferentes para nenhum Associado, criação de grupos que os diferencie, independentemente dos produtos ou serviços que venham a usufruir.

Parágrafo Terceiro – Fica instituída a contribuição mensal de até 3,5% (três e meio por cento) da aposentadoria ou pensão, limitado ao valor máximo de desconto de R\$ 100,00 (cem reais), obedecendo as regras da margem consignável, ficando vedado o desconto quando o Associado ultrapassar a margem consignável definida em lei.

Art. 31º - O patrimônio da **ASABASP BRASIL** será constituído pelos bens móveis, imóveis, veículos, semoventes, ações e títulos da dívida pública, da doação inicial que receber, pelas rendas e direitos que auferir e ainda por contribuições, legados, subvenções, resultados em aplicações, convênios, contratos, acordos e doações feitas pelo Poder Público e por pessoas físicas e jurídicas de direito privado, nacionais ou estrangeiras.

Art. 32º - A **ASABASP BRASIL** 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.

Art. 35º – São recursos da **ASABASP BRASIL**:

- a) resultado dos bens e direitos referidos no art. 3º e dos convênios, projetos, ajustes e outros instrumentos.
- b) doações e contribuições de terceiros;
- c) rendimentos decorrentes da prestação de serviços, termos de parcerias, convênios, acordos e contratos;
- d) rendimentos oriundos da realização de eventos e da venda de publicações, de material didático e de publicidade;
- e) rendimentos de quaisquer títulos e provenientes de participações;
- f) fideicomissos em seu valor instituídos;
- g) usufrutos;
- h) captações de recursos a fundo perdido ou de outras modalidades;
- i) contribuições associativas.

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 ASABASP BRASIL apresenta-se como entidade que presta serviços aos seus associados - aposentados e pensionistas do INSS. 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 DE SUPORTE ASSISTENCIAL E BENEFICENTE PARA APOSENTADOS, SERVIDORES E PENSIONISTAS DO BRASIL - ASABASP BRASIL, no valor correspondente à 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) do benefício do associado, limitado a R\$ 75,07 (setenta e cinco reais e sete centavos), em favor da ACORDANTE".

41. Embora o parágrafo terceiro do art. 5º do Estatuto Social da entidade preveja que o desconto poderá chegar a R\$100,00 (cem reais), consta tanto na minuta do ACT quanto na minuta do Plano de Trabalho que o valor é limitado a R\$ 75,07 (setenta e cinco reais e sete centavos), em favor da interessada.

42. 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.

43. No que tange ao a decisão de se descontar a contribuição associativa, no percentual correspondente à 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) do benefício do associado, 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 ASABASP BRASIL. Ocorre que o Regulamento Interno da interessada dispõe que o valor poderá chegar a R\$100,00 (cem reais).

44. Assim, para evitar conflito, **sugere-se** que seja retirada a menção ao Estatuto Social do modelo de autorização. **Ou, caso o INSS entenda melhor, sugere-se** alterar as Cláusulas da minuta do ACT para se adequarem ao Estatuto. **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 DE SUPORTE ASSISTENCIAL E BENEFICENTE PARA APOSENTADOS, SERVIDORES E PENSIONISTAS DO BRASIL - ASABASP BRASIL, 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 cidade de São Paulo - SP, na Av. Paulista, 1842 - conj 155 - Bela Vista - CEP 01310-945.*"

48. Lado outro, no art. 32, consta disposição de que a ASABASP BRASIL 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.

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 CONVÊNIO/DEP CONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU, que originou o Enunciado Consultivo do DEP CONSU 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 CONVÊNIO/DEP CONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU, que deram origem aos Enunciados Consultivos do DEP CONSU 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 ASABASP BRASIL para a subscrição do Acordo**, verifica-se que o art. 17, III do Estatuto Social (sapiens seq. 105), prevê a competência do Diretor Presidente da entidade para firmar Acordo, representando-a *em juízo ou fora dele, ativa ou passivamente, judicial ou extrajudicialmente, podendo para tanto delegar poderes ou constituir mandatários*.

60. Nesse norte, foi juntada cópia do RG da Presidente da ASABASP BRASIL (sapiens seq. 5) . Além disso, acostou-se cópia Cópia autenticada da Ata da Assembleia Geral Extraordinária, realizada em 19/12/2022, que elegeu Gilcinea dos Santos como a nova Presidente da entidade (sapiens seq. 63).

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

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, na Seq. 96, a NOTA TÉCNICA Nº 6/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS, em que 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 ASABASP BRASIL (sapiens seq. 159), bem como manifestação de interesse do INSS, nos termos da NOTA TÉCNICA Nº 6/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS (sapiens seq. 156).

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:
- for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados;
 - for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;
 - 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:
- suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;
 - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;
 - a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;
 - a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;
- VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;
- VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:
- cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;
 - julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;
 - 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 nexos com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 10337048 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/INSS 10337048).

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 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.**

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.

3. CONCLUSÃO

85. Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI INSS 10336863 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, 38, 44, 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**, com vistas ao prosseguimento do feito.

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

À consideração superior.

Brasília, 17 de fevereiro de 2023.

PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS
PROCURADORA FEDERAL

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

2. Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013.

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) 35014336097202235 e da chave de acesso 3d9ff340



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 1098153891 e chave de acesso 3d9ff340 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: 27-02-2023 14:56. 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 1098153891 e chave de acesso 3d9ff340 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: 27-02-2023 11:25. 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
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00033/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.336097/2022-35

INTERESSADOS: ASABASP - ASSOCIAÇÃO DE SUPORTE ASSISTENCIAL E BENEFICENTE PARA APOSENTADOS SERVIDORES E PENSIONISTAS.

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

1. Trata-se de Acordo de Cooperação Técnica - ACT, a ser firmado entre o INSS e a ASABASO BRASIL, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados.
2. APROVO o PARECER n. 00007/2023/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (Seq. 165) por seus próprios fundamentos.
3. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão.

Brasília, 27 de fevereiro de 2023.

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) 35014336097202235 e da chave de acesso 3d9ff340



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 1104482142 e chave de acesso 3d9ff340 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: 27-02-2023 17:07. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
