



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

PARECER n. 00035/2024/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.242399/2023-24

INTERESSADOS: CABPREV - CASA DE APOIO AO BENEFICIÁRIO PREVIDÊNCIA

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a **CABPREV - CASA DE APOIO AO BENEFICIÁRIO PREVIDENCIÁRIO DE APOSENTADORIA E PENSÃO DO INSS**, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados.

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

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

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica - ACT, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019, de 2014, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a **CABPREV - CASA DE APOIO AO BENEFICIÁRIO PREVIDENCIÁRIO DE APOSENTADORIA E PENSÃO DO INSS**, objetivando o desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.

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

- o Requerimento inicialmente apresentado pela interessada (SEI INSS nº 12286813);
- o Ata de constituição da entidade (SEI INSS nº 12573475);
- o Relação de associados (SEI INSS nº. 14848956);
- o Nota Técnica, com manifestação favorável ao pleito (SEI INSS nº 14914929);
- o Aceite formal da minuta pela entidade (SEI INSS 14967567);
- o Minuta de Acordo de Cooperação Técnica (SEI INSS nº 14967568);
- o Modelo autorização para desconto (SEI INSS nº 14848942);
- o Minuta Plano de Trabalho SEI/INSS (SEI INSS 14967569);

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

4. É o relatório, segue o exame.

2. FUNDAMENTAÇÃO

5. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes do sistema sapiens até a presente data (sapiens seq. 1), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

6. Trata-se de análise jurídico-formal de minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS 14304198, a ser firmado entre o INSS e a **CABPREV - CASA DE APOIO AO BENEFICIÁRIO PREVIDENCIÁRIO DE APOSENTADORIA E PENSÃO DO INSS**, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (SEI/14967568), o seguinte:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da CABPREV - CASA DE APOIO AO BENEFICIÁRIO PREVIDENCIÁRIO DE APOSENTADORIA E PENSÃO DO INSS no valor correspondente à 3,09 % (três inteiros e nove centésimos por cento) do benefício do associado, limitado a R\$ 77,08 (setenta e sete reais e oito centavos), em favor da ACORDANTE.

1.2. O valor da mensalidade associativa descontada da renda do benefício de aposentadoria ou pensão não poderá ultrapassar 1% (um por cento) do valor máximo estabelecido para o salário de benefício e contribuição do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ou seja, atuais R\$ 77,08 (setenta e sete reais e oito centavos). Este valor limite será reajustado automaticamente sempre que houver alteração do teto máximo.

1.3. O desconto de mensalidade objeto do presente Acordo deve ser encaminhado para efetivação em favor da ACORDANTE, somente se houver expressa autorização do Associado.

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

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

1.6. É proibida a realização de descontos com finalidade diversa do objeto deste Acordo, bem como a inclusão ou cobrança de quaisquer outros valores referentes a serviços ou produtos não previstos neste Acordo.

1.7. A inclusão de qualquer serviço prestado pela ACORDANTE e/ou por TERCEIRO embutido no valor da mensalidade, ou em desacordo com esta Cláusula, caracterizará desvio de finalidade e simulação e ensejará as consequências previstas na Cláusula Décima Terceira, bem como na Cláusula Oitava.

1.8. O desconto de mensalidade objeto deste Acordo depende de expressa e livre manifestação de vontade, por parte do(a) aposentado(a) ou pensionista associado(a) da ACORDANTE, o qual poderá, a qualquer tempo, solicitar a exclusão da autorização.

7. O art. 115, V, da Lei nº 8.213, de 1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.**

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...);

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

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

9. O art. 154 do Decreto nº 3.048, de 1999, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes:

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

(...);

V - mensalidades de associações e de demais entidades de **aposentados ou pensionistas** legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º- I; e

(...);

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

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

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

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

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por:

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas.

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

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

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

§ 1º- H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica.

§ 1º- I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º- F pela instituição que o celebrar.

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

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

12. O Decreto nº 3.048, de 1999, em seu art. 154, §1º-E diz textualmente que se considera mensalidade de associações e de demais entidades de **aposentados ou pensionistas** a contribuição associativa, devida exclusivamente em

razão da condição de associado.

13. No que se refere à natureza jurídica da entidade acordante, a lei define a necessidade de tratar-se de uma associação, ou entidade congênere, **de aposentados**.

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

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

15. Sobre o tema, **FÁBIO ULHOA COELHO** ensina:

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

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

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

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

19. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, foi alvo de diversas manifestações veiculadas pela Coordenação-Geral de Matéria Administrativa, em especial a Nota nº 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.274130/2020-64) e o Parecer nº 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33). Nessa toada, tais opinativos concluíram que mesmo na vigência do Decreto nº 10.537, de 2020, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, enquadram-se no conceito legal.

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

21. O **Estatuto Social** da entidade foi juntado no **SEI n. 14848942** e nele consta o conceito/objeto/atividade econômica da entidade e quem pode se associar:

Art. 1º - CABPREV - Casa de apoio ao beneficiário previdenciário de aposentadoria e pensão do INSS, com sede, administração e foro na Rua Itália, nº 240, casa 02, Bairro Jardim Europa, CEP 35.701-269, Sete Lagoas, Minas Gerais, inscrita no CNPJ: 11.394.591/0001-09, entidade registrada no Cartório de Registro de Títulos e Documentos e Registro Civil das Pessoas Jurídicas de Sete Lagoas-MG, registrada sob o Livro "A", nº 18, no registro 128412, é uma Entidade de Classe, de natureza e fins civis, com personalidade jurídica de direito privado, suprapartidária, de âmbito Federal, Estadual e Municipal podendo abrir sub-sedes no cumprimento de seus objetivos, é uma Entidade sem fins lucrativos e com duração por tempo indeterminado.
[...]

Art. 5º - O quadro associativo será composto por um número ilimitado de associados, aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) de todos os Estados e Municípios da federação que assinarem a Ficha de Filiação.

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

Art. 3º - A **CABPREV** - tem por finalidade:

- a) defender e preservar os direitos e Interesses dos contribuintes, aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS);
- b) oferecer atendimento, e assistência social aos seus associados em todos os Estados e Municípios da Federação Independente de classe social, nacionalidade, sexo, raça, cor e crença religiosa;
- c) representar seus associados judicialmente e extrajudicialmente, junto à Administração Direta e Indireta dos Poderes públicos Municipal e Estadual, nos termos do art. 5º, inciso XXI, da Constituição Federal. [...]

23. Sobre o ponto, a **Nota Técnica nº 4/2024 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS (SEI 14914929)** informa que a interessada "*é uma associação civil, pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos, de natureza sindical, com prazo de duração indeterminado,*", conforme os termos dos incisos II e III do artigo 653 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022.

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

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

26. Ainda no que toca a legitimidade da entidade interessada, há que se perquirir se se trata de entidade legalmente constituída. Os requisitos para a constituição das Associações estão definidos no art. 53 e seguintes do Código

Civil, de 2002. O normativo prevê, por exemplo, os requisitos mínimos do estatuto, bem como proíbe a previsão de direitos e obrigações recíprocas.

27. Conquanto a entidade tenha apresentado comprovante de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ (SEI 12573548); ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual Diretoria (SEI 12573483) e cópia autenticada do Estatuto Social consolidado (SEI14848942), **é preciso alertar os gestores desta Autarquia de que o INSS está sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais decorrentes de descontos de valores de mensalidades de associações alegadamente não autorizados ou mesmo diversos do que efetivamente foi autorizado. Em razão de tal contexto, afigura-se de todo recomendável que a administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins.**

28. No documento SEI 14848954, consta solicitação da interessada no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE. Assim, caso o ACT seja firmado, **recomenda-se que a entidade apresente a Certidão do CESE, eis que ela, a princípio, atesta a regularidade da entidade.**

29. Ainda, **recomenda-se que o INSS proceda a uma análise de riscos consistente, como também a capacidade técnica desta Autarquia fiscalizar a execução do ajuste, inclusive no controle da natureza da mensalidade associativa a ser descontada e enquadramento das associações como de aposentados, pensionistas e/ou idosos ou de categoria profissional específica.**

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

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

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

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

34. Sobre o tema, a **Nota Técnica nº 4/2024 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS (SEI/INSS 14914929)** teceu as seguintes considerações:

20. Depreende-se que esta entidade possui objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, em consonância com o art. 33, I, da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, possui foco voltado à promoção de diversos direitos inerentes aos aposentados e pensionistas, o que atende ao disposto no §1º-D do art. 154 do Decreto nº 3.048, de 1999, sobretudo quando consigna entre as suas finalidades a representação, a coordenação, e a defesa e a preservação dos interesses e direitos, individuais e coletivos da Categoria Especial constituída

pelos Aposentados, Pensionistas e pensionistas, oriundos das Entidades Privadas e da Administração Pública, perante os Poderes Públicos, a Sociedade, o Instituto Nacional do Seguro Social e quaisquer outras Entidades de Previdência Social, de naturezas geral e/ou complementar. (art. 3º, do Estatuto Social - SEI nº 14848942).

35. O art. 42, do **Estatuto Social** (doc. SEI n. 14848942) dispõe os seguinte:

Art. 42 - Todos os Associados, têm obrigação de contribuir com a mensalidade associativa, instituído uma contribuição mensal de 3,09% (três vírgula zero por cento) do benefício do associado [...]

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

37. Por essa razão, entende-se que a contribuição à entidade associativa está adequada ao conceito legal de contribuição associativa supra definido. E, assim, sugere-se a complementação da **Nota Técnica nº 4/2024 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS (SEI/INSS 14914929), com o fim de a administração manifestar-se conclusivamente sobre o tema.**

38. Contudo, **sugere-se um acompanhamento atento da execução do ajuste, mormente para não permitir incluir no chamado "desconto de mensalidade" o valor da remuneração pelos serviços específicos prestados pela entidade.**

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

Art. 5º.

(...)

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

40. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na Cláusula Terceira da minuta do acordo sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Além disso, verifica-se que o item 3.4 da citada Cláusula faz referência à modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício e de requerimento para exclusão de tal desconto como anexos do ACT, cujas minutas foram apensadas no SEI/INSS 14294770 e 14294851.

41. No que tange a decisão de se descontar a contribuição associativa, no percentual correspondente à **3,09%**, houve a menção expressa no modelo de autorização (anexo I do ACT) que o percentual praticado foi definido na forma estabelecida no Estatuto Social da interessada.

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

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

43. Configurada como associação, a condução do processo levam a crer que a interessada revela-se como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019, de 2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil (vide art. 1º e art. 41 da Lei em questão), sendo de destacar, a respeito, o que dispõe o art. 2º, I, alínea "a":

Lei nº 13.019, de 2014:

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

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

44. Sobre o ponto, no **art. 1º do Estatuto** consta que a "Casa de apoio ao beneficiário previdenciário de aposentadoria e pensão do INSS, com sede, administração e foro na Rua Itália, nº 240, casa 02, Bairro Jardim Europa, CEP 35.701-269, Sete Lagoas, Minas Gerais, inscrita no CNPJ: 11.394.591/0001-09, entidade registrada no Cartório de Registro de Títulos e Documentos e Registro Civil das Pessoas Jurídicas de Sete Lagoas-MG, registrada sob o Livro "A", nº 18, no registro 128412, é uma Entidade de Classe, de natureza e fins civis, com personalidade jurídica de direito privado, suprapartidária, de âmbito Federal, Estadual e Municipal podendo abrir sub-sedes no cumprimento de seus objetivos, é uma Entidade sem fins lucrativos e com duração por tempo indeterminado".

45. Além disso, no **art. 44, § 1º**, consta disposição de que a interessada destina o patrimônio e as rendas da **CABPREV** exclusivamente para o atendimento de suas atividades e finalidade.

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

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

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

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

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

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

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;

(...);

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

(...);

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

48. Assim, quanto à **forma** do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica -, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes. **Deve a área técnica certificar-se da natureza jurídica da entidade pactuante, bem como de seu enquadramento no conceito legal de organização da sociedade civil, definido nas alíneas "a", I, do art. 2º, da Lei nº 13.019, de 2014, a fim de atestar a adequação ao regime jurídico da Lei nº 13.019, de 2014.**

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

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

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

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

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

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

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

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

114 CONVÊNIOS

A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do artigo 116 da Lei n. 8.666/1993 e nos incisos I a IV 28do artigo 25 do Decreto n. 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável - , bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no artigo 116, §1º, da Lei n. 8.666/1993, no artigo 35, inciso V, da Lei n. 13.019/2014 e/ou no artigo 25 do Decreto n. 8.726/2016, se for o caso. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15).

115 CONVÊNIOS

A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação ente da Administração Pública, sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais, deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

116 CONVÊNIOS

É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

117 CONVÊNIOS

Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja realizado prévio chamamento público ou credenciamento. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

118 CONVÊNIOS

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

119 CONVÊNIOS

Observada a legislação específica, o prazo de vigência do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis. É possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido artigo 57 da Lei n. 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

120 CONVÊNIOS

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

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

54. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, tem-se que o art. 16, III, do Decreto nº 10.995, de 2022, estabelece que a Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão do INSS compete, entre outras atribuições, planejar, propor, coordenar, normatizar, supervisionar, uniformizar, executar e avaliar as ações referentes aos acordos de cooperação técnica para desconto de mensalidades associativas em benefícios previdenciários. Ademais, o art. 20 do mesmo normativo ainda prevê que aos Diretores e aos Superintendentes Regionais incumbe firmar e rescindir contratos, convênios, ajustes, acordos ou instrumentos congêneres do INSS, do Fundo do Regime Geral da Previdência Social e dos demais benefícios e serviços operacionalizados pelo INSS, em suas áreas de atuação.

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

56. Quanto à competência do Diretor/Presidente da entidade para a subscrição do Acordo, verifica-se no seu **Estatuto Social (14848942)**.

57. Nesse norte, foi juntada cópia do CNH do Presidente da acordante (**SEI 14848944**). Além disso, acostou-se cópia autenticada da ata da Assembleia Geral Extraordinária de eleição e posse da atual diretoria, realizada em **04 de outubro de 2023**, (**SEI 14848943**).

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

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

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

(...)

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

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

60. Verifica-se que consta do processo, a **Nota Técnica nº 4/2024 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS (SEI/INSS 14914929)**, em que se busca analisar a viabilidade técnica do

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

61. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do Termo de Cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse da entidade (SEI 14962735), bem como manifestação de interesse do INSS (SEI 14914929).

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

63. Convém salientar, ainda, que o art. 33 da Lei nº 13.019, de 2014 dispõe que, para a celebração de Acordo de Cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. Nesse diapasão, o art. 1º e 2º do Estatuto da acordante parece contemplar finalidades nesse sentido.

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

Lei nº 13.019, de 2014:

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

I - (...);

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

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial;

IV - (...);

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

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

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

VIII - (...).

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

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

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

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se:

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados;

- b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;
- c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;
- V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:
 - a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;
 - b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;
 - c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;
 - d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;
- VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;
- VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:
 - a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;
 - b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;
 - c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992. (g.n.)

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

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

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

Art. 6º (...)

(...)

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

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

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

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

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

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

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

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

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

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

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

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

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

2.4 Do Plano de Trabalho

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

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

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

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

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

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

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

execução do objeto;

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

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

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

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

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

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

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

71. Nesses termos, entende-se que o Plano de Trabalho deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. No presente caso, verifica-se do Plano de Trabalho - versão **SEI 14914689**, que constam os requisitos mínimos exigidos por lei, **não tendo o diretor de Benefícios aprovado formalmente a minuta, situação que merece reparos.**

72. Além disso, registra-se, que nesse tipo de ajuste, há um repasse do desconto efetuado na renda do beneficiário em favor do acordante e, para tanto, o art. 154, §1º-G, do Decreto nº 3.048, de 1999, prevê que seja realizada, antes de cada repasse do valor mensalmente descontado, a verificação da regularidade da entidade favorecida perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Siafi, o Sicaf e o Cadin.

73. Em vista disso, tal requisito foi acrescentado no item 3 do Plano de trabalho (**INSS/SEI 14914689**).

74. Outrossim, vale suscitar que a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 2022, estabeleceu o seguinte:

Art. 654. Para fins de desconto de valores referentes ao pagamento de mensalidades associativas, considera-se:

I - autorização por meio eletrônico: rotina que permite confirmar a operação realizada nas associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas, garantindo a integridade da informação, a titularidade e o não repúdio, a partir de ferramentas eletrônicas;

II - beneficiário: titular de aposentadoria ou de pensão por morte; e

III - desconto de mensalidade associativa: consignação efetuada pelas associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas nas aposentadorias e pensões previdenciárias, decorrente de autorização expressa do beneficiário.

§ 1º Equipara-se à aposentadoria previdenciária, para fins deste Capítulo, as pensões especiais vitalícias pagas pelo INSS. § 2º Considera-se confederação a entidade que congrega outras entidades de aposentados e/ou pensionistas.

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

I - sejam realizados com associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas que tenham celebrado Acordo de Cooperação Técnica com o INSS para esse fim;

II - o benefício previdenciário esteja desbloqueado para inclusão do desconto de mensalidade associativa; e

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

a) termo de filiação à associação ou entidade de aposentado e/ou pensionista devidamente assinado pelo beneficiário;

b) termo de autorização de desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário devidamente assinado pelo beneficiário, constando o número do CPF; e

c) documento de identificação civil oficial e válido com foto.

§ 1º Os documentos de que tratam as alíneas:

I - “a” e “b” do inciso III do caput poderão ser formalizados em meio eletrônico, desde que contemplem requisitos de segurança que permitam garantir sua integridade e não repúdio, podendo ser auditado pelo INSS, a qualquer tempo; e

II - “a” a “c” do inciso III do caput, quando formalizados em meio físico, devem ser digitalizados e disponibilizados ao INSS.

§ 2º O desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário constitui uma faculdade do beneficiário, não eximindo a associação, confederação ou entidade de aposentados e/ou pensionistas de disponibilizar outros meios para o pagamento da mensalidade associativa.

§ 3º Somente mediante decisão judicial será permitida autorização de desconto firmada por representante legal do beneficiário (procurador, tutor ou curador).

75. **Nada obstante, não se identifica no texto do Plano de Trabalho dispositivo que preveja a necessidade de apresentação pelas entidade pactuante da documentação listada no citado inciso III do art. 655 da IN PRES/INSS nº 128, de 2022. Nessa monta, sugere-se que a redação do Plano de Trabalho reflita as disposições em tela.**

76. **Outrossim, recomenda-se que este INSS proceda avaliação dos acordos dessa natureza, de modo a monitorar se os termos proposto no Acordo de Cooperação e seu respectivo Plano de Trabalho são suficientes para garantir o cumprimento do requisito legalmente imposto para os descontos de mensalidade de "prévia autorização do segurado", manifestando-se de forma conclusiva nos atos quanto a segurança da operação proposta, inclusive no que se refere identificação do segurado para fins de autorização da citada autorização.**

2.5 Da Minuta do Ajuste

77. No que toca à **minuta do Acordo de Cooperação Técnica**, importante observar o que dispõe o art. 42 da Lei nº 13.019, de 2014. Veja-se:

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

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

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

IV - (...);

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

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

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

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

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

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

XI - (...);

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

XIII - (...);

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

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

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

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

XVIII - (...);

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

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

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

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

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

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

Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.

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

3. CONCLUSÃO

82. Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI INSS 14967568 encaminhada para análise**, sem qualquer incursão na seara técnica ou exame da conveniência e oportunidade na celebração do referido ajuste, **opina-se pela sua aprovação, desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 28, 29, 30, 31, 37, 38, 48, 58, 60, 65, 66, 68, 69, 75, 76 e 79 da presente manifestação.**

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

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

À consideração superior.

Brasília, 22 de fevereiro de 2024.

(assinado eletronicamente)

ANTÔNIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR

PROCURADOR FEDERAL

EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL

DESPACHO

1. Aprovo as conclusões do **PARECER n. 00035/2024/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013 e competência delegada, conforme art. 1º da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023.

2. Encaminhe-se conforme sugerido.

(assinado eletronicamente)

ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM

PROCURADORA FEDERAL

COORDENADORA DA EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE 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) 35014242399202324 e da chave de acesso f572125d



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1415052306 e chave de acesso f572125d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 26-02-2024 11:26. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1415052306 e chave de acesso f572125d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-02-2024 14:11. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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

PARECER n. 00043/2024/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.038993/2024-01

INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA DOS DIREITOS DOS APOSENTADOS E PENSIONISTA ANDDAP

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA DOS DIREITOS DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS - ANDDAP**, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados.

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

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

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica - ACT, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019, de 2014, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA DOS DIREITOS DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS - ANDDAP**, objetivando o desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.

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

- Requerimento inicialmente apresentado pela interessada (SEI 14883731);
- Ata de constituição da entidade (SEI 14985411);
- Relação de associados (SEI 14985695);
- Ata da Assembleia Geral Extraordinária (SEI 14985450);
- Nota Técnica nº 6/2024, com manifestação favorável ao pleito (SEI 15045416);
- Aceite formal da minuta pela entidade (SEI 15064030);
- Minuta de Acordo de Cooperação Técnica (SEI 15035387);
- Modelo autorização para desconto (SEI 15042756);
- Modelo exclusão de desconto da mensalidade (SEI 15042782);
- Minuta Plano de Trabalho SEI/INSS (SEI 15042802);

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

4. É o relatório, segue o exame.

2. FUNDAMENTAÇÃO

5. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes do sistema sapiens até a presente data, e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988

e art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

6. Trata-se de análise jurídico-formal de minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS (SEI 15035387) a ser firmado entre o INSS e ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA DOS DIREITOS DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS - ANDDAP, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta acima citada, o seguinte:

O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA DOS DIREITOS DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS - ANDDAP no valor correspondente à 2,5 % (dois inteiros e 50 centésimos por cento) do benefício do associado, limitado a R\$ 77,08 (setenta e sete reais e oito centavos), em favor da ACORDANTE.

7. O art. 115, V, da Lei nº 8.213, de 1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.**

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...);

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

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

9. O art. 154 do Decreto nº 3.048, de 1999, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes:

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

(...);

V - mensalidades de associações e de demais entidades de **aposentados ou pensionistas** legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º- I; e

(...);

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

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

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

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

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por:

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas.

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

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

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

§ 1º- H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica.

§ 1º- I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º- F pela instituição que o celebrar.

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

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

12. O Decreto nº 3.048, de 1999, em seu art. 154, §1º-E diz textualmente que se considera mensalidade de associações e de demais entidades de **aposentados ou pensionistas** a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado.

13. No que se refere à natureza jurídica da entidade acordante, a lei define a necessidade de tratar-se de uma associação, ou entidade congênere, **de aposentados**.

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

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

15. Sobre o tema, Fábio Ulhoa Coelho ensina:

A associação é a pessoa jurídica em que se reúnem pessoas com objetivos comuns de natureza não econômica. Sempre que um conjunto de pessoas, físicas ou jurídicas, descobrem-se em torno de um mesmo interesse, podem melhor realizá-lo unindo seus esforços. A constituição de uma associação dá mais força a cada uma delas, porque propicia a estrutura apta a racionalizar os recursos empregados na realização do objetivo comum. A Associação de Amigos de Bairro, por exemplo, destina-se a prover aos seus associados melhoria nas condições de segurança urbana da região, bem como servir de porta-voz dos anseios da comunidade perante os órgãos públicos. O

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

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

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

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

19. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, foi alvo de diversas manifestações veiculadas pela Coordenação-Geral de Matéria Administrativa, em especial a Nota nº 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.274130/2020-64) e o Parecer nº 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33). Nessa toada, tais opinativos concluíram que mesmo na vigência do Decreto nº 10.537, de 2020, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, enquadram-se no conceito legal.

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

21. O **Estatuto Social** da entidade foi juntado no doc. **SEI 14985411** e nele consta o conceito/objeto/atividade econômica da entidade e quem pode se associar:

Art. 1º ANDDAP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA DOS DIREITOS DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS, constituída por Assembleia Geral realizada em 19 de abril de 2018, neste Estatuto doravante designada simplesmente ANDDAP, é pessoa jurídica de direito privado interno, inscrita no CNPJ sob o número 30.701.604/0001-26, 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, com sede à Rua Santa Luzia nº 48, 39 Andar, Sala 32, Bairro Sé, São Paulo- SP, CEP: 01513-030, [...]

Art. 4º A ANDDAP é composta de associados efetivos, fundadores, contribuintes e beneméritos dentre eles, aposentados e pensionistas do INSS.

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

Art. 29 - São finalidades da ANDDAP:

I - Congregar e integrar, através do assistencialismo mútuo seus associados, pensionistas e aposentados, buscando desenvolver campanhas educativas nas áreas de saúde, assistência, previdência além de redução de acidentes, com foco na preservação de vidas humanas;

II - Propor soluções entre seus associados, quando os mesmos sofrerem prejuízos pugnando sempre pelo zelo a vida dos mesmos;

III - Oferecer orientação jurídica aos seus associados através do credenciamento de advogados autônomos para contratação direta entre os mesmos e os associados;

IV - Congregar e integrar organizações que mantenham vínculos com a mesma finalidade da ANDDAP;

V - Proporcionar através de convênios, contratos ou acordos, proteção a saúde dos associados e seus dependentes, visando manter elevado padrão de qualidade de vida das pessoas beneficiadas, inclusive desenvolvendo campanhas de prevenção de alcoolemia, uso de drogas entre outras

23. Sobre o ponto, a **Nota Técnica nº 6/2024/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS** (doc. SEI n. 15045416) informa:

[...] Nesse contexto, apreciando o pedido, verifica-se que a proponente, é uma *"é uma associação civil, pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos, de natureza sindical, com prazo de duração indeterminado,"*, conforme os termos dos incisos II e III do artigo 653 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022.

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

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

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

27. Conquanto a entidade tenha apresentado comprovante de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ (SEI 14985390); ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual Diretoria (SEI 14985450) e cópia autenticada do Estatuto Social consolidado (SEI 14985411), **é preciso alertar os gestores desta Autarquia de que o INSS está sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais decorrentes de descontos de valores de mensalidades de associações alegadamente não autorizados ou mesmo diversos do que efetivamente foi autorizado. Em razão de tal contexto, afigura-se de todo recomendável que a administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins.**

28. **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.**

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

30. **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.**

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

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

33. **O Art. 37 do Estatuto Social** da entidade dispõe o seguinte:

Art. 37 - A receita orçamentária da ANDDAP será constituída de:

I - contribuições de mensalidades associativas dos seus Associados.

II - De rendimento auferido:

a) De doações, legados, auxílios, patrocínios e outras receitas eventuais;

b) Proveniente de aplicações financeiras, juros e correções monetárias.

§ 1º - A Diretoria Executiva fixará o valor e/ou seu percentual de que trata o inciso I acima, e poderão ser revistos por meio de aprovação pela Assembleia Geral, sempre que necessário.

§ 2º - A Diretoria Executiva poderá estabelecer condições especiais de pagamento das contribuições de que trata este artigo, bem como alterar a sua forma ou periodicidade.

§ 3º - O não pagamento de qualquer contribuição pecuniária no seu vencimento implicará a imposição de multa de 2% (dois por cento) sobre o respectivo valor, acrescido de juros moratórios de 1% (um por cento) ao mês, sem prejuízos das medidas de cobrança extra e judiciais cabíveis.

§ 4ª - A Diretoria Executiva poderá, em casos excepcionais, devidamente justificados, dispensar a aplicação de tais penalidades pecuniárias.

§ 5º - A mensalidade associativa poderá ser paga mediante boleto, carnê ou mediante desconto em folha de benefício do INSS, mediante opção a ser formalizada pelo Associado à Associação.

§ 6º - Caso opte pelo desconto em folha de benefício do INSS, a desconto equivalerá a 2,5% (dois vírgula cinco por cento) do benefício mensal. Caso o Associado não opte pela desconto em folha, ou deseje alterar a forma de pagamento, deverá realizar os pagamentos em uma das demais formas previstas no item "a" da alínea "I" do presente artigo.

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

35. **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.**

36. 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;

37. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na Cláusula Terceira da minuta do acordo sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Além disso, verifica-se que o item 3.4 da citada Cláusula faz referência à modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício e de requerimento para exclusão de tal desconto como anexos do ACT, cujas minutas foram apensadas no **SEI 15042782 e SEI n. 15042756**.

38. No que tange a decisão de se descontar a contribuição associativa, no percentual correspondente à **2,5%**, houve a menção expressa no modelo de autorização (anexo I do ACT) que o percentual praticado foi definido na forma estabelecida no Estatuto Social da interessada. No entanto, não há menção ao limite de R\$ 77,08 (setenta e sete reais e oito centavos), previsto na minuta do ACT. **Recomenda-se que haja menção a esse limite de valor.**

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

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

40. Configurada como associação, a condução do processo levam a crer que a interessada revela-se como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019, de 2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil (vide art. 1º e art. 41 da Lei em questão), sendo de destacar, a respeito, o que dispõe o art. 2º, I, alínea "a":

Lei nº 13.019, de 2014:

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

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

41. Sobre o ponto, no art. 1º do **Estatuto** consta que a interessada é **"pessoa jurídica de direito privado interno, inscrita no CNPJ sob o número 30.701.604/0001-26, 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, com sede á Rua Santa Luzia nº 48, 39 Andar, Sala 32, Bairro Sé, São Paulo- SP, CEP: 01513-030"**.

42. Além disso, no **art. 38**, consta disposição de que a interessada não distribui entre os seus associados, Conselheiros, Diretores, empregados ou doadores eventuais parcelas operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seus patrimônio auferido mediante o exercício de suas atividades e os aplica integralmente na consecução dos seus objetivos e as finalidades sociais.

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

DEPCONSU/PGF nº 113, verbis:

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

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

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

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

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

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;

(...);

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

(...);

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

45. Assim, quanto à **forma** do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica -, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes. **Deve a área técnica certificar-se da natureza jurídica da entidade pactuante, bem como de seu enquadramento no conceito legal de organização da sociedade civil, definido nas alíneas "a", I, do art. 2º, da Lei nº 13.019, de 2014, a fim de atestar a adequação ao regime jurídico da Lei nº 13.019, de 2014.**

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

46. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019, de 2014 como o "*instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade*

civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros".

47. 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.

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

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

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

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

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

114 CONVÊNIOS

A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do artigo 116 da Lei n. 8.666/1993 e nos incisos I a IV 28do artigo 25 do Decreto n. 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável - , bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no artigo 116, §1º, da Lei n. 8.666/1993, no artigo 35, inciso V, da Lei n. 13.019/2014 e/ou no artigo 25 do Decreto n. 8.726/2016, se for o caso. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15).

115 CONVÊNIOS

A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação ente da Administração Pública, sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais, deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

116 CONVÊNIOS

É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

117 CONVÊNIOS

Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja realizado prévio chamamento público ou credenciamento. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

118 CONVÊNIOS

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

119 CONVÊNIOS

Observada a legislação específica, o prazo de vigência do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis. É possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido artigo 57 da Lei n. 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

120 CONVÊNIOS

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

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

51. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, tem-se que o art. 16, III, do Decreto nº 10.995, de 2022, estabelece que a Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão do INSS compete, entre outras atribuições, planejar, propor, coordenar, normatizar, supervisionar, uniformizar, executar e avaliar as ações referentes aos acordos de cooperação técnica para desconto de mensalidades associativas em benefícios previdenciários. Ademais, o art. 20 do mesmo normativo ainda prevê que aos Diretores e aos Superintendentes Regionais incumbe firmar e rescindir contratos, convênios, ajustes, acordos ou instrumentos congêneres do INSS, do Fundo do Regime Geral da Previdência Social e dos demais benefícios e serviços operacionalizados pelo INSS, em suas áreas de atuação.

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

53. Quanto à competência do Diretor/Presidente da entidade para a subscrição do Acordo, verifica-se no seu **Estatuto Social (SEI 14985411)**.

54. Nesse norte, foi juntada cópia do RG do Presidente da acordante **(SEI 14985427)**. Além disso, acostou-se cópia autenticada da ata da Assembleia Geral Extraordinária de eleição e posse da atual diretoria **(SEI 14985450)**.

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

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

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

(...)

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

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

57. Verifica-se que consta do processo, a **Nota Técnica nº 6**, em que se se busca analisar a viabilidade técnica do acordo a ser firmado. Contudo, **sugere-se, que a análise técnica seja complementada para fazer constar apreciação dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a execução do ajuste proposto, deixando claro, de forma expressamente motivada, que as definições propostas são suficientes para garantir a plena execução física do objeto, bem como para minorar eventuais danos ao INSS em decorrência da falha na execução, adotando-se a devida identificação e gestão dos riscos envolvidos.**

58. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do Termo de Cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse da entidade **(SEI 14883731)**, bem como manifestação de interesse do INSS **(SEI 15045416)**.

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

60. Convém salientar, ainda, que o art. 33 da Lei nº 13.019, de 2014 dispõe que, para a celebração de Acordo de Cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. Nesse diapasão, o art. 2º do Estatuto da acordante parece contemplar finalidades nesse sentido.

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

Lei nº 13.019, de 2014:

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

I - (...);

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

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial;

IV - (...);

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

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

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

VIII - (...).

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

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

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

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se:

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados;

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;

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

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

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

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

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

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

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

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

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

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

62. **Esclareça-se** que a regularidade fiscal da acordante deve ser comprovada na data da celebração do ajuste. Inclusive, a área técnica já fez menção expressa a isso. A título apenas de reforço, **recomenda-se** que a área técnica verifique o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, mediante a juntada da documentação constante dos respectivos dispositivos legais destacados - ou deles decorrentes. Deve-se atentar, ademais, para a **necessidade** de apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT (inciso VI do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016).

63. **Recomenda-se**, ainda, em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao art. 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, e ao contido no Parecer nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-11), que a área técnica competente, na verificação de ocorrências impeditivas à celebração do ACT, **consulte, quando for assinar o ACT e 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).**

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

Art. 6º (...)

(...)

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

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

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

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

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

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

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Do Plano de Trabalho

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

68. Nesses termos, entende-se que o Plano de Trabalho deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. No presente caso, verifica-se do Plano de Trabalho (SEI 15042802) que constam os requisitos mínimos exigidos por lei, tendo o diretor de Benefícios aprovado formalmente a minuta.

69. Além disso, registra-se, que nesse tipo de ajuste, há um repasse do desconto efetuado na renda do beneficiário em favor do acordante e, para tanto, o art. 154, §1º-G, do Decreto nº 3.048, de 1999, prevê que seja realizada,

antes de cada repasse do valor mensalmente descontado, a verificação da regularidade da entidade favorecida perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Siafi, o Sicaf e o Cadin.

70. Em vista disso, tal requisito foi acrescentado no item 3 do Plano de trabalho (SEI 15042802).

71. Outrossim, vale suscitar que a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 2022, estabeleceu o seguinte:

Art. 654. Para fins de desconto de valores referentes ao pagamento de mensalidades associativas, considera-se:

I - autorização por meio eletrônico: rotina que permite confirmar a operação realizada nas associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas, garantindo a integridade da informação, a titularidade e o não repúdio, a partir de ferramentas eletrônicas;

II - beneficiário: titular de aposentadoria ou de pensão por morte; e

III - desconto de mensalidade associativa: consignação efetuada pelas associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas nas aposentadorias e pensões previdenciárias, decorrente de autorização expressa do beneficiário.

§ 1º Equipara-se à aposentadoria previdenciária, para fins deste Capítulo, as pensões especiais vitalícias pagas pelo INSS. § 2º Considera-se confederação a entidade que congrega outras entidades de aposentados e/ou pensionistas.

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

I - sejam realizados com associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas que tenham celebrado Acordo de Cooperação Técnica com o INSS para esse fim;

II - o benefício previdenciário esteja desbloqueado para inclusão do desconto de mensalidade associativa; e

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

a) termo de filiação à associação ou entidade de aposentado e/ou pensionista devidamente assinado pelo beneficiário;

b) termo de autorização de desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário devidamente assinado pelo beneficiário, constando o número do CPF; e

c) documento de identificação civil oficial e válido com foto.

§ 1º Os documentos de que tratam as alíneas:

I - “a” e “b” do inciso III do caput poderão ser formalizados em meio eletrônico, desde que contemplem requisitos de segurança que permitam garantir sua integridade e não repúdio, podendo ser auditado pelo INSS, a qualquer tempo; e

II - “a” a “c” do inciso III do caput, quando formalizados em meio físico, devem ser digitalizados e disponibilizados ao INSS.

§ 2º O desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário constitui uma faculdade do beneficiário, não eximindo a associação, confederação ou entidade de aposentados e/ou pensionistas de disponibilizar outros meios para o pagamento da mensalidade associativa.

§ 3º Somente mediante decisão judicial será permitida autorização de desconto firmada por representante legal do beneficiário (procurador, tutor ou curador).

72. Nada obstante, não se identifica no texto do Plano de Trabalho dispositivo que preveja a necessidade de apresentação pelas entidade pactuante da documentação listada no citado inciso III do art. 655 da IN PRES/INSS nº 128, de 2022. Nessa monta, sugere-se que a redação do Plano de Trabalho reflita as disposições em tela.

73. Outrossim, recomenda-se que este INSS proceda avaliação dos acordos dessa natureza, de modo a monitorar se os termos proposto no Acordo de Cooperação e seu respectivo Plano de Trabalho são suficientes para garantir o cumprimento do requisito legalmente imposto para os descontos de mensalidade de "prévia autorização do segurado", manifestando-se de forma conclusiva nos atos quanto a segurança da operação proposta, inclusive no que se refere identificação do segurado para fins de autorização da citada autorização.

2.5 Da Minuta do Ajuste

74. No que toca à **minuta do Acordo de Cooperação Técnica**, importante observar o que dispõe o art. 42 da Lei nº 13.019, de 2014. Veja-se:

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

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

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

IV - (...);

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

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

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

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

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

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

XI - (...);

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

XIII - (...);

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

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

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

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

XVIII - (...);

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

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

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

75. 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.

76. 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.**

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

Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.

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

3. CONCLUSÃO

79. Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI 15035387 encaminhada para análise, sem qualquer incursão na seara técnica ou exame da conveniência e oportunidade na celebração do referido ajuste, opina-se pela sua aprovação, desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 28, 29, 34, 38, 45, 55, 62, 63, 65, 66, 72, 73 e 76 da presente manifestação.**

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

81. **Sugere-se, ainda, nos termos do item 76, que a Administração avalie a possibilidade de, em processo administrativo próprio, realizar estudos para elaboração de minuta padrão, bem como verificar a quantidade (ainda que aproximada ou esperada) de processos de igual natureza, para que esta Procuradoria examine a viabilidade de confecção de Parecer Referencial.**

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

À consideração superior.

Brasília, 29 de fevereiro de 2024.

(assinado eletronicamente)

ANTÔNIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR
PROCURADORA FEDERAL

DESPACHO

1. De acordo com a manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos, com a consequente APROVAÇÃO do **PARECER n. 00043/2024/ENC.PARCELIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 05/10/2009, c/c o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26/08/2013 e art. 22, IV, da Portaria nº 00125/2022/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 29/12/2022.

2. Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Coordenador-Geral de Matéria de Pessoal, Parcerias e Residual, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26/08/2013 e art. 2º da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023. .

(assinado eletronicamente)

ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM

PROCURADORA FEDERAL

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

DESPACHO

1. Aprovo as conclusões do **PARECER n. 00043/2024/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013 e competência delegada, conforme art. 2º da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023.

2. Encaminhe-se conforme sugerido.

(assinado eletronicamente)

ANDRÉ CAMARGO HORTA DE MACEDO

PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014038993202401 e da chave de acesso 71252343



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1421913743 e chave de acesso 71252343 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 01-03-2024 14:26. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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

PARECER n. 00045/2024/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.490642/2023-19

INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO DE AMPARO SOCIAL AO APOSENTADO E PENSIONISTA - AASAP.

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a **ASSOCIAÇÃO DE AMPARO SOCIAL AO APOSENTADO E PENSIONISTA - AASAP**, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados.

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

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

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica - ACT, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019, de 2014, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a **ASSOCIAÇÃO DE AMPARO SOCIAL AO APOSENTADO E PENSIONISTA - AASAP**, objetivando o desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.

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

- Requerimento inicialmente apresentado pela interessada (SEI 14441219);
- Ata de constituição da entidade (SEI 14983279);
- Relação de associados (SEI 14983625);
- Ata da Assembleia Geral Extraordinária (SEI 14983281);
- Nota Técnica nº 7/2024, com manifestação favorável ao pleito (SEI 15045759);
- Aceite formal da minuta pela entidade (SEI 15063958);
- Minuta de Acordo de Cooperação Técnica (SEI 15035211);
- Modelo autorização para desconto (SEI 15042914);
- Modelo exclusão de desconto da mensalidade (SEI 15042933);
- Minuta Plano de Trabalho SEI/INSS 10337048 (SEI 15042945);

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

4. É o relatório, segue o exame.

2. FUNDAMENTAÇÃO

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

2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

6. Trata-se de análise jurídico-formal de minuta de **Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS (SEI 15035211)** a ser firmado entre o INSS e a **ASSOCIAÇÃO DE AMPARO SOCIAL AO APOSENTADO E PENSIONISTA - AASAP**, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta acima citada, o seguinte:

O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da **ASSOCIAÇÃO DE AMPARO SOCIAL AO APOSENTADO E PENSIONISTA - AASAP** no valor correspondente à 2,5 % (dois inteiros e 50 centésimos por cento) do benefício do associado, limitado a R\$ 77,08 (setenta e sete reais e oito centavos), em favor da ACORDANTE. [...]

7. O art. 115, V, da Lei nº 8.213, de 1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.**

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...);

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

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

9. O art. 154 do Decreto nº 3.048, de 1999, detalhou os requisitos para a proceduralização dos descontos em tela, nos termos seguintes:

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

(...);

V - mensalidades de associações e de demais entidades de **aposentados ou pensionistas** legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e

(...);

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

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

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

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

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por:

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas.

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

serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS.

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

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

§ 1º- H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica.

§ 1º - I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º- F pela instituição que o celebrar.

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

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

12. O Decreto nº 3.048, de 1999, em seu art. 154, §1º-E diz textualmente que se considera mensalidade de associações e de demais entidades de **aposentados ou pensionistas** a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado.

13. No que se refere à natureza jurídica da entidade acordante, a lei define a necessidade de tratar-se de uma associação, ou entidade congênere, **de aposentados.**

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

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

15. Sobre o tema, Fábio Ulhoa Coelho ensina:

A associação é a pessoa jurídica em que se reúnem pessoas com objetivos comuns de natureza não econômica. Sempre que um conjunto de pessoas, físicas ou jurídicas, descobrem-se em torno de um mesmo interesse, podem melhor realizá-lo unindo seus esforços. A constituição de uma associação dá mais força a cada uma delas, porque propicia a estrutura apta a racionalizar os recursos empregados na realização do objetivo comum. A Associação de Amigos de Bairro, por exemplo, destina-se a prover aos seus associados melhoria nas condições de segurança urbana da região, bem como servir de porta-voz dos anseios da comunidade perante os órgãos públicos. O Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (CONAR), outro exemplo, foi constituído por empresas e profissionais ligados à atividade publicitária com o objetivo de julgarem, à luz do código de auto-regulamentação do setor, os anúncios veiculados em TV, rádio, jornal e outros meios, coibindo a publicidade antiética. Em cada shopping center, terceiro

exemplo, os locatários das lojas são contratualmente obrigados a se filiar à respectiva Associação de Lojistas, incumbida de realizar campanhas promocionais em certas épocas do ano (Natal, Dia das Mães, Dia das Crianças etc.). Algumas expressões são tradicionalmente empregadas na denominação da associação em função dos seus fins. Assim, é comum chamá-la de instituto, quando tem natureza cultural; de clube, quando seus objetivos são esportivos, sociais ou de lazer; de academia de letras, quando reúne escritores; de centro acadêmico, quando congrega estudantes de determinado curso universitário. (Curso de Direito Civil: parte geral, volume 1. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 567).

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

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

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

19. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, foi alvo de diversas manifestações veiculadas pela Coordenação-Geral de Matéria Administrativa, em especial a Nota nº 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.274130/2020-64) e o Parecer nº 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33). Nessa toada, tais opinativos concluíram que mesmo na vigência do Decreto nº 10.537, de 2020, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, enquadram-se no conceito legal.

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

21. O **Estatuto Social** da entidade foi juntado no doc. **SEI 14983279** e nele consta o conceito/objeto/atividade econômica da entidade e quem pode se associar:

Art. 1ª **AASAP - ASSOCIAÇÃO DE AMPARO SOCIAL AO APOSENTADO E PENSIONISTA**, constituída por Assembleia Geral realizada em 01 de junho de 2021, neste Estatuto doravante designada simplesmente AASAP, é pessoa jurídica de direito privado interno, inscrita no CNPJ sob o número 43.508.418/0001-17, 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, com sede à Rua Barão do Triunfo, nº 612 - CJ 802, Bairro Brooklin Paulista, São Paulo - SP, CEP 04.602-002.
[...]

Art. 4º - A AASAP é composta de associados efetivos, fundadores, contribuintes e beneméritos dentre eles, aposentados e pensionistas do INSS.

§ 1º - São fundadores os associados que deliberarem e promoverem a constituição da AASAP e que, para todos os efetivos, detém as mesmas prerrogativas dos associados efetivos.

§ 2ª - São efetivos aqueles que, para a sua admissão, preencherem os requisitos previsto no inciso I do art. 5ª deste estatuto e que, assim como Associados Fundadores, poderão votar e serem votados nas eleições para escolha dos membros de cargos eletivos na AASAP.

§3º - São contribuintes os associados que contribuem de qualquer forma para a consecução dos fins sociais da AASAP, os quais poderão votar mas não poderão ser votados para o exercício de cargos de gestão ou fiscalização da entidade.

§4º - Beneméritos: Serão considerados beneméritos os associados que forem indicados pelos associados fundadores que já ocuparam cargos da Associação. O associado benemérito sempre fará parte da administração da associação.

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

Art. 2ª - São finalidades da AASAP:

I - Congregar e integrar, através do assistencialismo mútuo seus associados, pensionistas e aposentados, buscando desenvolver campanhas educativas nas áreas de saúde, assistência, previdência além de redução de acidentes, com foco na preservação de vidas humanas;

II - Propor soluções entre seus associados, quando os mesmos sofrerem prejuízos pugnando sempre pelo zelo á vida dos mesmos;

III - Oferecer orientação jurídica aos seus associados através do credenciamento de advogados autônomos para contratação direta entre os mesmos e os associados;

IV - Congregar e integrar organizações que mantenham vínculos com a mesma finalidade da AASAP;

V- Proporcionar através de convênios, contratos ou acordos, proteção a saúde dos associados e seus dependentes, visando manter elevado padrão de qualidade de vida das pessoas beneficiadas, inclusive desenvolvendo campanhas de prevenção de alcoolemia, uso de drogas entre outras

[...]

X - Promover a integração harmoniosa dos associados;

XI - Estimular a geração de ideias que possibilitem constante revisão de estratégia presente e futura da atuação dos associados no setor econômico em que atuem;

XII - Representar seus associados junto aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, autoridades governamentais, lideranças políticas, formadores de opinião, imprensa e a sociedade em geral, em defesa dos associados e de suas atividades econômicas, bem como representar aos interesses de seus associados em juízo ou fora dele.

XIII - Representar seus associados, aposentados e pensionistas do Regime Geral de previdência social, em âmbito nacional.

23. Sobre o ponto, a **Nota Técnica nº /2024/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS (doc. SEI n. 15045759)** informa:

Nesse contexto, apreciando o pedido, verifica-se que a proponente, é uma "*é uma associação civil, pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos, de natureza sindical, com prazo de duração indeterminado,*", conforme os termos dos incisos II e III do artigo 653 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022.

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

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

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

27. Conquanto a entidade tenha apresentado comprovante de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ (SEI 14983278); ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual Diretoria (SEI 14983281) e cópia autenticada do Estatuto Social consolidado (SEI 14983279), **é preciso alertar os gestores desta Autarquia de que o INSS está sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais decorrentes de descontos de valores de mensalidades de associações alegadamente não autorizados ou mesmo diversos do que efetivamente foi autorizado. Em razão de tal contexto, afigura-se de todo recomendável que a administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins.**

28. **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.**

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

30. **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.**

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

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

33. **O Art. 37º do Estatuto social da entidade dispõe o seguinte:**

Art. 37 - A receita orçamentária da AASAP será constituída de:

I- contribuições de mensalidades associativas dos seus Associados.

II - De rendimento auferido:

a) De doações, legados, auxílios, patrocínios e outras receitas eventuais;

b) Proveniente de aplicações financeiras, juros e correções monetárias.

§ 1º - A Diretoria Executiva fixará o valor e/ou seu percentual de que trata o inciso I acima, e poderão ser revistos por meio de aprovação pela Assembleia Geral, sempre que necessário.

§ 2º - A Diretoria Executiva poderá estabelecer condições especiais de pagamento das contribuições de que trata este artigo, bem como alterar a sua forma ou periodicidade.

§ 3º - O não pagamento de qualquer contribuição pecuniária no seu vencimento implicará a imposição de multa de 2% (dois por cento) sobre o respectivo valor, acrescido de juros moratórios de 1% (um por cento) ao mês, sem prejuízos das medidas de cobrança extra e judiciais cabíveis.

§ 4º - A Diretoria Executiva poderá, em casos excepcionais, devidamente justificados, dispensar a aplicação de tais penalidades pecuniárias.

§ 5º - A mensalidade associativa poderá ser paga mediante boleto, carnê ou mediante desconto em folha de benefício do INSS, mediante opção a ser formalizada pelo Associado à Associação.

§ 6º - Caso opte pelo desconto em folha de benefício do INSS, o desconto equivalerá a 2,5% (dois virgula cinco por cento) do benefício mensal, Caso o Associado não opte pela desconto em folha, ou deseje alterar a forma de pagamento, deverá realizar os pagamentos em uma das demais formas previstas no item "a" da alínea "I" do presente artigo.

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

35. **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.**

36. 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;

37. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na Cláusula Terceira da minuta do acordo sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Além disso, verifica-se que o item 3.4 da citada Cláusula faz referência à modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício e de requerimento para exclusão de tal desconto como anexos do ACT, cujas minutas foram apensadas no SEI 15042914 e SEI n. 15042933.

38. No que tange a decisão de se descontar a contribuição associativa, no percentual correspondente à **2,5%**, houve a menção expressa no modelo de autorização (anexo I do ACT) que o percentual praticado foi definido na forma estabelecida no Estatuto Social da interessada. No entanto, não há menção ao limite de R\$ 77,08 (setenta e sete reais e oito centavos), previsto na minuta do ACT. **Recomenda-se que haja menção a esse limite de valor.**

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

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

40. Configurada como associação, a condução do processo levam a crer que a interessada revela-se como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019, de 2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil (vide art. 1º e art. 41 da Lei em questão), sendo de destacar, a respeito, o que dispõe o art. 2º, I, alínea "a":

Lei nº 13.019, de 2014:

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

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e

que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

41. Sobre o ponto, no art. 1º do Estatuto consta que a interessada é pessoa jurídica de direito privado interno, inscrita no CNPJ sob o número 43.508.418/0001-17, 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, com sede à Rua Barão do Triunfo, nº 612 - CJ 802, Bairro Brooklin Paulista, São Paulo - SP, CEP 04.602-002.

42. Além disso, no **art. 38**, consta disposição de que a interessada não distribui entre os seus associados, Conselheiros, Diretores, empregados ou doadores eventuais parcelas operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seu patrimônio auferido mediante o exercício de suas atividades e os aplica integralmente na consecução dos seus objetivos e as finalidades sociais.

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

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

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

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

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

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

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;

(...);

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

(...);

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

45. Assim, quanto à **forma** do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica -, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes. **Deve a área técnica certificar-se da natureza jurídica da entidade pactuante, bem como de seu enquadramento no conceito legal de organização da sociedade civil, definido nas alíneas "a", I, do art. 2º, da Lei nº 13.019, de 2014, a fim de atestar a adequação ao regime jurídico da Lei nº 13.019, de 2014.**

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

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

47. 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.

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

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

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

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

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

114 CONVÊNIOS

A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do artigo 116 da Lei n. 8.666/1993 e nos incisos I a IV 28do artigo 25 do Decreto n. 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável - , bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no artigo 116, §1º, da Lei n. 8.666/1993, no artigo 35, inciso V, da Lei n. 13.019/2014 e/ou no artigo 25 do Decreto n. 8.726/2016, se for o caso. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15).

115 CONVÊNIOS

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

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

116 CONVÊNIOS

É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

117 CONVÊNIOS

Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja realizado prévio chamamento público ou credenciamento. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

118 CONVÊNIOS

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

119 CONVÊNIOS

Observada a legislação específica, o prazo de vigência do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis. É possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido artigo 57 da Lei n. 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

120 CONVÊNIOS

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

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

51. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, tem-se que o art. 16, III, do Decreto nº 10.995, de 2022, estabelece que a Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão do INSS compete, entre outras atribuições, planejar, propor, coordenar, normatizar, supervisionar, uniformizar, executar e avaliar as ações referentes aos acordos de cooperação técnica para desconto de mensalidades associativas em benefícios previdenciários. Ademais, o art. 20 do mesmo normativo ainda prevê que aos Diretores e aos Superintendentes Regionais incumbe firmar e rescindir contratos, convênios, ajustes, acordos ou instrumentos congêneres do INSS, do Fundo do Regime Geral da Previdência Social e dos demais benefícios e serviços operacionalizados pelo INSS, em suas áreas de atuação.

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

53. Quanto à competência do Diretor/Presidente da entidade para a subscrição do Acordo, verifica-se no seu **Estatuto Social (SEI 14983279)**.

54. Nesse norte, foi juntada cópia da CNH do Presidente da acordante (**SEI 14983280**). Além disso, acostou-se cópia autenticada da ata da Assembleia Geral Extraordinária de eleição e posse da atual diretoria (**SEI 14983281**).

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

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

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

(...)

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

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

57. Verifica-se que consta do processo, a Nota Técnica nº **7/2024/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS**, em que se se busca analisar a viabilidade técnica do acordo a ser firmado. Contudo, **sugere-se, que a análise técnica seja complementada para fazer constar apreciação dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a execução do ajuste proposto, deixando claro, de forma expressamente motivada, que as definições propostas são suficientes para garantir a plena execução física do objeto, bem como para minorar eventuais danos ao INSS em decorrência da falha na execução, adotando-se a devida identificação e gestão dos riscos envolvidos.**

58. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do Termo de Cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse da entidade (**SEI 14441219**), bem como manifestação de interesse do INSS (**SEI 15045759**).

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

60. Convém salientar, ainda, que o art. 33 da Lei nº 13.019, de 2014 dispõe que, para a celebração de Acordo de Cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. Nesse diapasão, o art. 2º do Estatuto da acordante parece contemplar finalidades nesse sentido.

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

Lei nº 13.019, de 2014:

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

I - (...);

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

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial;

IV - (...);

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

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

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

VIII - (...).

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

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

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

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se:

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados;

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;

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

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

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

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

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

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão 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.)

62. **Esclareça-se** que a regularidade fiscal da acordante deve ser comprovada na data da celebração do ajuste. Inclusive, a área técnica já fez menção expressa a isso. A título apenas de reforço, **recomenda-se que a área técnica verifique o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, mediante a juntada da documentação constante dos respectivos dispositivos legais destacados - ou deles decorrentes. Deve-se atentar, ademais, para a necessidade de apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT (inciso VI do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016).**

63. **Recomenda-se**, ainda, em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao art. 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, e ao contido no Parecer nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-11), que a área técnica competente, na verificação de ocorrências impeditivas à celebração do ACT, **consulte, quando for assinar o ACT e 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).**

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

Art. 6º (...)

(...)

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

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

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

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

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

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

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

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

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

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

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

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

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

2.4 Do Plano de Trabalho

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

68. Nesses termos, entende-se que o Plano de Trabalho deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. No presente caso, verifica-se do **Plano de Trabalho (SEI 15042945)** que constam os requisitos mínimos exigidos por lei, tendo o diretor de Benefícios aprovado formalmente a minuta.

69. Além disso, registra-se, que nesse tipo de ajuste, há um repasse do desconto efetuado na renda do beneficiário em favor do acordante e, para tanto, o art. 154, §1º-G, do Decreto nº 3.048, de 1999, prevê que seja realizada, antes de cada repasse do valor mensalmente descontado, a verificação da regularidade da entidade favorecida perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Siafi, o Sicaf e o Cadin.

70. Em vista disso, tal requisito foi acrescentado no item 3 do Plano de trabalho **(SEI 15042945)**.

71. Outrossim, vale suscitar que a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 2022, estabeleceu o seguinte:

Art. 654. Para fins de desconto de valores referentes ao pagamento de mensalidades associativas, considera-se:

I - autorização por meio eletrônico: rotina que permite confirmar a operação realizada nas associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas, garantindo a integridade da informação, a titularidade e o não repúdio, a partir de ferramentas eletrônicas;

II - beneficiário: titular de aposentadoria ou de pensão por morte; e

III - desconto de mensalidade associativa: consignação efetuada pelas associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas nas aposentadorias e pensões previdenciárias, decorrente de autorização expressa do beneficiário.

§ 1º Equipara-se à aposentadoria previdenciária, para fins deste Capítulo, as pensões especiais vitalícias pagas pelo INSS. § 2º Considera-se confederação a entidade que congrega outras entidades de aposentados e/ou pensionistas.

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

I - sejam realizados com associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas que tenham celebrado Acordo de Cooperação Técnica com o INSS para esse fim;

II - o benefício previdenciário esteja desbloqueado para inclusão do desconto de mensalidade associativa; e

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

a) termo de filiação à associação ou entidade de aposentado e/ou pensionista devidamente assinado pelo beneficiário;

b) termo de autorização de desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário devidamente assinado pelo beneficiário, constando o número do CPF; e

c) documento de identificação civil oficial e válido com foto.

§ 1º Os documentos de que tratam as alíneas:

I - “a” e “b” do inciso III do caput poderão ser formalizados em meio eletrônico, desde que contemplem requisitos de segurança que permitam garantir sua integridade e não repúdio, podendo ser auditado pelo INSS, a qualquer tempo; e

II - “a” a “c” do inciso III do caput, quando formalizados em meio físico, devem ser digitalizados e disponibilizados ao INSS.

§ 2º O desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário constitui uma faculdade do beneficiário, não eximindo a associação, confederação ou entidade de aposentados e/ou pensionistas de disponibilizar outros meios para o pagamento da mensalidade associativa.

§ 3º Somente mediante decisão judicial será permitida autorização de desconto firmada por representante legal do beneficiário (procurador, tutor ou curador).

72. **Nada obstante, não se identifica no texto do Plano de Trabalho dispositivo que preveja a necessidade de apresentação pelas entidade pactuante da documentação listada no citado inciso III do art. 655 da IN PRES/INSS nº 128, de 2022. Nessa monta, sugere-se que a redação do Plano de Trabalho reflita as disposições em tela.**

73. **Outrossim, recomenda-se que este INSS proceda avaliação dos acordos dessa natureza, de modo a monitorar se os termos proposto no Acordo de Cooperação e seu respectivo Plano de Trabalho são suficientes para garantir o cumprimento do requisito legalmente imposto para os descontos de mensalidade de "prévia autorização do segurado", manifestando-se de forma conclusiva nos atos quanto a segurança da operação proposta, inclusive no que se refere identificação do segurado para fins de autorização da citada autorização.**

2.5 Da Minuta do Ajuste

74. No que toca à **minuta do Acordo de Cooperação Técnica**, importante observar o que dispõe o art. 42 da Lei nº 13.019, de 2014. Veja-se:

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

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

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

IV - (...);

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

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

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

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

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

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

XI - (...);

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

XIII - (...);

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

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

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

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

XVIII - (...);

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

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

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

75. 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.

76. 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.

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

Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.

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

3. CONCLUSÃO

79. Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI 15035211 encaminhada para análise**, sem qualquer incursão na seara técnica ou exame da conveniência e oportunidade na celebração do referido ajuste, **opina-se pela sua aprovação, desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 28, 29, 35, 38, 45, 55, 62, 63, 65, 66, 72, 73 e 76 da presente manifestação**.

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

81. **Sugere-se, ainda, nos termos do item 76, que a Administração avalie a possibilidade de, em processo administrativo próprio, realizar estudos para elaboração de minuta padrão, bem como verificar a quantidade (ainda que aproximada ou esperada) de processos de igual natureza, para que esta Procuradoria examine a viabilidade de confecção de Parecer Referencial.**

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

À consideração superior.

Brasília, 01 de março de 2024.

(assinado eletronicamente)

ANTÔNIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR

PROCURADORA FEDERAL
EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL

DESPACHO

1. Aprovo as conclusões do **PARECER n. 00045/2024/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013 e competência delegada, conforme art. 1º da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023.

2. Encaminhe-se conforme sugerido.

(assinado eletronicamente)

ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM

PROCURADORA FEDERAL

COORDENADORA DA EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE 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) 35014490642202319 e da chave de acesso 3a257cd8



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1424768236 e chave de acesso 3a257cd8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 01-03-2024 18:15. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1424768236 e chave de acesso 3a257cd8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 01-03-2024 18:13. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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

DESPACHO n. 00189/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.382159/2023-61

INTERESSADOS: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES RURAIS AGRICULTORES E AGRICULTORAS FAMILIARES-CONTAG

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

1. Trata-se de requerimento da CONTAG, endereçado ao Senhor Presidente do INSS, que através do Ofício n. 0884, de 02 de outubro de 2023, roga o desbloqueio dos benefícios para o processamento de descontos associativos.
2. A Diretoria de Benefícios, área técnica responsável, analisou o requerimento e exarou NOTA TÉCNICA nº18/2023/CGPAG?DIRBEN-INSS:

Trata a presente Nota Técnica de proposta de consulta à PFE, elaborada em decorrência de expediente oriundo da CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES RURAIS AGRICULTORES E AGRICULTORAS FAMILIARES (CONTAG), qual seja o Ofício n.º 0884/2023/SPS-CONTAG (13484116), no qual esta traz o seguinte pedido:

A Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG), no mês de julho do ano corrente, enviou a Vossa Senhoria o OFÍCIO Nº 0618/2023/SPSCONTAG relatando as dificuldades que enfrenta, desde o 2020, para processar o desconto das mensalidades associativas nos benefícios previdenciários nos termos autorizado pela Lei nº8.213/91 (art. 115, inciso V) e conforme previsto no Acordo de Cooperação Técnica INSS/CONTAG—Processo nº 35000.000600/2014-66.Como relatado no referido ofício, **o não processamento do desconto das mensalidades associativas se deve ao fato dos benefícios estarem bloqueados e o INSS não ter disponibilizado meios adequados para que o desbloqueio pudesse ocorrer de forma automática nas suas plataformas digitais**.Com isso, encontram-se represadas na CONTAG 32.337 (trinta e duas mil, trezentos e trinta e sete) autorizações para o desconto da mensalidade associativa, aguardando uma posição do INSS para que possam ser processadas (ver documento anexo).

Tais autorizações, além de estarem devidamente assinadas pelos associados(as), estão acompanhadas das respectivas fichas de filiação dos beneficiários como sócios/as dos sindicatos e de documentos de identidade com foto, conforme determina o item 3.7 do Acordo de Cooperação Técnica INSS/CONTAG - Processo nº 35000.000600/2014-66.

DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em relação ao solicitado pela entidade, preliminarmente informamos que a respeito da garantia do cumprimento do requisito legalmente imposto para os descontos de mensalidade de "prévia autorização do segurado", e à segurança da operação proposta, no que se refere identificação do segurado para fins de autorização da citada autorização, este INSS, tem procedido ao bloqueio prévio em todos os benefícios, logo após sua concessão, cumprindo dispositivos do Decreto nº 10.410, de 30 de junho de 2020, *ipsis litteris*:

Art. 154

[...]

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

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

Conforme já mencionado todos os benefícios concedidos a partir do decreto supra 'nasceram' bloqueados e só seriam desbloqueados, a pedido do beneficiário. Neste ponto podemos concluir, portanto, que o decreto trouxe a necessidade e a obrigatoriedade de o INSS definir, por meio de ato, os critérios e os requisitos desse desbloqueio.

DOS ATOS NORMATIVOS DO INSS SOBRE A MATÉRIA

Deste modo, o INSS editou a Portaria DIRBEN/INSS nº 1.060, publicada em 26 de setembro de 2022, que entrou em vigor 03/10/2022 (mais de dois anos depois do Decreto nº 10.410), oferecendo, por meio da plataforma 135 e do aplicativo MEU INSS, o serviço de **"Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade de Entidade Associativa ou Sindicato"**, no qual ao cidadão pode pedir o bloqueio ou desbloqueio de seu benefício para a operação de desconto de mensalidade associativa. Verifica-se, portanto, uma regulamentação tardia do serviço específico, ofertado aos beneficiários do INSS.

Aqui cabe ressaltar o já mencionado e acrescer uma informação: somente a partir de 10/2022, com a criação do serviço mencionado no item 4 supra, o cidadão passou a ter a possibilidade de pedir o desbloqueio de benefício para desconto de associativo, **antes o serviço até poderia ser solicitado** por meio do serviço **"Atendimento Especializado"** (Portaria DIRBEN/INSS nº 908, de 9 de julho de 2021) onde se possibilitava o agendamento de atendimento presencial, nas Agências da Previdência Social - APS, aos usuários que desejavam resolver situações relacionadas a serviços do INSS que não estão disponíveis nos canais remotos ou por meio de agendamento específico.

Posteriormente com criação de uma tarefa análoga no MEU INSS: **"Bloquear/Desbloquear Benefício para Empréstimo Consignado"**, cujos requisitos foram estabelecidos pela Portaria DIRBEN/INSS nº 929, de 24 de setembro de 2021, o cidadão até poderia requerer o desbloqueio do benefício para desconto associativo, fazendo uma observação de que se tratava deste pedido específico (e não de empréstimo).

Pontue-se que esta manobra, até certo ponto complexa, foi usada pelos beneficiários até o surgimento da Portaria nº 1.060. De modo que retirar a condição de benefício bloqueado para o desconto de mensalidade associativa, não se constituía tarefa fácil, já que não havia informações suficientes ao servidor do INS, responsável pela análise da tarefa, para elucidar se a solicitação de Bloqueio ou Desbloqueio do benefício era para empréstimos consignados ou para mensalidade de entidade associativa, ou ainda, para ambos.

Como já foi mencionado a PORTARIA DIRBEN/INSS Nº 1060, DE 26 DE SETEMBRO DE 2022, que criou efetivamente o serviço de "Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade de Entidade Associativa ou Sindicato", só entrou em vigor 03/10/2022.

DA AUTOMATIZAÇÃO DO DESBLOQUEIO PELO APLICATIVO MEU INSS

Quanto ao trazido pela entidade CONTAG, do fato de *"o INSS não ter disponibilizado meios adequados para que o desbloqueio pudesse ocorrer de forma automática nas suas plataformas digitais"*, não podemos contrapor, visto que a tarefa de "Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade de Entidade Associativa ou Sindicato", criada em 10/2022, só foi real e efetivamente automatizada pela DTI/INSS neste ano de 2023 (na data de 27/07/2023), conforme informações da Coordenação Geral de Sistemas e Automação (e-mail 13586226).

Notamos que houve um *upgrade* na quantidade de requerimentos concluídos (mais de 68 mil), após a automatização, conforme extração da DGINF (13618113).

De oportuno, mencionamos que a DTI, seguindo a política de segurança do INSS, planeja para os próximos meses, melhorias/novas funcionalidades no referido serviço de desbloqueio, qual seja: **a implantação da biometria na mensalidade de entidade associativa.**

DA ANÁLISE DO PEDIDO EM COMENTO

Apesar de não ter havido completa inércia por parte desta Autarquia Previdenciária, esta área técnica, em sede de análise do pedido e diante das argumentações da interessada, entende que o INSS não pode esquivar-se desta conclusão: de que os beneficiários (associados da entidade) que assinaram as autorizações de desconto à CONTAG, anteriores à competência 10/2022, foram deveras prejudicados, neste interregno, tendo em vista a inexistência do referido serviço específico e acessível de desbloqueio pelos canais do INSS.

Quanto ao demais associados que autorizaram o desconto até a data da automatização em 27/07/2023, entendemos que restaram apenas parcialmente prejudicados, considerando-se que, legalmente a Administração não deve criar travas indevidas aos cidadãos na busca de seus direitos, pois estes têm a prerrogativa de acessar serviços e benefícios públicos em todos os órgãos públicos, devendo estes últimos facilitar esse processo, fornecendo informações claras e orientações adequadas para que os direitos dos cidadãos sejam atendidos. Conforme dispositivo legal previsto na Lei da Desburocratização (Lei nº 13.726/2018), cujo principal objetivo é racionalizar atos e procedimentos administrativos do poder público, a partir da supressão ou da simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias, que só ocorreram na competência 07/23, merece prosperar, em parte, o pleito da associação, também considerando o retardamento deste INSS no estabelecimento de fluxos claros e normativos específicos, quanto à matéria em lide;

Dada a complexidade dos fluxos existentes e/ou inexistentes antes de 27/07/2023, onde se tinha um "certo truncamento", para garantir que o desejo do associado fosse respeitado, quando ao desbloqueio simples e automático de seu benefício;

Assim, esta CGPAG *considera razoável o pleito formulado pela CONTAG no sentido de promover junto à DATAPREV o cadastramento de Demanda, a fim de desbloquear o benefício, daqueles associados para a referida mensalidade associativa, que efetivaram a autorização de desconto de forma prévia, pessoal e específica à CONTAG, antes da entrada em vigor da Portaria, mencionada no item 04 deste despacho, e da referida Automatização, NA PRÁTICA, da Tarefa de Desbloqueio, pelo Aplicativo MEU INSS, que só ocorreu na competência 07/2023.*

Feitas as considerações, encaminhe-se à **DIRBEN**, para se de acordo com esta NOTA, encaminhar à PFE para ratificar juridicamente este entendimento acima firmado com a **máxima urgência**.

3. Assim, a área técnica explicita seu entendimento, consulta se há óbice jurídico ao mesmo e solicita "máxima urgência".

4. Desta feita, por ser consulta pontual de baixa complexidade jurídica e com pedido de urgência, este mesmo Procurador-Geral analisa o questionamento.

5. Esse entendimento da área técnica encontra fundamentos jurídicos na medida em que protege o direito constitucional de livre associação, desde que esteja presente **a autorização de desconto de forma prévia, pessoal e específica constante do nosso arcabouço normativo**. Ademais, a nova LINDB consigna expressamente que:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

6. Note-se que a nova lei de interpretação do direito brasileiro é expressa ao consignar que não pode haver prejuízo do direito dos administrados. **Logo, as questões operacionais do INSS não podem prejudicar direitos sob pena de responsabilização desta Autarquia.**

7. Assim, tendo em vista o que informa a DIRBEN e a DTI acerca da dificuldade de operacionalização pela DTI, concluímos que o INSS não pode cobrar o que não deu plenas condições de operacionalização.

8. **Ante o exposto, s.m.j., entendemos que não há óbice jurídico às conclusões exaradas na Nota Técnica .nº18/2023/CGPAG/DIRBEN/INSS, com força no direito à associação e no art. 22 do Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942.**

9. Retornem os autos à DIRBEN.

Brasília, 26 de outubro de 2023.

VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO
PROCURADOR-GERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014382159202361 e da chave de acesso cb69a410



Documento assinado eletronicamente por VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, 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 1321786031 e chave de acesso cb69a410 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 26-10-2023 18:42. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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

PARECER n. 00005/2024/CGMPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.034600/2024-82

**INTERESSADOS: CONTAG - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES RURAIS
AGRICULTORES E AGRICULTORAS FAMILIARES**

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PARCERIA. ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA A SER FIRMADO ENTRE O INSS E A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES RURAIS AGRICULTORES E AGRICULTORAS FAMILIARES - CONTAG, PARA DESCONTO DE MENSALIDADES DIRETAMENTE NOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS DE SEUS ASSOCIADOS. RECENTE EDIÇÃO DE ATO NORMATIVA PARA REGÊNCIA DO PROCEDIMENTO: INSTRUÇÃO NORMATIVA PRES/INSS Nº 162, DE 2024.

I - É possível juridicamente que o INSS efetue em favor das entidades de aposentados legalmente reconhecidos, os descontos em benefícios previdenciários para o pagamentos de mensalidades associativas, contanto que o Segurado Filiado autorize expressamente tal procedimento (art. 115, V, da Lei nº 8.213, 24 de julho de 1991).

II - O procedimento administrativo, no caso concreto, só estará apto a prosseguir se a entidade for associação que reúna pessoas com objetivos comuns, formada por aposentados ou pensionistas do RGPS, com objetivos inerentes a essas categorias (art. 2º, inciso IV, alínea "a" e "b" da Instrução Normativa PRES/INSS/ nº162, de 2024) e se for comprovada a legitimidade da proponente para firmar o ACT.

III - A mensalidade associativa disciplinada no Estatuto da Entidade Proponente (SEI 15557592), a princípio, enquadra-se no conceito legal de contribuição associativa. Contudo, sugere-se a fiscalização diuturna da execução do ajuste, para não permitir que o desconto nos benefícios dos respectivos Associados abarque, ilegalmente, valores de outra natureza, como: serviços prestados pela entidade.

IV - É necessária a comprovação da autoria e da integridade de documentos em forma eletrônica que se prestarão a formalizar as respectivas autorizações de desconto de mensalidade associativa. Cumpre os Gestores da autarquia federal fiscalizar o cumprimento das normas para que a segurança das operações de desconto não seja vulnerada pela inobservância das regras procedimentais impostas.

V - O art. 20 da Instrução Normativa PRES/INSS/ nº 162, 2024, impõe que a autorização de desconto de mensalidade associativa seja efetivada por meio do termo de adesão com assinatura eletrônica avançada e reconhecimento biométrico.

VI - Exige-se da Entidade, para que se proceda a operacionalização do desconto de mensalidade associativa em benefícios de aposentados ou pensionistas, além da celebração do ACT, a contratação da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev (art. 1º da Instrução Normativa PRES/INSS/ nº162, 2024).

VI - Recomenda-se a complementação da instrução processual, com a inserção dos documentos faltantes, para o regular prosseguimento do feito, sob pena de ilegalidade, nos termos da norma interna que atualmente rege a matéria no INSS e das dúvidas suscitadas ao longo do opinativo.

VII - O Plano de Trabalho, bem como o ACT para desconto de mensalidade associativa, deverão ter as respectivas minutas modelo definidas em ato complementar pela Dirben (art. 33, §2º, da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024). Aconselha-se que a celebração do ajuste aguarde a referida edição, para que se cumpra o desiderato da norma interna, formalizando o acordo mediante a minuta padrão a ser adotada pela Autarquia Pública federal previdenciária.

VIII - Em face das novas exigências e requisitos impostos por meio da vigente Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024, recomenda-se a revisão da instrução dos processos administrativos instaurados com vista a futura celebração do ACT para fins de desconto de mensalidade associativa, antes do encaminhamento do processo administrativo para a PFE/INSS para fins de análise jurídico-formal do procedimento.

IX - Diante do art. 33, §2º da Instrução Normativa, o Plano de Trabalho e o ACT para desconto de mensalidade associativa terão suas minutas modelo definidas em ato complementar pela Dirben, razão pela qual, é aconselhável que os processos administrativos somente sejam encaminhados para a PFE/INSS após a confecção das respectivas minutas padrão.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica - ACT a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares - CONTAG, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.

2. No que interessa, os autos foram instruídos com a seguinte documentação:

- Manifestação de Interesse Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares - CONTAG: Ofício nº 0038/2024/SPS-CONTAG, de 02/02/2024 (SEI 14844351);
- Estatuto social da CONTAG (SEI 15557592);
- Ata de posse da Diretoria para o quadriênio 2021/2025 (SEI 15557595);
- Comprovante de endereço (SEI 15557600);
- Relação nominal dos dirigentes (SEI 15557601);
- Análise Nº 35/2024/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN, com checklist de verificação da documentação apresentada (SEI 15561193);
- Minuta do Acordo de Cooperação Técnica - ACT (SEI 16878279);
- Minuta do Plano de Trabalho (SEI 16896779);
- Nota Técnica nº 29/2024/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS, sobre a conveniência e oportunidade de celebração da proposta de ACT (SEI 17105141)
- Despacho da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, de 09/08/2024, aprovando a minuta do ACT e do Plano de Trabalho e encaminhado os autos para a Procuradoria Federal Especializada (SEI17205755).

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do Parecer.

4. Os autos do processo administrativo, inseridos no sistema SAPIENS, foram distribuídos à subscritora, integrante da ENC-PAR - Equipe Nacional de Consultoria em Matéria de Parcerias e Residual da PFE/INSS, para a elaboração de manifestação jurídica consultiva em regime de urgência.

5. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

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

6. A análise desta Procuradoria dar-se-á nos termos art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666, limitando-se à verificação da compatibilidade do ajuste proposto ao ordenamento jurídico, à luz dos princípios norteadores da Administração Pública, mormente o da legalidade.
7. A presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data (seq. sapiens 4). Em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.
8. A análise tem a função de apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.
9. É dever da consultoria jurídica salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas a legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.
10. Em relação aos aspectos técnicos, parte-se da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos, imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos, conforme o enunciado da “Boa Prática Consultiva” – BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, “o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre os temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.
11. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo tenham sido regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos, para a melhor consecução do interesse público.
12. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar-se os seus atos.

2.2 Possibilidade jurídica da parceria com vistas a permitir os descontos em benefícios de aposentados ou pensionistas do Regime Geral de Previdência Social para o pagamento de mensalidade associativa

13. A análise jurídica se refere ao procedimento destinado a celebração de Acordo de Cooperação Técnica a ser firmado entre o INSS e a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares - CONTAG, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da Minuta (SEI 16878279):

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 CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES RURAIS AGRICULTORES E AGRICULTORAS FAMILIARES - CONTAG no valor correspondente à 2% (**dois por cento**) do benefício do associado, limitado a 1% (um por cento) do valor máximo estabelecido para o salário de benefício e contribuição do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), em favor da CONTAG.
- 1.2. O valor limite disposto item 1.1 será reajustado automaticamente sempre que houver alteração do teto máximo.
- 1.3. O desconto de mensalidade objeto do presente ACORDO deve ser encaminhado para efetivação em favor da CONTAG, somente se houver expressa autorização do Associado.
- 1.4. O presente Acordo de Cooperação Técnica e as relações previdenciárias dele decorrentes são regidos pela Lei de Benefícios da Previdência Social - Lei nº 8.213, de 1991, pelo Regulamento da

Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 1999, bem como pelas disposições específicas ora ajustadas.

1.5. Entende-se por mensalidade associativa o pagamento devido pelo associado a entidade ACORDANTE, em função de 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, ainda que embutidos no valor da mensalidade.

1.6. É proibida a realização de descontos com finalidade diversa do objeto deste ACORDO, bem como a inclusão ou cobrança de quaisquer outros valores referentes a serviços ou produtos não previstos neste ACORDO e na Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 14 de março de 2024.

1.7. Não será descontada mensalidade associativa sobre o décimo terceiro salário ou qualquer outro pagamento extraordinário, bem como é vedado o desconto de mensalidade associativa em:

I - benefício por incapacidade temporária;

II - pensão alimentícia;

III - benefício assistencial;

IV - acordo internacional para beneficiários residentes no exterior;

V - benefícios pagos por intermédio de empresa conveniente ou contratada para complemento de pagamento; e

VI - benefícios concedidos por determinação judicial, em caráter provisório.

1.8. A inclusão de qualquer serviço prestado pela entidade ACORDANTE e/ou por TERCEIRO embutido no valor da mensalidade, ou em desacordo com esta Cláusula, caracterizará desvio de finalidade e simulação e ensejará as consequências previstas nas cláusulas deste ACORDO e na IN 162/2024.

1.9. O desconto de mensalidade objeto deste ACORDO depende de expressa e livre manifestação de vontade, por parte do(a) aposentado(a) ou pensionista associado(a) da entidade ACORDANTE, o qual poderá, a qualquer tempo, solicitar a sua exclusão.

14. É possível juridicamente que o INSS efetue em favor das Associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidos, os descontos em benefícios previdenciários para o pagamentos de mensalidades associativas, contanto que o Segurado Filiado autorize expressamente tal procedimento (art. 115, V, da Lei nº 8.213, 24 de julho de 1991). O art. 154 do do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, disciplinou tal procedimento:

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

(...);

V - mensalidades de associações e de demais entidades de **aposentados ou pensionistas** legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º- I; e

(...);

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

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

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

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

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por:

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas.

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

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

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

§ 1º- H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica.

§ 1º - I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º- F pela instituição que o celebrar. (Grifos nosso)

15. Os requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido são: **(i) legitimidade da entidade:** formada por aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias, ou por 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; **(ii) o desconto abranger exclusivamente a mensalidade associativa e (iii) autorização** do segurado filiado.

2.3 Legitimidade da Entidade Proponente

16. Segundo o art. 53 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 2002), a Associação é a união de pessoas que se organizam para fins não econômicos; por sua vez, o art. 115, V, da Lei nº 8.213, de 1991, para a situação concreta, exige finalidade específica para a configuração da legitimidade da Acordante: deverá ser associação de aposentados.

17. O §1º-D do art. 154 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, definiu a 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.

18. A Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE/INSS, mediante o Despacho n. 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU do seu Procurador-Geral (disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do NUP 35014179078202033 e da chave de acesso 3694d80f), firmou o seguinte entendimento:

APROVO, em parte, o **PARECER n. 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.**

Não se pode olvidar que a intenção do Exmo. Sr. Presidente da república na edição do Decreto 10.537/2020 foi a de ampliar o rol de legitimados para desconto de mensalidade associativa em benefícios previdenciários dos seus filiados.

Assim, entendo que o melhor deslinde para a questão jurídica, in casu, está exposto no PARECER n. 00034/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, amparado, não só na nova redação do Decreto, como também, em uma interpretação sistemática do art. 115, V, da Lei nº 8.213/1991, fundamentada na liberdade de associação, cuja limitação deve ser excepcional (Item

41 do Parecer ora aprovado, em parte), **o qual adoto, para a consulta específica, como o entendimento desta PFE/INSS.**

19. De acordo com o Parecer n. 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do NUP 35014179078202033 e da chave de acesso 3694d80f):

37. [...], o **PARECER n. 00034/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU** considerou, já na vigência da redação original do Decreto n.º 3.048/1999, um conceito mais amplo de associações e entidades de aposentados para os fins do art. 115, V, da Lei n.º 8.213/1991, incluindo aposentados e pensionistas, inclusive oriundos de outros regimes, e idosos.

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

[...]

41. O que se quis dizer, e com amparo na doutrina citada, é que caso o INSS adote o posicionamento do **PARECER n. 00034/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, estará amparado por uma interpretação sistemática do art. 115, V, da Lei nº 8.213/1991, fundamentada na liberdade de associação, cuja limitação deve ser excepcional.

20. O entendimento firmado na PFE/INSS, portanto, para fins de interpretação do art. 154, §1º-D, do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, **considerava associação ou entidade de aposentados a reunião de aposentados, pensionistas e idosos, ainda que não recebam benefício do Regime Geral de Previdência Social.**

21. O INSS, contudo, editou a Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 14 de março de 2024, publicada no Diário Oficial da União em 15 de março de 2024, vigente desde o dia de sua publicação, que estabelece critérios e procedimentos para celebração, operacionalização e acompanhamento dos Acordos de Cooperação Técnica relativos aos descontos de mensalidades associativas. A recente Instrução Normativa define entidade como:

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, entende-se por:

[...]

VI - entidade: associação ou entidade de classe, sem fins lucrativos, que reúna pessoas com objetivos comuns, formada por:

- a) aposentados ou pensionistas do RGPS, com objetivos inerentes a essas categorias; ou
- b) pessoas de uma 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 do RGPS;

22. O gestor, em face de critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público, decidiu estabelecer requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata o artigo 154, §1º-D, do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto 3.048, de 1999, para tanto, **resolveu adotar critérios restritivos para o reconhecimento da legitimidade das entidades para a celebração dos respectivos ACTs. Segundo a norma: entidades formadas pela união de aposentados e pensionistas do RGPS ou formadas pela união de pessoas de uma categoria profissional específica, cujo Estatuto Social as preveja como associados ativos e inativos e que dentre os objetivos da entidade esteja a representação de aposentados e pensionistas do RGPS (art. 2º, inciso VI, alínea "a" e "b" da Instrução Normativa PRES/INSS/ nº 162, de 2024).**

23. No caso concreto, a entidade proponente: a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares - CONTAG, de acordo com o art. 1º do Estatuto Social é (SEI 15557592):

Art. 1º. A **Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares - CONTAG**, entidade sindical de grau superior, de prazo indeterminado e sem fins lucrativos, com sede no SMPW Quadra 01 Conjunto 2 Lote 2 – Núcleo Bandeirante – DF, foro no Distrito Federal e base territorial de âmbito nacional, é constituída para fins de representação sindical, estudo, defesa e coordenação dos interesses profissionais individuais e coletivos da categoria profissional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do País, na ativa e aposentados, regendo-se pelas leis em vigor e pelos presentes estatutos.

Parágrafo único. Para efeito deste Estatuto, integram a Categoria profissional dos trabalhadores rurais agricultores e agricultoras familiares àqueles que, ativos ou aposentados, proprietários ou não, exerçam suas atividades no meio rural, individualmente ou em regime de economia familiar, nos termos do Decreto Lei nº 1.166/1971, em área igual ou inferior a dois módulos rurais, em todo território nacional.

24. O art. 4º do Estatuto Social, assevera que *podem filiar-se à CONTAG as Federações que representem trabalhadores rurais agricultores e agricultoras familiares e que requeiram a sua filiação, mediante aprovação do Conselho Deliberativo:*

Art. 4º. Podem filiar-se à CONTAG as Federações que representem trabalhadores rurais agricultores e agricultoras familiares e que requeiram a sua filiação, mediante a aprovação do Conselho Deliberativo.

§ 1º. O pedido de filiação da Federação será encaminhado à CONTAG por correspondência assinada pelo(a) Presidente e por, pelo menos, mais dois integrantes de sua diretoria, acompanhada de cópia do estatuto da entidade e de cópia da ata da instância deliberativa que aprovou a filiação.

§ 2º. A Federação é considerada filiada a partir da data da aprovação de seu pedido de filiação pelo Conselho Deliberativo da CONTAG.

§3º. Com sua filiação, a Federação adquire direitos e assume obrigações, decorrentes deste Estatuto, das deliberações da Diretoria, do Conselho Deliberativo da CONTAG e do Congresso Nacional de Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares.

§ 4º. Será considerada nula a filiação efetuada em desrespeito aos procedimentos exigidos pelo Estatuto da Federação para a sua aprovação.

1º Ofício de Circulação - OF
Nº de Protocolo e Registro

25. Ainda segundo o Estatuto da Entidade Proponente (SEI 15557592), uma das finalidades da CONTAG (art. 3º) consiste em *"XV - defender os interesses dos aposentados, aposentadas e pensionistas rurais"*.

26. A Nota Técnica nº 29/2024/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS (SEI 17105141), aprovada pela Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios, de 09/08/2024, dispõe:

(...)

19. Nesse contexto, apreciando o pedido, verifica-se que a proponente, é uma *"é uma associação civil, pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos, de natureza sindical, com prazo de duração indeterminado,"*, conforme os termos dos incisos II e III do artigo 653 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022.

27. Analisando os documentos apresentados e a justificativa da área técnica, **não há clareza de como será feito esse desconto da mensalidade associativa.** No Estatuto não há previsão de filiação direta de

aposentados/pensionistas a CONTAG, eis que a entidade é formada pela filiação de outras entidades (art. 4º do Estatuto Social), o que deixa transparecer que não há pessoas físicas diretamente associadas a CONTAG, mas sim às entidades que lhes são filiadas. Em contrapartida, foi juntada relação de associados (docs. SEI 15854338 a 15854379). **Fica a dúvida: esses associados são da própria CONTAG ou são das Federações vinculadas a CONTAG? Pessoa físicas podem se filiar diretamente a entidade proponente?**

28. **Não há clareza sobre quem irá solicitar o desconto? de quem serão as mensalidades descontadas? e quem receberá os valores descontados? é a Federação vinculada a proponente ou a própria CONTAG? se for a Federação vinculada, não há nos autos referência a como será feito esse controle dos descontos e nem como a proponente fiscalizará essa dedução, havendo necessidade de esclarecimento. É preciso constar nos autos comprovação de vínculo da entidade e da Confederação de molde a atestar que a Confederação fala (e se compromete) em nome da entidade vinculada. Nessa esteira, é preciso uma análise do real papel/responsabilidade tanto da proponente quanto das Federações a ela vinculadas no ajuste.**

29. Além disso, a instrução do processo, em especial o art. 3º, XV, do Estatuto Social (SEI 15557592), aponta dentre as finalidades da Entidade Proponente a de *defender os interesses dos aposentados, aposentadas e pensionistas rurais*. **Não há menção expressa de que tais aposentados são amparados pelo Regime Geral da Previdência Social - RGPS.** Outro ponto que merece esclarecimento: embora conste na descrição dos filiados (art. 4º do Estatuto Social), que as Federações filiadas a CONTAG serão formadas pela união de *trabalhadores rurais agricultores e agricultoras familiares*, **não há menção a necessidade do Estatuto Social das Federações prever em sua composição associados ativos e inativos filiados ao RGPS, bem como que tenha entre seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas do RGPS.**

30. Assim, há algumas dúvidas a serem estancadas antes de se concluir se a entidade é legítima ou não para a celebração do ACT proposto. A subscritora entende pertinente que o **processo retorne à Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios para que se debruce sobre as questões acima suscitadas. Para tanto, sugere-se a complementação da Nota Técnica nº 29/2024/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS (SEI 17105141) para que se faça constar as conclusões da inspeção técnica quanto a legitimação ou não da entidade proponente à luz do art. 2º, inciso VI, alínea "a" e "b" da recente Instrução Normativa mencionada e à luz dos questionamentos acima levantados, considerando também as entidades vinculadas a CONTAG.**

31. **É importante a juntada de manifestação técnica robusta e contundente, sobretudo considerando que ajustes como o proposto têm sido alvo de demandas judiciais discutindo possíveis irregularidades em algumas cobranças, tendo sido o INSS, em casos concretos, instado e condenado a responder solidária/subsidiariamente por eventuais descontos irregulares.**

32. De antemão e sem prejuízo do já disposto ao longo do opinativo, o procedimento administrativo, no caso concreto, **só estará apto a prosseguir se as Federações filiadas a proponente forem compostas por pessoas com objetivos comuns, formada por aposentados ou pensionistas do RGPS, com finalidades inerentes a essas categorias.**

2.4 Definição de Mensalidade Associativa

33. A Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024, em consonância com o §1º-E do art. 154 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto 3.048, de 1999, define a mensalidade associativa:

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, entende-se por:

[...]

VIII - mensalidade associativa: contribuição associativa, em valor fixo, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos, nem qualquer outro tipo de desconto, ainda que embutidos no valor da mensalidade;

34. Em conformidade com a definição adotada, o art. 30 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024, disciplina:

Art. 30. É vedada a realização de descontos com finalidade diversa do objeto desta Instrução Normativa, bem como a inclusão de valores referentes a outros serviços ou produtos.

Parágrafo único. Não será descontada mensalidade associativa sobre o décimo terceiro salário ou qualquer outro pagamento extraordinário.

35. A PFE/INSS, mediante o Parecer nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU (disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do NUP 35000000600201466 e da chave de acesso bf41953a), já havia discorrido sobre a definição de mensalidade associativa, de acordo com o art. 115, V, da Lei n. 8.213, de 1991: contribuição devida pelos associados em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT); assim, na hipótese legal, não há autorização de descontos nos benefícios previdenciários de valores de outra natureza. No mesmo sentido, a Nota nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do NUP 35000000459201825 e da chave de acesso d8ffd0ed).

36. No caso concreto, segundo o Estatuto Social da Entidade (SEI 15557592), *o valor da contribuição/mensalidade associativa de que trata o inciso I do caput, corresponderá ao percentual de 2% (dois por cento) do valor da remuneração ou da renda mensal do benefício previdenciário do associado(a). **É preciso que a entidade proponente e suas Federações filiadas certifiquem que não são permitidos descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuições por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguro, empréstimos nem qualquer tipo de desconto.***

37. A mensalidade associativa disciplinada no Estatuto da entidade proponente, a princípio, enquadra-se no conceito legal de contribuição associativa. Contudo, **sugere-se** a fiscalização diuturna da execução do ajuste, sobretudo para não permitir que o desconto nos benefícios dos respectivos associados da CONTAG/Federações abarque, ilegalmente, valores de outra natureza, como serviços prestados por elas.

38. É importante, igualmente, que o órgão responsável pela tramitação e fiscalização da execução da parceria **diligencie** para que o desconto da mensalidade associativa **não exceda** 1% (um por cento) do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, consoante proibição consignada no art 4º, §3º da Instrução Normativa PRES/INSS/ nº162, de 2024

2.5 A Autorização de Desconto de Mensalidade Associativa

39. Definiu-se autorização como: "manifestação prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário, para o ato colimado, por meio de termo de adesão, com assinatura eletrônica avançada e biometria" (art. 2º, inciso X, da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024). Ainda o ato normativo interno definiu:

XIV - assinatura eletrônica avançada e reconhecimento biométrico: subscrição que utiliza certificados não emitidos pela ICP-Brasil ou outro meio de comprovação da autoria e da integridade de documentos em forma eletrônica, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento, com as seguintes características:

- a) está associada ao signatário de maneira unívoca;
- b) utiliza dados para a criação de assinatura eletrônica cujo signatário pode, com elevado nível de confiança, operar sob o seu controle exclusivo;
- c) está relacionada aos dados a ela associados, de tal modo que qualquer modificação posterior é detectável; e
- d) será adotado como meio de assinatura exclusivo o reconhecimento biométrico;

40. A Lei nº 14.063, de 2020, que dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos, dispõe:

Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - autenticação: o processo eletrônico que permite a identificação eletrônica de uma pessoa natural ou jurídica;

II - assinatura eletrônica: os dados em formato eletrônico que se ligam ou estão logicamente associados a outros dados em formato eletrônico e que são utilizados pelo signatário para assinar, observados os níveis de assinaturas apropriados para os atos previstos nesta Lei;

III - certificado digital: atestado eletrônico que associa os dados de validação da assinatura eletrônica a uma pessoa natural ou jurídica;

IV - certificado digital ICP-Brasil: certificado digital emitido por uma Autoridade Certificadora (AC) credenciada na Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), na forma da legislação vigente.

Art. 4º Para efeitos desta Lei, as assinaturas eletrônicas são classificadas em:

I - assinatura eletrônica simples:

a) a que permite identificar o seu signatário;

b) a que anexa ou associa dados a outros dados em formato eletrônico do signatário;

II - assinatura eletrônica avançada: a que utiliza certificados não emitidos pela ICP-Brasil ou outro meio de comprovação da autoria e da integridade de documentos em forma eletrônica, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento, com as seguintes características:

a) está associada ao signatário de maneira unívoca;

b) utiliza dados para a criação de assinatura eletrônica cujo signatário pode, com elevado nível de confiança, operar sob o seu controle exclusivo;

c) está relacionada aos dados a ela associados de tal modo que qualquer modificação posterior é detectável;

III - assinatura eletrônica qualificada: a que utiliza certificado digital, nos termos do § 1º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

§ 1º Os 3 (três) tipos de assinatura referidos nos incisos I, II e III do **caput** deste artigo caracterizam o nível de confiança sobre a identidade e a manifestação de vontade de seu titular, e a assinatura eletrônica qualificada é a que possui nível mais elevado de confiabilidade a partir de suas normas, de seus padrões e de seus procedimentos específicos.

§ 2º Devem ser asseguradas formas de revogação ou de cancelamento definitivo do meio utilizado para as assinaturas previstas nesta Lei, sobretudo em casos de comprometimento de sua segurança ou de vazamento de dados.

41. O desiderato da lei é o de preservar a confiabilidade e a segurança do sistema, razão pela qual o ato normativo interno do INSS incorporou a definição legal, haja vista a necessidade da comprovação da autoria e da integridade de documentos em forma eletrônica que se prestarão a formalizar as respectivas autorização de desconto de mensalidade associativa. **Cumpra aos gestores** da Autarquia Federal fiscalizarem o cumprimento das normas para que a segurança das operações de desconto não seja vulnerada pela inobservância das regras procedimentais impostas.

42. O art. 20 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, tendo em vista o §1º-A do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, impõe que a autorização de desconto de mensalidade associativa seja efetivada por meio do **termo de adesão** com assinatura eletrônica avançada e reconhecimento biométrico:

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, entende-se por:

[...];

IX - termo de adesão ao desconto de mensalidade associativa: formulário padrão, cujos termos e formatação textual foram aprovados previamente pelo Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, que visa instrumentalizar de modo seguro, mediante a assinatura conjunta do representante legal da entidade e do associado beneficiário do Regime Geral da Previdência Social, a autorização do desbloqueio e consignação do desconto de mensalidade associativa em seu respectivo benefício;

X - autorização: manifestação prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário, para o ato colimado, por meio de termo de adesão, com assinatura eletrônica avançada e biometria;

[...];

XIII - desbloqueio: parte do procedimento previsto no momento da autorização assinada pelo beneficiário no momento da adesão;

43. A forma e o prazo para a autorização de desconto de mensalidade **deverá seguir o ato normativo interno**: Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024:

Art. 3º Poderá ser descontado na renda mensal do benefício previdenciário a mensalidade associativa de entidade de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizada pelo titular.

Parágrafo único. Fica vedada a autorização de desconto associativo por procurador ou por representante legal do titular do benefício (curador, guardião, tutor nato ou judicial), salvo por decisão judicial específica que autorize o desconto.

Art. 4º A averbação do desconto no benefício de que trata esta Instrução Normativa ocorrerá desde que:

I - a operação seja realizada por entidade acordante habilitada e que mantenha ACT com o INSS para operacionalizar o referido desconto; e

II - o desconto seja formalizado por meio de termo de adesão, firmado e assinado com assinatura eletrônica avançada e biometria, apresentação do documento de identificação oficial, válido e com foto, e número do Cadastro de Pessoa Física - CPF.

§ 1º Não poderá haver mais de uma rubrica de desconto de mensalidade associativa por benefício.

§ 2º Qualquer ajuste de pagamento de mensalidade não descontado na competência correspondente, seja por inconsistências ou falhas operacionais, será objeto de entendimento entre o filiado beneficiário e a entidade acordante por outros meios de pagamentos diversos ao desconto de mensalidade no benefício.

§ 3º O desconto de mensalidade associativa não poderá exceder 1% (um por cento) do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

§ 4º Na hipótese em que o valor de desconto de mensalidade definida pela Entidade seja superior ao limite estabelecido no § 3º, deverá a entidade acordante dispor de outros meios de pagamentos para a complementação entre o limite definido e o valor da mensalidade.

§ 5º Os requisitos técnicos para operacionalização dos descontos serão definidos pela Dataprev.

§ 6º As regras de biometria trazidas no inciso II somente se aplicarão às novas adesões, efetuadas a partir da entrada em vigor das obrigações trazidas nesta Instrução Normativa.

Art. 12. Cabe às entidades acordantes:

[...];

VIII - orientar os beneficiários sobre os termos de adesão ao desconto de mensalidade associativa, no momento em que for efetivar a autorização, no mínimo, das seguintes informações:

- a) percentual do desconto;
- b) valor nominal do desconto para a competência da autorização;
- c) número do CNPJ, Razão Social e Nome Fantasia da Entidade sindical, acrescido de endereço completo;
- d) número telefônico do SAC (0800) e demais canais de atendimento da Entidade; e
- e) nome e número da rubrica que constará na folha de pagamento do beneficiário.

§ 1º O leiaute e os itens exigíveis que deverão constar do teor dos termos de adesão ao desconto de mensalidade serão definidos pela Dataprev, com aprovação do INSS, por meio de ato próprio.

Art. 20. A autorização de desconto de mensalidade associativa, efetivada por meio do termo de adesão com assinatura eletrônica avançada e reconhecimento biométrico, somente poderá ocorrer em favor da própria entidade acordante.

§ 1º Em se tratando de ACTs firmados com confederações, as autorizações de desconto de mensalidade associativa poderão ocorrer em favor de entidades que a elas estejam vinculadas.

§ 2º Para a efetivação de desconto de mensalidade nos benefícios previdenciários, a entidade que firmar ACT com o INSS deverá encaminhar à Dataprev os termos de adesão ao desconto de mensalidade associativa até o 2º (segundo) dia útil de cada mês, para processamento no referido mês.

44. Ao que parece, o leiaute e itens exigíveis do termo de adesão não foram ainda definidos pela DATAPREV - ou se foi, não foi juntado aos autos -. Por outro lado, a autorização para desconto juntada no SEI 16924960 não contempla os requisitos exigidos na Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024, **motivo pelo qual recomenda-se que o doc. SEI 16924960 seja reformulado para contemplar os itens previstos na IN acima, sobretudo o inciso VIII do art. 12.**

2.6 A Natureza Jurídica do ajuste proposto

45. O instrumento que se pretende firmar é um Acordo de Cooperação, vez que objetiva à conjunção de esforços para possibilitar o repasse das contribuições associativas descontadas da mensalidade do benefício, mediante autorização do associado. A documentação acostada aos autos, infere-se que se trata de instrumento a ser firmado sem repasse de recursos, para a consecução de objetivos comuns, os partícipes não cobram taxa ou remuneração entre si, portanto, não tem natureza contratual.

46. O ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e a entidade de direito privado, sem fins lucrativos, em regime de mútua colaboração, para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolve a transferência de recursos financeiros (art.2º, inciso VIII da Lei nº 13.019, de 2014).

47. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, consoante disposição do seu art. 2º, inciso I, alínea "a":

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

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

48. No caso concreto, em acréscimo as considerações lançadas sobre a natureza jurídica - entidade sindical de grau superior - da proponente destacada no art. 1º do seu Estatuto Social, o art. 67, §1º do mesmo Estatuto diz que: "Todos os recursos arrecadados pela CONTAG serão utilizados na consecução dos seus objetivos sociais, sendo expressamente vedada a distribuição entre seus diretores(as), empregados(as) e associados(as) de excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seu patrimônio".

49. O interesse recíproco em relação ao objeto a ser pactuado é um aspecto essencial para a legalidade da utilização do Termo de Acordo de Cooperação. Há, nos autos, proposta firmada pela entidade proponente que demonstra interesse em firmar específico ajuste (SEI 14844351).

50. O INSS manifestou-se favorável acerca do seu interesse, mediante a Nota Técnica sobre a conveniência e oportunidade de celebração da proposta de Acordo de Cooperação Técnica - ACT (SEI 17105141), a qual foi aprovada pelo Diretor de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, conforme doc. SEI 17205755.

2.7 Requisitos para celebração do ACT

51. Com relação aos requisitos para a celebração do ajuste proposto, a análise jurídica será realizada a luz da **vigente Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024.**

52. A primeira exigência feita a entidade proponente, para que se proceda a operacionalização do desconto de mensalidade associativa em benefícios de aposentados ou pensionistas, além da celebração do ACT, é a **contratação da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev:**

Art. 1º Estabelecer, no âmbito do INSS, critérios e procedimentos para celebração, operacionalização e acompanhamento dos Acordos de Cooperação Técnica - ACTs relativos aos descontos, em benefícios de aposentados ou pensionistas do Regime Geral de Previdência Social de mensalidade associativa.

§ 1º Para operacionalizar o desconto de mensalidade associativa em benefícios de aposentados ou pensionistas, as entidades deverão celebrar ACT com o INSS e contrato com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev.

§ 2º O ACT e o contrato referenciados no § 1º são independentes entre si, estabelecendo obrigações específicas a cada participante.

53. Ainda, para a celebração e a manutenção do ACT para desconto com o INSS, a entidade proponente/acordante deverá comprovar, cumulativamente, os seguintes requisitos, os quais serão enumerados conforme o art. 6º da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024, acompanhados das observações concernentes a instrução do processo do caso em análise:

- I - possuir número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ há mais de 3(três) anos, com natureza jurídica de entidade sem fins lucrativos, com atividades e finalidades de relevância pública e social. O Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ foi aberto em 19/06/2004 (mais de três anos), com código e descrição da natureza: entidade sindical; descrição da atividade econômica principal: atividades de organização sindical, e a secundária: não informada.
- II - possuir objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, em cumprimento ao disposto no inciso I do art. 33 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 - de acordo com art. 1º do seu Estatuto Social (SEI 15557592), a Entidade Proponente foi constituída para para fins de representação sindical, estudo, defesa e coordenação dos interesses profissionais individuais e coletivos da categoria profissional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do País, na ativa e aposentados, regendo-se pelas leis em vigor e pelos presentes estatutos.
- III - possuir representação territorial, com sede própria ou através de entidades afiliadas em, no mínimo, 3 (três) estados da Federação, em diferentes regiões, com atendimento presencial aos associados nas Unidades Federativas de sua estrutura. Nos termos do par. único do art. 1º do Estatuto Social, a proponente congregará Federação representativa de categoria profissional dos trabalhadores rurais agricultores em todo o território nacional.
- IV - estar devidamente regularizada em relação ao:
 - a) Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) - Requisito comprovado com Relatório de Inclusão no Cadin pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - RFB (SEI 15557628).
 - b) Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf (SEI 15557629).

54. A entidade proponente preenche os requisitos impostos no art. 6º da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024, acima. É certo que o §1º - H do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999 c/c art. 6º, par. único da IN nº 162, de 2014, determinam que a entidade celebrante cumpra as exigências de habilitação jurídica, fiscal e técnica para celebração do ajuste. É certo também que os normativos não excluem que o INSS exija o cumprimento de tais requisitos pelas entidades vinculadas a celebrante. Nota-se, ainda, que o art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, por ocasião da redação incluída pelo Decreto 10.357, de 2020, trouxe requisitos com a finalidade de reduzir os danos dessa relação tanto para o INSS, quanto para os segurados, como resposta a diversos casos de descontos de mensalidade indevidos, noticiados pela mídia ou discutidos no âmbito judicial.

55. Tem-se, pois, que a regularidade fiscal e jurídica exigida pela Lei 13.019, de 2014, aliada aos requisitos previstos pelo art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, tem o condão de conferir a relação cooperativa a máxima efetividade da execução de seus objetivos, com uma melhor governança das parcerias.

56. Assim, tendo em vista a integração do arcabouço normativo em tela e considerando, repita-se, que o INSS tem sido instado a responder judicialmente por eventuais descontos de mensalidades supostamente cobrados indevidamente, **entende-se prudente exigir o cumprimento das exigências também das entidades vinculadas a proponente, o que se recomenda.**

57. O art. 7º da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024, disciplina a instrução propriamente dita, a qual exige os documentos que serão arrolados a seguir, acompanhados de análise concreta do presente caso:

- o I - manifestação de interesse da entidade - OFICIO NG 0038/2024/SPS-CONTAG, de 02/02/2024 (SEI 14844351);
- o II - comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral do CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (SEI 15557591);
- o III - Estatuto Social atualizado e aprovado em assembleia geral devidamente registrada em cartório - Estatuto social da CONTAG (SEI 15557592);
- o IV - Ata da Assembleia Geral que elegeu a atual diretoria (registrada em cartório) , de 27/04/2021, eleição para o término do mandato 2021/2025 (SEI 15557595);
- o V - Ata da Assembleia Geral que definiu o percentual de desconto (registrada em cartório) de 2% do valor da remuneração ou da renda mensal do benefício previdenciário do associado(a) (SEI 15557597);
- o VI - documento de identificação oficial válido com foto e CPF da autoridade competente para firmar o ACT, conforme o estatuto social - CNH do Sr. Aristides Veras dos Santos (SEI 15557594);
- o VII - relação dos dirigentes da entidade, conforme ata de posse, contendo nome, número e órgão expedidor da carteira de identidade, número do Cadastro de Pessoa Física - CPF, endereço completo e telefones (SEI 15557601);
- o VIII - relação completa dos associados e/ou filiados da entidade - Na Nota Técnica nº 29/2024/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS, consta que *Dado o grande volume de dados não foi possível a anexação aos autos, mas a Proponente se compromete a disponibilizar da seguinte forma, caso necessário: **Há necessidade de complementação da manifestação técnica*** (SEI 17105141);
- o IX - informações acerca das formas atuais de cobrança da mensalidade associativa - Declaração firmada pelo Presidente da Entidade Proponente (SEI 16924960);
- o X - documentos que comprovem que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado - conta de luz (SEI 15557600);
- o XI - demonstração de estrutura física da entidade e existência de pessoal administrativo, por meio de:
 - o a) cópias de Carteira de Trabalho ou contratos assinados com seus colaboradores, com firma reconhecida em cartório, a fim de fazer prova da existência de pessoal administrativo no corpo da entidade - cópia da relação dos trabalhadores da entidade no arquivo SEFIP (SEI 15557603);
 - o b) relatório com fotos de todas as dependências físicas de sua sede social, contendo visualização das fachadas, da rua, salas com computadores, sala com os arquivos de filiação e local de reuniões das assembleias da entidade - (SEI 15557602);
 - o c) Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros - AVCB de sua sede social - **documento não encontrado (providências a ser adotada)**;
- o XII - sítio eletrônico oficial da entidade interessada, em funcionamento na Internet;
- o XIII - Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC (0800) que permita a realização de ligação gratuita para atendimento dos filiados/beneficiários (SEI 15854397);
- o XIV - comprovação de que a entidade possui objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, tais como relatório com fotos de eventos e atividades sociais relevantes por ela promovidas em favor de seus filiados, e/ou que tenham sido divulgadas em jornais e/ou sites de utilidade pública (inciso I do art. 33 da Lei nº 13.019, de 2014) - registros fotográficos (doc. SEI 15557609; 15557610 e 15557613).
- o XV - cadastro ativo da entidade no Portal do Consumidor (<https://consumidor.gov.br>) da Secretaria Nacional do Consumidor - Senacon como "Entidades Sem Fins Lucrativos" - (SEI 15854398);
- o XVI - certidão negativa atualizada de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União - Certidão Negativa de Débitos relativos aos tributos federais e à Dívida Ativa da União, válida até 29/04/2024 (SEI 15557614);
- o XVII - certidão negativa estadual/distrital - Secretaria de Fazenda Estadual/Distrital (Unidade da Federação da sede da entidade) - Certidão Negativa de Débitos Tributários do Distrito Federal, válida até 17/06/2024 (SEI 15557615);
- o XIX - Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, fornecido pela Caixa Econômica Federal, nos termos da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 - Certificado Regularidade do FGTS - CRF válida até 12/04/2024 (SEI 15557616);
- o XX - Certidão de Regularidade Trabalhista - CNDT válida até 14/01/2025 (SEI 16935435);
- o XXI - certidões negativas correccionais da Controladoria Geral da União - CGU (CGU-PJ, CEIS, CNEP e CEPIM) - Certidão Negativa Correccional da CGU (SEI 15557618);
- o XXII - comprovante de Cadastro Nacional de Entidades Sindicais - CNES ou Cadastro Especial de Colônias de Pescadores - CECP ou Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE no Ministério do

Trabalho e Emprego (SEI 15854400);

- o XXIII - certidões negativas do Sistema de Contas Irregulares do Tribunal de Contas da União -TCU (do CNPJ e dos CPFs dos dirigentes) - (juntados a partir do SEI 15854401 até o 15854411);
- o XXIV - certidão negativa Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU - (SEI 15557622);
- o XXV - certidões negativas do Sistema Inabilitados do TCU (CPF dos dirigentes) - (SEI 15854412 até 15854423) ;
- o XXVI - certidões negativas do Sistema Inidôneos do TCU (CPF dos dirigentes) - (SEI 15854424 até 15854436);
- o XXVII - certidão negativa do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - (SEI 15854437 até 15854448);
- o XXVIII - declaração consolidada da entidade proponente, nos moldes do **Anexo I** da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024 - **documento não encontrado (providências a ser adotada)**.

58. Tratando-se de documentos necessários para o processamento deste procedimento administrativo, **recomenda-se a complementação da instrução processual**, com a inserção dos documentos faltantes, devidamente apontados nos itens acima arrolados, para o regular prosseguimento do feito, sob pena de ilegalidade, nos termos da norma interna que atualmente rege a matéria no INSS. As exigências contidas na Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024, encontram fundamento jurídico nos diplomas legais que regem as parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, consoante o art. 34 da Lei nº 13.019, de 2014, e o art. 26 do seu respectivo regulamento: Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016.

59. A área técnica responsável pela formalização do processo, de acordo com art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, **deverá**, ainda, **verificar** validade das respectivas certidões, pois a comprovação fiscal é devida na apresentação da manifestação de interesse e no ato da assinatura do Termo. Além disso, a CNDT

2.8 Plano de Trabalho

60. A elaboração do Plano de Trabalho **deverá** observar os requisitos mínimos estabelecidos no art. 22 da Lei nº 13.019, de 2014:

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento:

I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas;

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados;

II- a previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria;

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas;

IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

61. O normativo acima ainda é aplicável, conforme PARECER n. 00001/2021/CNCIC/CGU/AGU, disponível no NUP: 21000.080287/2020-75 chave de acesso e403da43). Evidentemente, em face da ausência de transferência de recursos própria dos acordos de cooperação, deverão ser afastadas as exigências pertinentes às parcerias de natureza onerosa. Inaplicável, portanto, o disposto no inciso II-A do art. 22, supra citado.

62. Quanto aos **aspectos de ordem técnica e administrativa**, que abrangem a definição do objeto, quantidade estimada dos serviços, dentre outros pontos, importa registrar que não cabe a Procuradoria analisá-los, sendo de responsabilidade do setor técnico especializado da Administração. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe a própria área demandante, é importante esclarecer que o Plano de trabalho é um documento que deverá dar o detalhamento do objeto do acordo, com suas metas, fases ou etapas de execução, com as previsões de início e fim da execução do objeto e fim da conclusão de suas fases ou etapas, de modo que tais elementos devem ser o mais bem especificados possível com o fim de garantir, além da adequação técnica do documento, a efetividade da execução do objeto proposto. Por essa razão, **recomenda-se, também, que a especificação do início e fim de cada uma das etapas da execução do ajuste sejam melhor definidas.**

63. Quanto a aprovação do Plano de Trabalho pela autoridade competente, cumpre anotar que depende de prévia análise técnica quanto a viabilidade da execução do objeto e metas propostas, bem como a pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, motivadamente, se são suficientes para garantir a plena execução física do objeto.

64. **Recomenda-se**, desse modo, apresentação de manifestação técnica para análise quanto a pertinência das obrigações estabelecidas, ponderação quanto ao prazo proposto para a execução do ajuste, definição e avaliação dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, deixando claro, de forma expressamente motivada, se as definições propostas são suficientes para garantir a plena execução física do objeto.

2.9 Minuta do Acordo de Cooperação Técnica

65. Com relação a minuta apresentada (SEI 16878279), o art. 33, §2º da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024, disciplina que:

Art. 33. Caberá à Dirben e à sua Coordenação Geral de Pagamentos de Benefícios o acompanhamento da execução e cumprimento do objeto do ACT para fins de desconto de mensalidade associativa, que deverá:

[...]

§ 1º Caberá à Dirben:

I - decidir acerca dos casos omissos e disciplinar os procedimentos operacionais relativos à matéria; e

II - celebrar os ACTs, nos termos do art. 20 do Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022, salvo advocação por parte do Presidente.

§ 2º O Plano de Trabalho, bem como o ACT para desconto de mensalidade associativa são os instrumentos jurídicos que criam obrigações entre o INSS e as entidades acordantes, e **terão suas minutas modelo definidas em ato complementar pela Dirben, com aprovação da Procuradoria Federal Especializada.** (Grifos nossos)

66. **O ato complementar mencionado no dispositivo ainda não foi editado. Esta Procuradoria tem recomendado que a celebração de ajuste para desconto de mensalidade associativa aguarde a referida edição. Na Nota Técnica nº 29/2024/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS a área técnica apresenta a seguinte justificativa:**

[...]

33. *Esclareça-se, de turno, que o Acordo de Cooperação Técnica existente entre o INSS e a CONTAG, cuja vigência é de 60 meses (conforme cláusula décima primeira do ACT em voga), tem seu prazo de validade até 15/08/2024, razão pela qual não se pode esperar a edição de Portaria DIRBEN, regulamentando a Minuta Padrão, para que seja mantida a continuação do desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.*

34. *Busca-se aqui evitar-se interrupção e insegurança jurídica na parceria INSS/CONTAG que já dura mais de 25 anos. O ato normativo regulamentar mencionado está sendo instruído no processo SEI nº 35014.113083/2024-15, tendo retornado à DCBEN para ajustes, por ordem da DIRBEN, e devido à exiguidade do prazo transcorrido este não será apreciado pela DIRBEN e PFE até 15/08, quando se encerraria o ACT da CONTAG.*

35. *Vale ressaltar ainda que há um Acórdão nº 1090/2024-TCU-Plenário, de 05/06/2024, do Tribunal de Contas da União, que inclusive, está pendente de julgamento de recurso, e, pode trazer alguma nova recomendação a ser inserida na minuta padrão do ACT.*

67. **Em que pese o disposto acima, a recomendação desta Procuradoria deve ser mantida, eis que desde a edição da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, em março/2024, tem-se recomendado a edição da minuta-**

padrão, sobretudo em casos como o presente, que têm sido alvo de ações judiciais contra o INSS em face de irregularidades no desconto de mensalidade associativa.

68. Consoante conclusão já tratada nesta manifestação explicitamente sobre a **necessidade da Dirben definir as suas minutas modelo, mediante ato complementar, conforme determinação expressa do art. 33, §2º da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024, a minuta do ACT (SEI 16878279), sob o aspecto formal, não foi definida mediante o ato complementar, razão pela qual não reúne condições para a aprovação desta PFE/INSS. Em que pese o cominado na referida norma, por outro lado, não se verifica vedação de se adotar minuta não padronizada, desde que atendidas as demais determinações normativas.**

69. Aponte-se, além do mais, que critérios e obrigações da **Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024** já amplamente enfatizadas nesta manifestação jurídica, deverão integrar a minuta modelo do ACT, como:

- a cláusula disciplinando a condição suspensiva: celebração do contrato com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev (seguindo as regras, critérios e definições da Dataprev), para a operacionalização do desconto de mensalidade associativa em benefícios de aposentados ou pensionistas;
- vedação de autorização de desconto associativo por procurador ou por representante legal do titular do benefício (curador, guardião, tutor nato ou judicial), salvo por decisão judicial específica que autorize o desconto (art.3º, parágrafo único);
- a exigência de que o desconto seja formalizado por meio de termo de adesão, firmado e assinado com assinatura eletrônica avançada e biometria, apresentação do documento de identificação oficial, válido e com foto, e número do Cadastro de Pessoa Física - CPF (art. 4º, inciso II);
- a previsão das obrigações da Entidade acordante conforme as disposições da Seção II da nova Instrução (arts. 11 e 12);
- cláusulas resguardando a aplicação da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, no que se refere ao o tratamento e uso compartilhado de dados pessoais fornecidos pelos beneficiários à entidade, para fins do ACT.
- inclusão de cláusulas que disciplinem as irregularidades e sanções e as hipóteses de extinção do Acordo (arts. 34, 35, 36 e 37).

70. Esse rol exemplificativo destaca os assuntos relevantes que deverão integrar a minuta modelo (**art. 33, §2º da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024**). Entretanto, **não exclui outros que o órgão técnico entenda adequado integrar ao ajuste, vez que compete a Dirben elaborar a nova minuta.** A PFE/INSS cabe a futura análise da regularidade jurídico-formal da respectiva minuta.

71. A adoção dos modelos de contratos e instrumentos congêneres **é recomendada**, uma vez que assegura maior padronização nas ações da Administração, além de atender aos princípios da transparência, eficiência e celeridade nos processos administrativos. Nesse sentido, o Enunciado da Boa prática Consultiva-BPC nº 06:

Os Órgãos Consultivos devem, preferencialmente, utilizar minutas padronizadas de editais e contratos e de roteiro parametrizado de instrução dos autos (conhecidos -checklists), no exercício da atividade de assessoramento jurídico. Consequentemente, as constantes atualizações dos documentos parametrizados devem ser informadas às Entidades/Órgãos Assessorados, para que disponham sempre das versões mais recentes. Recomendável, também, que os Órgãos Consultivos estabeleçam tratativas com as Entidades/Órgãos Assessorados para que as alterações feitas nas minutas-padrão sejam destacadas, a fim de agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU.

72. Adicionalmente, a adoção da minuta padrão para o Acordo de Cooperação Técnica, possibilitará que a Procuradoria Federal Especializada, no desempenho das atividades de consultoria jurídica, avalie volume de processos idênticos com vistas a decidir sobre a oportunidade e conveniência da adoção manifestação jurídica referencial, conforme Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014.

73. Quanto à **elaboração da futura minuta do Acordo de Cooperação** para o caso concreto, **recomenda-se, como medida de cautela, a costumeira verificação da correta:** (i) qualificação dos partícipes: (ii) condição de

representante daquele que vai assinar o ACT em nome da Entidade; (iii) adoção de cuidado com a competência dos agentes públicos envolvidos.

74. No que se refere ao aspecto material e operacional do ajuste, a respectiva apreciação **deve ser realizada** pela Dirben e demais áreas competentes envolvidas.

2.10 Recomendações dirigidas à Dirben e à sua Coordenação Geral de Pagamentos de Benefícios do INSS

75. Em face das novas exigências e requisitos impostos por meio da vigente Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024, **recomenda-se** aos órgãos técnicos a revisão da instrução dos processos administrativos instaurados com vista a futura celebração do ACT para fins de desconto de mensalidade associativa, antes do encaminhamento do processo administrativo para a Procuradoria Federal Especializada para fins de análise jurídica da regularidade do procedimento.

76. A recomendação se justifica ainda mais diante do art. 33, §2º da mencionada Instrução Normativa, haja vista que o Plano de Trabalho e o Acordo de Cooperação Técnica para desconto de mensalidade associativa terão suas minutas modelo definidas em ato complementar pela Dirben, razão pela qual, **é aconselhável** que os processos administrativos somente sejam encaminhados à PFE/INSS após a confecção das respectivas minutas padrão.

77. Com relação a diligências para a preservação da segurança jurídica dos ajustes, **é recomendável** que a legalidade da constituição das Entidades Proponentes seja analisada com mais acuidade, pois o INSS tem sido demandado judicialmente em face de descontos de mensalidades associativas diversos da autorização ou, supostamente, não autorizados. A Instrução Normativa criou ferramentas para a atuação do INSS nesse sentido, exemplo do art. 7º, §§2º e 3º, mediante a previsão de visita técnica ou pesquisa externa, e o art. 33, com a imposição dos deveres funcionais com vistas ao regular acompanhamento e fiscalização da execução do ACT, **cuja observância é obrigatória**.

78. **Recomenda-se, desse modo**, a análise de riscos consistente, antevendo medidas que solucionem tecnicamente eventuais problemas acerca da segurança jurídica da Parceria a ser firmada.

2.11 Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD

79. Neste tópico serão reproduzidas e integradas a esta manifestação as recomendações constantes no Parecer Referencial n. 00001/2022/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do NUP 35014145342202205 e da chave de acesso e722082b):

80. Conforme se percebe da leitura da minuta anexada a esta manifestação, o acordo de cooperação prevê o compartilhamento de informações, inclusive de dados pessoais para a adequada consecução de seus objetivos.

81. A propósito do tratamento de dados pessoais, a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD), traz toda uma regulamentação cuja observância de uma maneira geral **é recomendada**, principalmente (mas não exclusivamente) quanto aos princípios elencados em seu art. 6º, a saber: finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação e responsabilidade na prestação de contas.

82. O **tratamento** consiste em toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração” (Art. 5º, X).

83. Por seu turno, **uso compartilhado de dados** é toda comunicação, difusão, transferência internacional, interconexão de dados pessoais ou tratamento compartilhado de bancos de dados pessoais por órgãos e entidades públicos no cumprimento de suas competências legais, ou entre esses e entes privados, reciprocamente, com autorização específica, para uma ou mais modalidades de tratamento permitidas por esses entes públicos, ou entre entes privados (Art. 5º, XVI).

84. Vale igualmente destacar a previsão contida no Art. 23 da LGPD, uma vez que o tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que:

a) sejam informadas as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o tratamento de dados pessoais, fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos;

b) seja indicado um encarregado quando realizarem operações de tratamento de dados pessoais, nos termos do art. 39 desta Lei;

85. Além disso, nos termos do Art. 25 da LGPD, os dados deverão ser mantidos em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, com vistas à execução de políticas públicas, à prestação de serviços públicos, à descentralização da atividade pública e à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral. (Art. 25)

86. Acrescenta-se, outrossim, que o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei. (Art. 26).

87. Ainda no ensejo, e considerando o que consta da LGPD, destaca-se que a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) estabelece:

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, **a agentes públicos legalmente autorizados** e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal. (Grifos nossos)

88. Quanto a proteção de dados pessoais, o Acordante estará adstrito à observância das obrigações elencadas no art. 29 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024:

Art. 29. Observado o disposto na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), o tratamento e uso compartilhado de dados pessoais fornecidos pelos beneficiários à entidade poderá ser processado somente para execução do objeto desta Instrução Normativa. § 1º É vedado à entidade compartilhar dados pessoais sem o consentimento expresso específico do titular que conceder a autorização prevista no caput, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

§ 2º Caberá à entidade garantir a segurança relativa ao uso e tratamento de dados pessoais sob sua administração.

§ 3º As entidades deverão assinar Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo - TCMS, comprometendo-se a não divulgar sem autorização quaisquer dados pessoais a que tenham acesso, respeitando todos os protocolos exigidos pela lei, bem como legislação complementar e orientações emitidas pela ANPD (Autoridade Nacional de Proteção de Dados), assumindo responsabilidade administrativa, civil e criminal por eventual incidente ou vazamento de dados provocados por si, seus empregados e/ou colaboradores.

89. Chama-se atenção para a importância da assinatura do Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo - TCMS e a incorporação da temática na futura minuta de ACT.

3. CONCLUSÃO

90. Diante do exposto, a presente análise jurídico-formal do procedimento administrativo em epígrafe, em resumo, enseja as seguintes conclusões jurídicas:

- É possível juridicamente que o INSS efetue em favor das entidades de aposentados legalmente reconhecidos, os descontos em benefícios previdenciários para o pagamentos de mensalidades associativas, contanto que o filiado autorize expressamente tal procedimento (art. 115, V, da Lei nº 8.213, 24 de julho de 1991).
- O procedimento administrativo, no caso concreto, só estará apto a prosseguir se as federações que compuserem a proponente forem entidades que reúnam pessoas com objetivos comuns, formada por aposentados ou pensionistas do RGPS, com objetivos inerentes a essas categorias (art. 2º, inciso IV, alínea "a" e "b" da Instrução Normativa PRES/INSS/ nº162, de 2024).
- A mensalidade associativa disciplinada no Estatuto da entidade proponente (SEI 15557592), a princípio, enquadra-se no conceito legal de contribuição associativa. No entanto, há dúvidas de como será a operacionalização desse desconto, conforme elencado no corpo do Parecer. Sugere-se a fiscalização diuturna da execução do ajuste, para não permitir que o desconto nos benefícios dos respectivos associados abarque, ilegalmente, valores de outra natureza, como: serviços prestados pela entidade.
- É necessária a comprovação da autoria e da integridade de documentos em forma eletrônica que se prestarão a formalizar as respectivas autorizações de desconto de mensalidade associativa. Cumpre aos Gestores da autarquia federal fiscalizarem o cumprimento das normas para que a segurança das operações de desconto não seja vulnerada pela inobservância das regras procedimentais impostas.
- O art. 20 da Instrução Normativa PRES/INSS/ nº 162, 2024, impõe que a autorização de desconto de mensalidade associativa seja efetivada por meio do termo de adesão com assinatura eletrônica avançada e reconhecimento biométrico.
- Exige-se da entidade, para que se proceda a operacionalização do desconto de mensalidade associativa em benefícios de aposentados ou pensionistas, além da celebração do ACT, a contratação da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev (art. 1º da Instrução Normativa PRES/INSS/ nº162, 2024).
- Recomenda-se a complementação da instrução processual, com a inserção dos documentos faltantes, para o regular prosseguimento do feito, sob pena de ilegalidade, nos termos da norma interna que atualmente rege a matéria no INSS.
- O Plano de Trabalho, bem como o ACT para desconto de mensalidade associativa, deverão ter as respectivas minutas modelo definidas em ato complementar pela Dirben (art. 33, §2º, da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024). Aconselha-se que a celebração do ajuste aguarde a referida edição, para que se cumpra o desiderato da norma interna, formalizando o acordo mediante a minuta padrão a ser adotada pela Autarquia Pública federal previdenciária.
- Em face das novas exigências e requisitos impostos por meio da vigente Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024, recomenda-se a revisão da instrução dos processos administrativos

instaurados com vista a futura celebração do ACT para fins de desconto de mensalidade associativa, antes do encaminhamento do processo administrativo para a PFE/INSS para fins de análise jurídico-formal do procedimento.

- São necessários relevantes ajustes nas minutas apresentadas neste processo administrativo visando a adequação ao novo normativo do INSS, razão pela qual não se recomenda o respectivo uso para instrumentalizar o ajuste pretendido.
- Diante do art. 33, §2º da Instrução Normativa, o Plano de Trabalho e o ACT para desconto de mensalidade associativa terão suas minutas modelo definidas em ato complementar pela Dirben, razão pela qual, é aconselhável que os processos administrativos somente sejam encaminhados para a PFE/INSS após a confecção das respectivas minutas padrão.

91. A Procuradoria entende que "*a utilização do presente instrumento de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) não se mostra adequada, no momento, para formalizar o pacto em tela*" (SEI 16878279), em face das razões expostas nesta manifestação jurídica, e condiciona a opinião favorável ao prosseguimento do procedimento ao cumprimento das recomendações deste parecer, especialmente os parágrafos **27/32, 36, 38, 42, 44, 52, 54, 56, 57 (VIII, XI, alínea "c", XXVIII), 61, 62, 64, 67, 68, 76, 77, 78**, respeitadas os trâmites legais que regem o procedimento. Por outro lado, inobstante o entendimento jurídico acima consolidado, há que se considerar a **discricionariedade administrativa**, a qual deve estar consubstanciada nos critérios da **conveniência**, da **oportunidade**, da **proporcionalidade** e da **necessidade (interesse público)** do ato administrativo, cabendo, portanto, à autoridade administrativa competente, a decisão quanto à prática do ato administrativo (formalização do presente ACT)

92. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas".

93. Essa é a opinião jurídica, elaborada por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica - SAPIENS e assinada eletronicamente pela Procuradora responsável, que se afigura como juridicamente adequada frente aos documentos a que se teve acesso, anexados ao SAPIENS pelo órgão consulente.

94. Ao final, sugere-se encaminhamento ao Protocolo para adoção das seguintes providências administrativas:

- i) juntada da documentação ao Sistema SEI;
- ii) remessa para a **Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão**, para ciência e adoção de providências a seu cargo;
- iii) encerramento da tarefa no Sapiens com a juntada de Certidão de remessa;
- iv) após, ao arquivo provisório.

À consideração superior.

Goiânia/GO, 13 de agosto de 2024.

(assinado eletronicamente)

PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS

PROCURADORA FEDERAL

EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL

DESPACHO

1. De acordo com a manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 05/10/2009, c/c o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26/08/2013 e art. 1º da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023.

2. Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Coordenador-Geral de Matéria de Pessoal, Parcerias e Residual, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399/2009, combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526/2013 e art. 2º da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023.

(assinado eletronicamente)

ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM

PROCURADORA FEDERAL

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

DESPACHO

1. Ciente e de acordo com as conclusões do o **PARECER n. 00005/2024/CGMPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, 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 como art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013 e art. 6º, inciso III da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023.

(assinado eletronicamente)

ANDRÉ CAMARGO HORTA DE MACEDO

PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014034600202482 e da chave de acesso 36a2eb1e



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1590943906 e chave de acesso 36a2eb1e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-08-2024 12:03. Número de Série: 65437255745187764576406211080. 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 1590943906 e chave de acesso 36a2eb1e 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: 16-08-2024 10:51. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1590943906 e chave de acesso 36a2eb1e 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: 16-08-2024 12:58. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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

PARECER n. 00013/2017/CGMADM/PFE-INSS/PGE/AGU

NUP: 35000.001639/2016-62

INTERESSADOS: CENTRAPE CENTRAL NACIONAL DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO BRASIL

ASSUNTOS: ANÁLISE DE MINUTA DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: I. Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a CENTRAPE para processamento de benefícios previdenciários. II. Natureza jurídica de Acordo de Cooperação. Ajuste não prevê transferência de recursos financeiros. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. III. Minuta regular sob o aspecto jurídico-formal. Necessidade de atendimento a recomendações da Procuradoria.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria Administrativa,

1. RELATÓRIO:

1. Cuida-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – **INSS** e a **Central Nacional dos Aposentados e Pensionistas do Brasil - CENTRAPE**, visando a instrução inicial dos processos de requerimento de benefícios previdenciários pela acordante.

2. Nos termos da Minuta do Acordo de Cooperação Técnica acostada às fls. 31/36, constitui objeto do Acordo de Cooperação Técnica "permitir que sejam inicialmente instruídos e processados os requerimentos dos benefícios de Aposentadoria Previdenciária e acidentária, Pensão por Morte Previdenciária e Acidentária, Auxílio-Reclusão, Auxílio-Doença Previdenciário e Acidentário, Auxílio-Acidente e Salário-Maternidade em cade adoção pela ACORDANTE, relativo aos seus associados, a fim de que possam ser analisados conclusivamente pelo INSS, procedendo ao acompanhamento dos mesmos até a solução final, ressaltando-se o direito do segurado de utilizar-se diretamente dos órgãos do INSS na forma descrito no Parágrafo único da Cláusula Terceira".

3. Naquilo que interessa ao presente exame, os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- o Ofício nº 94/2016, da CENTRAPE, por meio do qual externa seu interesse na celebração do acordo e apresenta documentação para análise (fl. 01);
- o Cópia autenticada da Ata da Assembleia Geral ordinária que elegeu a Diretoria para o quadriênio de 01/12/2013 a 30/11/2017 (fls. 03/05).
- o Cópia autenticada do Estatuto Social da CENTRAPE (fls. 06/16);
- o Documentos dos representantes da CENTRAPE (fls. 17/18);
- o Documentos de regularidade fiscal da CENTRAPE (fls. 19/29) e declaração do registro no SICAF (fl. 28);
- o Minuta do ACT (fls. 31/36);
- o Minuta de Plano de Trabalho (fls. 37/42);
- o Ofício nº 95/2016, da CENTRAPE, por meio do qual externa sua concordância com os termos da minuta do acordo (fl. 43);

- o Pronunciamento técnico da Coordenação-Geral de Gerenciamento de Pagamento de Benefícios - CGGPB sobre o ajuste (fls. 45/46).
- o Aprovação do Plano de Trabalho pelo Diretor de Benefícios (fl. 47)

4. Destarte, 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 e do art. 14, §2º, da Resolução nº 70/INSS/PRES.

É o que basta relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO:

5. De início, vale ressaltar que é competência desta Coordenação-Geral de Matéria Administrativa, nos termos do art. 44 do Regimento Interno do INSS aprovado pela Portaria MPS n. 296, de 09 de novembro de 2009, dentre outras coisas, manifestar-se previamente à edição de atos normativos e interpretativos do INSS, relacionados à matéria administrativa, analisando os aspectos legais e formais adotados na sua elaboração.

6. Faz-se necessário destacar, ainda, que compete à PFE/INSS prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, financeira e/ou administrativa, salvo hipóteses teratológicas.

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

7. Cuida-se, então, de análise jurídico-formal de minuta de Termo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS a CENTRAPE, que terá por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (fl.35), **o seguinte:**

O presente acordo de Cooperação Técnica tem por objeto permitir que sejam inicialmente instruídos e processados os requerimentos dos benefícios de Aposentadoria Previdenciárias e acidentária, Pensão por Morte Previdenciária e Acidentária, Auxílio-Reclusão, Auxílio-Doença Previdenciário e Acidentário, Auxílio-Acidente e Salário-Maternidade em cade adoção pela ACORDANTE, relativo aos seus associados, a fim de que possam ser analisados conclusivamente pelo INSS, procedendo ao acompanhamento dos mesmos até a solução final, ressaltando-se o direito do segurado de utilizar-se diretamente dos órgãos do INSS na forma descrito no Parágrafo único da Cláusula Terceira.

8. O ajuste proposto tem por objeto o processamento de benefícios previdenciários com fundamento no art. 117 da Lei nº 8.213/91, que assim estabelece:

Art. 117. **A empresa**, o sindicato ou a entidade de aposentados devidamente legalizada **poderá, mediante convênio com a Previdência Social**, encarregar-se, relativamente a seu empregado ou associado e respectivos dependentes, de:

I - processar requerimento de benefício, preparando-o e instruindo-o de maneira a ser despachado pela Previdência Social;

II - submeter o requerente a exame médico, inclusive complementar, encaminhando à Previdência Social o respectivo laudo, para efeito de homologação e posterior concessão de benefício que depender de avaliação de incapacidade;

III - pagar benefício.

Parágrafo único. O convênio poderá dispor sobre o reembolso das despesas da empresa, do sindicato ou da entidade de aposentados devidamente legalizada, correspondente aos serviços previstos nos incisos II e III, ajustado por valor global conforme o número de empregados ou de associados, mediante dedução do valor das contribuições previdenciárias a serem recolhidas pela empresa.

[Destacou-se]

9. Examina-se, assim, que o objeto do ajuste proposto é lícito e encontra embasamento legal na Lei de Benefícios.

10. Pois bem. Tratando-se parcerias administrativas com entidade privada sem fins lucrativos, conforme art. 1º do Estatuto da CENTRAPE (fl. 06), impõe-se a aplicabilidade do novo regime jurídico de parceria estabelecido pela

Lei nº 13.019, de 2014, cuja regência foi determinada em seu art. 41, com a ressalva daquelas parcerias estabelecidas no art. 3º e no parágrafo único do art. 84:

Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:

I - às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitam com esta Lei; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

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

III - aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - aos termos de compromisso cultural referidos no § 1º do art. 9º da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

VII - às transferências referidas no art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004, e nos arts. 5º e 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

IX - aos pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por: (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) membros de Poder ou do Ministério Público; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) pessoas jurídicas de direito público interno; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)

d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)

X - às parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Art. 41. Ressalvado o disposto no art. 3º e no parágrafo único do art. 84, serão celebradas nos termos desta Lei as parcerias

entre a administração pública e as entidades referidas no inciso I do art. 2º. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Art. 83. As parcerias existentes no momento da entrada em vigor desta Lei permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária desta Lei, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.

§ 1º As parcerias de que trata o **caput** poderão ser prorrogadas de ofício, no caso de atraso na liberação de recursos por parte da administração pública, por período equivalente ao atraso.

§ 2º **As parcerias firmadas por prazo indeterminado antes da data de entrada em vigor desta Lei, ou prorrogáveis por período superior ao inicialmente estabelecido, no prazo de até um ano após a data da entrada em vigor desta Lei, serão, alternativamente:** (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - **substituídas pelos instrumentos previstos nos arts. 16 ou 17,** conforme o caso; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - **objeto de rescisão unilateral pela administração pública.**

Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. **São regidos pelo** art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, **convênios**: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - **entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas**; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - **decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º**.

Art. 84-A. A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados **convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84**. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

.....

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução

de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

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

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

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

15. 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

18. 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.

19. No tocante à competência para a subscrição do acordo, o art. 9º c/c 111 do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MPS nº 269, de 09 de novembro de 2009, prevê como competência do Diretor de Benefício "firmar e rescindir contratos, convênios, ajustes, acordos ou instrumentos congêneres, na sua área de atuação". Verifica-se, assim, que a minuta está adequada quanto à competência.

20. 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;

21. 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 Centrape (fl. 01 e 43), bem como manifestação de interesse do INSS, nos termos da manifestação de fl. 45/46.

22. Além disso, a CGGPB, por meio da manifestação de fl. 45/46, evidenciou questões referentes ao mérito da proposta, recomendando-se que a manifestação seja complementada para esclarecer as questões referente aos **meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a execução do ajuste, bem como a designação do gestor da parceria.**

23. O prazo de vigência será de sessenta meses, a contar da assinatura do ajuste, sem previsão de prorrogação. No ponto, recomenda-se, ainda, que **a manifestação técnica seja complementada quanto a razoabilidade do prazo estipulado em face da natureza e da complexidade do objeto, bem como das metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução.**

24. A própria Lei nº 13.019, de 2014, prevê ainda expressamente no seu artigo 29 que, via de regra, **os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público.** Veja-se:

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

25. Da leitura do dispositivo acima transcrito, 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.

26. Convém salientar, ainda, que o artigo 33 da Lei nº 13.019 dispõe que, para a celebração de acordo de cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. Nesse diapasão, da leitura do art. 3º do estatuto da CENTRAPE se observa o atendimento de tal exigência legal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII - (revogado).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

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

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

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

28. Sugere-se, portanto, que a área técnica verifique o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, esclarecendo ainda que **a regularidade fiscal da CENTRAPE deve ser comprovada na data da celebração do ajuste, por meio dos seguintes documentos: consultas ao SICAF, ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, ao CNJ, à Lista de Inidôneos do Tribunal de Contas da União e ao CADIN, bem como Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas-CNDT (inciso VI do rt. 26 do Decreto nº 8.726/2016) .**

29. Registra-se que foi colacionado aos autos a documentação do responsável legal da organização da sociedade civil e ata da Assembleia Geral que elegeu a Diretoria da acordante, com o fim de garantir que a pessoa física signatária do acordo de cooperação firmado seja efetivamente aquela que representa a instituição.

30. Recomenda-se nos termos do art. 26. inciso IX, do Decreto nº 8.726/2016, **seja apresentada declaração do representante legal da CENTRAPE 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.**

31. **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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

33. Nesses termos, entende-se que o plano de trabalho, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016. No presente caso, verifica-se que no Plano de Trabalho constam os requisitos mínimos exigidos por lei, tendo sido aprovado pelo Diretor de Benefícios, por meio da

manifestação de fl. 47, nos termos do §2º do art. 3º da Portaria nº 3.522/INSS/PRES, de 23/08/2006, **recomendando-se, nada obstante, seja complementado para compor os meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.**

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

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

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

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

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

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

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- o No **preâmbulo**, **recomenda-se** fazer referência Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e ao Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, que a regulamenta;
- o Na **cláusula segunda**, inciso II, alínea d, recomenda-se seja justificada a referida exigência;
- o Na **Cláusula Décima**, recomenda-se excluir a previsão de submissão prévia das controvérsias à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF. Isso porque, nos termos do Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, a Câmara em referência não possui competência para dirimir conflitos entre entidade da Administração Pública Federal (INSS) e associação privada.
- o Recomenda-se a inserção de cláusula que contemple a forma de monitoramento e avaliação, nos termos do art. 42, VIII, da Lei nº 13.019;
- o Recomenda-se, ainda, a complementação do feito com os anexos aduzidos no item II, alínea "a", do Plano de trabalho (fl. 40).

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

37. 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)

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

III – CONCLUSÃO:

39. 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 às fls. 35/51, desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 22, 23, 28, 30, 31, 33 e 35 da presente manifestação.**

40. Ademais, **a área técnica deve se atentar para as recomendações expressas nos parágrafos 36, 37 e 38.**

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

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

À consideração superior.

Brasília, 22 de fevereiro de 2017.

ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000001639201662 e da chave de acesso e6b3442e



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 25636127 e chave de acesso e6b3442e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 02-03-2017 14:51. Número de Série: 13523452. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



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

DESPACHO n. 00071/2017/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU

NUP: 35000.001639/2016-62

INTERESSADOS: CENTRAPE CENTRAL NACIONAL DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO BRASIL

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Ciente e de acordo com o PARECER n. 00013/2017/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU.

À consideração do Procurador-Chefe, com sugestão de encaminhamento à Diretoria de Benefícios do INSS.

Brasília, 03 de março de 2017.

LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA
PROCURADOR FEDERAL
PFE/INSS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000001639201662 e da chave de acesso e6b3442e



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

DESPACHO n. 00086/2017/GAB/PFE-INSS/PGF/AGU

NUP: 35000.001639/2016-62

INTERESSADOS: CENTRAPE CENTRAL NACIONAL DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO BRASIL

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Ciente.

2. De acordo com a manifestação contida no **DESPACHO n. 00071/2017/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU**.

3. Remetam-se os autos à Diretoria de Benefícios do INSS.

Brasília, 17 de março de 2017.

ALESSANDRO ANTONIO STEFANUTTO
PROCURADOR CHEFE NACIONAL DA PFE/INSS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000001639201662 e da chave de acesso e6b3442e



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

PARECER n. 00143/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35000.001639/2016-62

INTERESSADOS: CENTRAPE CENTRAL NACIONAL DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO BRASIL

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica com a finalidade de permitir que entidade de aposentados realize a operacionalização de requerimento de serviços previdenciários, na modalidade de atendimento à distância, bem como a preparação e instrução de requerimentos para posterior análise do INSS. Análise de minuta Padrão. Aprovação da minuta, observadas as recomendações exaradas.

Ilmo. Sr. Coordenador-Geral de Matéria Administrativa,

1. RELATÓRIO:

1. Trata-se de minuta de Acordo de Cooperação Técnica - ACT a ser firmado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e a **Central Nacional dos Aposentados e Pensionistas do Brasil - CENTRAPE**, que tem por objetivo, prioritariamente, viabilizar a operacionalização de requerimento de serviços previdenciários, na modalidade de atendimento à distância à Acordante, bem como a preparação e instrução de requerimentos para posterior análise do INSS.

2. Este expediente já foi onjeto de análise por esta PFE-INSS por meio do PARECER n. 00013/2017/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU, tendo a minuta inicial sofrido alteração posteriormente, inclusive o objeto do ajuste.

3. Naquilo que interessa ao presente exame, os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

1. Ofício nº 94/2016, da CENTRAPE, por meio do qual externa seu interesse na celebração do acordo e apresenta documentação para análise (fl. 01);
2. Cópia autenticada da Ata da Assembleia Geral ordinária que elegeu a Diretoria para o quadriênio de 01/12/2013 a 30/11/2017 (fls. 03/05).
3. Cópia autenticada do Estatuto Social da CENTRAPE (fls. 06/16);
4. Documentos dos representantes da CENTRAPE (fls. 17/18);
5. Documentos de regularidade fiscal da CENTRAPE (fls. 19/29) e declaração do registro no SICAF (fl. 28);
6. Minuta do ACT (fls. 31/36);
7. Minuta de Plano de Trabalho (fls. 37/42);
8. Ofício nº 95/2016, da CENTRAPE, por meio do qual externa sua concordância com os termos da minuta do acordo (fl. 43);
9. Pronunciamento técnico da Coordenação-Geral de Gerenciamento de Pagamento de Benefícios - CGGPB sobre o ajuste (fls. 45/46).
10. Aprovação do Plano de Trabalho pelo Diretor de Benefícios (fl. 47)
11. PARECER n. 00013/2017/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU (fls. 48/56),

12. Novo ofício da CENTRAPE atualizando as certidões e os documentos jurídico (fls. 57/105)
13. Nova versão da Minuta do ACT e Plano de Trabalho (106/116)
14. Encaminhamento à Divisão de Normas e Acordos da Coordenação de Suporte ao Gabinete (fls. 119);
15. Nova minuta de ACT e Plano de Trabalho (fls. 1280130 e 131/133), que serão objeto de análise por esta PFE-INSS;
16. Manifestação da Divisão de Normas e Acordos da Coordenação de Suporte ao Gabinete (fls. 136/137) sobre a adequação do ato normativo, assim como informando que não se constatou qualquer ocorrência quanto à legalidade, à constitucionalidade ou ao mérito, manifestando-se quanto à forma sobre a necessidade de ajustes, que foram procedidos resultando na versão final da minuta de fls. 128/130, que será objeto da presente análise;
17. COTA n. 00079/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU por meio da qual foram solicitadas algumas informações (139/139v); e
18. Nova minuta de ACT e Plano de Trabalho (fls. 1280130 e 131/133), que serão objeto de análise por esta PFE-INSS.

4. Destarte, o procedimento veio para análise desta Procuradoria 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. 14, §2º, da Resolução nº 70/INSS/PRES.

É o que basta relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO:

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

5. De início, vale ressaltar que é competência desta Coordenação-Geral de Matéria Administrativa, dentre outras coisas, manifestar-se previamente à edição de atos normativos e interpretativos do INSS, relacionados à matéria administrativa, analisando os aspectos legais e formais adotados na sua elaboração.

6. Faz-se necessário esclarecer, ainda, que compete à PFE/INSS prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, financeira e/ou administrativa, salvo hipóteses teratológicas.

2.2 **Definição da natureza jurídica do ajuste:**

7. Cuida-se, então, de análise jurídico-formal de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a **Central Nacional dos Aposentados e Pensionistas do Brasil - CENTRAPE**, que tem por objetivo, prioritariamente, viabilizar a operacionalização de requerimento de serviços previdenciários, na modalidade de atendimento à distância, à Acordante, bem como a preparação e instrução de requerimentos para posterior análise do INSS.

8. Percebe-se, assim que o grande objetivo do ajuste proposto é formalizar a operacionalização, por meio eletrônico, do recebimento de requerimentos de benefícios que já são realizados em meio físico por entidades parceiras do INSS, para posterior análise deste Instituto.

9. Sobre o ajuste que se pretende firmar, cumpre historiar que o mesmo é fruto de uma nova proposta de modelo de prestação de serviços do Seguro Social chamada *INSS Digital*. Tal modelo foi desenvolvido pela Diretoria de Atendimento - DIRAT visando a racionalização dos processos de trabalho e melhorias na gestão do atendimento, como forma de equacionar o crescente aumento de serviços prestados pelo INSS e as limitações existentes para a expansão da estrutura física, bem como reposição de mão de obra.

10. Assim, inspirada nas recentes tendências de prestação de serviços por meio eletrônico, e buscando promover a aplicação da TI à implementação de uma proposta de gestão pública colaborativa do INSS, foi que a DIRAT desenvolveu o INSS Digital.

11. Tal projeto, em síntese, consiste em um novo fluxo de atendimento, que combinará aspectos remotos e presenciais, que visam aumentar a capacidade da Autarquia de reconhecer direitos.

12. Na prática, após a construção do Gerenciador de Tarefas - GET, sistema provedor da infraestrutura que permite que qualquer entidade parceira atue com um posto avançado do INSS; publicação dos atos para implantação das experiências pilotos; capacitação dos servidores para operacionalizar o novo fluxo de atendimento; aquisição/desenvolvimento da infraestrutura tecnológica para operacionalização do requerimento eletrônico, o passo seguinte é a celebração de acordos de cooperação técnica com entidades parceiras para habilitá-las à recepcionar documentos, lançá-los no sistema e solicitar, em nome dos seus representados, benefícios previdenciários.

13. Feita uma breve contextualização do projeto INSS Digital, tendo em vista que, conforme se adiantou, compete à esta Especializada prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, parte-se para o exame dos aspectos jurídicos formais da demanda encaminhada para análise, notadamente, minuta de ACT que se pretende firmar.

14. Com efeito, os acordos firmados para *processar requerimento de benefício* (preparação e instrução) são firmados com supedâneo no art. 117 da Lei nº 8.213, de 1991, senão vejamos:

Lei nº 8.213/1991:

Art. 117. A empresa, o sindicato ou a entidade de aposentados devidamente legalizada poderá, mediante convênio com a Previdência Social, encarregar-se, relativamente a seu empregado ou associado e respectivos dependentes, de:

I - processar requerimento de benefício, preparando-o e instruindo-o de maneira a ser despachado pela Previdência Social;

II - submeter o requerente a exame médico, inclusive complementar, encaminhando à Previdência Social o respectivo laudo, para efeito de homologação e posterior concessão de benefício que depender de avaliação de incapacidade;

III - pagar benefício".

Parágrafo único. O convênio poderá dispor sobre o reembolso das despesas da empresa, do sindicato ou da entidade de aposentados devidamente legalizada, correspondente aos serviços previstos nos incisos II e III, ajustado por valor global conforme o número de empregados ou de associados, mediante dedução do valor das contribuições previdenciárias a serem recolhidas pela empresa.

15. Já a utilização do meio eletrônico para realização de atos processuais no âmbito do processo administrativo na esfera das Autarquias Federais, encontra fundamento no Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, que aduz:

Art. 4º Para o atendimento ao disposto neste Decreto, os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional utilizarão sistemas informatizados para a gestão e o trâmite de processos administrativos eletrônicos.

Parágrafo único. Os sistemas a que se refere o caput deverão utilizar, preferencialmente, programas com código aberto e prover mecanismos para a verificação da autoria e da integridade dos documentos em processos administrativos eletrônicos.

Art. 5º Nos processos administrativos eletrônicos, os atos processuais deverão ser realizados em meio eletrônico, exceto nas situações em que este procedimento for inviável ou em caso de indisponibilidade do meio eletrônico cujo prolongamento cause dano relevante à celeridade do processo.

Parágrafo único. No caso das exceções previstas no *caput*, os atos processuais poderão ser praticados segundo as regras aplicáveis aos processos em papel, desde que posteriormente o documento-base correspondente seja digitalizado, conforme procedimento previsto no art. 12.

(...)

Art. 8º O acesso à íntegra do processo para vista pessoal do interessado pode ocorrer por intermédio da disponibilização de sistema informatizado de gestão a que se refere o art. 4º ou por acesso à cópia do documento, preferencialmente, em meio eletrônico.

Art. 9º A classificação da informação quanto ao grau de sigilo e a possibilidade de limitação do acesso aos servidores autorizados e aos interessados no processo observarão os termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e das demais normas vigentes.

16. No âmbito interno do INSS, de modo geral, a celebração de acordos envolvendo a área de benefícios, estão disciplinados na Instrução Normativa nº 77 /PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015 que, dentre outros, assim estabelece:

Art. 618. A Previdência Social poderá firmar Acordos de Cooperação Técnica – ACT para processamento de requerimento e/ou pagamento de benefícios previdenciários, acidentários e salário-maternidade em casos de adoção, para processamento de requerimento de CTC, para pagamento de salário-família a trabalhador avulso ativo, para inscrição de

beneficiários, para Reabilitação Profissional, para descontos de mensalidades de entidades de classe e acesso às informações dos sistemas informatizados, com:

I - empresas;

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

III - entidades de aposentados; e

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

(...)

Art. 623. Os acordos com ou sem encargo de pagamento de benefícios terão validade máxima de cinco anos, a contar da data de sua publicação no DOU, salvo disposição em contrário.

§ 1º Os ajustes firmados por período inicial inferior a cinco anos poderão ser prorrogados de acordo com o interesse das partes envolvidas, observado o limite máximo previsto no caput.

§ 2º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de vigência previsto no caput poderá ser prorrogado por até doze meses.

§ 3º É vedada a celebração de acordos com prazo de vigência indeterminado.

(...)

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

Art. 626. A execução das atividades previstas no acordo por representantes da acordante não cria vínculo empregatício entre estes e o INSS.

(...)

Art. 629. É facultado aos segurados vinculados à empresa acordante, o requerimento de benefícios nas APS.

17. Tratando-se de celebração de ACT amparado na eficiência (celeridade no reconhecimento de direitos e atendimento de outras solicitações), bem como na economicidade (redução de custos na concessão/manutenção de benefício), para a intermediação de serviços administrativos, uma vez estando assegurada a confidencialidade dos dados, bem como garantida a exclusividade da análise dos requerimentos administrativos por parte do INSS, não se vislumbra óbice jurídico à sua subscrição, desde que observada a legislação de regência, ou seja, seria juridicamente possível a celebração da parceria pretendida condicionada a efetiva subscrição do ajuste da demonstração dos interesses comuns afeitos às partes.

18. Continuando, quanto à **forma** do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes. Com efeito, a Resolução INSS/PRES nº 70/2009, assim definem o acordo de cooperação:

Resolução INSS/PRES nº 70/2009:

Art. 19. Considera-se ato constitutivo:

(...)

II - **Acordo de Cooperação Técnica** - instrumento por meio do qual o INSS firma com outros órgãos públicos, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, para a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva a transferência de recursos financeiros;

19. Da leitura do normativo supratranscrito, como a futuro ajuste não envolverá a transferência de recursos entre as entidades envolvidas, e envolve a cooperação recíproca entre as entidades que os celebram visando à consecução de objetivos comuns, resta adequada a utilização do Acordo de Cooperação Técnica - ACT.

2.3 **Instrumento de pactuação:**

20. Tratando-se de acordo de cooperação, o primeiro aspecto que deve ser examinado diz respeito ao interesse dos entes envolvidos na celebração do pacto. 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.

21. Por mais difícil que possa ser a tarefa de definir o que seja interesse recíproco, pode-se asseverar que tal conceito refere-se à ausência de antagonismo entre os partícipes. Ao contrário do que ocorre nos contratos

administrativos, nos termos de cooperação (assim como nos convênios), o objetivo há de ser comum às finalidades institucionais das entidades.

22. Nesse ponto, vale colacionar as lições trazidas por Pedro Durão:

"(...) nos contratos administrativos, há oposição de objetos, exteriorizados pela prestação e contraprestação que envolvem o liame contratual; nos convênios de cooperação, não há tal contraposição, e sim, uma convergência de esforços para o atingimento da meta final, que é a satisfação do interesse público."

23. Inclusive, o Tribunal de Contas da União é firme no sentido de somente permitir a realização de convênios e ajustes congêneres, quando configurada essa convergência entre os signatários do acordo.

24. Especialmente quanto ao ponto, conforme consta no item 2 da Nota Informativa nº 04/DIRBEN/INSS, o acordo visa simplificar o requerimento de benefícios previdenciários, em cumprimento ao que dispõe o Decreto nº 8.539/2017 e Decreto nº 9.094/2017.

25. O interesse do INSS na celebração do futuro ajuste está diretamente relacionado à facilitação de acesso aos serviços prestados pelo INSS, na modalidade atendimento à distância, bem como promover "*a celeridade, eficiência, economicidade, acessibilidade e qualidade no atendimento de serviços prestados pelos pelo INSS*".

O interesse da entidade na celebração do acordo foi apresentado nos autos .

2.4 **Dos requisitos de habilitação:**

26. Ultrapassadas as questões supras, sobre à habilitação, por força do art. 116 da Lei nº 8.666/1993, será aplicável aos Acordos de Cooperação Técnica firmados pelo INSS as exigências atinentes à habilitação, naquilo que cabíveis, elencadas no art. 27 e seguintes da Lei de Licitações, notadamente:

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I - habilitação jurídica;

II - qualificação técnica;

III - qualificação econômico-financeira;

IV – regularidade fiscal e trabalhista; ([Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011](#)) ([Vigência](#)).

V – cumprimento do disposto no [inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal](#). ([Incluído pela Lei nº 9.854, de 1999](#))

27. Especialmente quanto à **regularidade fiscal**, a Lei nº 8.666/93 exige o seguinte:

Art. 29. A documentação relativa à **regularidade fiscal e trabalhista**, conforme o caso, consistirá em: (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) ([Vigência](#))

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal **do domicílio ou sede do licitante**, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. ([Incluído pela Lei nº 12.440, de 2011](#)) ([Vigência](#))

Detalhando os requisitos em apreço, a Instrução Normativa nº 77 /PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015 assim previu:

Art. 618, § 7º Somente poderão celebrar acordos os interessados que tenham **organização administrativa, com disponibilidade de pessoal para a execução dos serviços que forem acordados** em todas as localidades abrangidas, independente do número de empregados ou de associados, **e que apresentem:**

I - ofício com a solicitação do acordo proposto;

II - cópia autenticada da Assembléia Geral que elegeu a atual diretoria, se for o caso;

III - cópia do RG e do CPF da pessoa competente para assinar o acordo, conforme o Estatuto Social;

IV - certidões de regularidade fornecidas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, do Ministério da Fazenda, e pelos correspondentes órgãos estaduais e municipais;

V - comprovantes de inexistência de débito junto ao Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, referentes aos três meses anteriores, ou Certidão Negativa de Débito – CND atualizada, e, se for o caso, também a regularidade quanto ao pagamento das parcelas mensais relativas aos débitos renegociados;

VI - apresentação de Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, fornecido pela Caixa Econômica Federal – CEF, nos termos da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990;

VII - certidão de Regularidade Trabalhista;

VIII - comprovação de não estar inscrito como inadimplente no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI – SICAFI;

IX - declaração expressa do proponente, sob as penas do art. 299 do Código Penal, de que não se encontra em mora e nem em débito junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta ou Indireta;

X - ato constitutivo e últimas alterações;

XI - registro do CNPJ; e

XII - ata de Assembleia Geral que definiu o percentual de desconto.

§ 8º Os documentos exigidos para a celebração dos acordos sem encargos de pagamentos são os constantes nos incisos I a VII e X a XII, todos do § 7º.

(...)

28. A Portaria Conjunta Nº 3/DIRAT/DIRBEN/INSS, de 2017, em reforço, assim estabeleceu:

Art. 3º Os ACT a serem celebrados nos termos desta Portaria devem ser regularmente instruídos, possuindo processo administrativo correspondente, atribuído Número Único de Protocolo – NUP, e contendo manifestação expressa de interesse dos partícipes.

§ 1º À celebração do ACT deve corresponder a adequada instrução processual preceituada nas Leis nos 8.213, de 1991; 8.666, de 1993; 13.019, de 2014, e Decretos nos 3.048, de 1999, e 8.726, de 2016.

§ 2º Em se tratando de credenciamento de entidade, deverá ser atestada a vinculação entre elas, de forma a permitir a utilização de Termo de Adesão, além de ser apresentada toda documentação necessária para celebração do ajuste, atinente à habilitação jurídica e regularidade fiscal, nos termos das Leis nos 8.213, de 1991; 8.666, de 1993; 13.019, de 2014, e Decreto nº 8.726, de 2016.

§ 3º Para a realização de ACT com órgãos ou entidades públicas, deverá ser exigido cópia do ato que outorga ou delega competências ao representante legal para firmar o ajuste.

§ 4º **Para a realização de ACT e Termos de Adesão com entidades privadas, serão exigidos:**

I - cópia autenticada do estatuto ou contrato social registrado no cartório competente e suas alterações;

II - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com número de inscrição do CPF, para fins de verificação da autenticidade no sítio da Secretaria da Receita Federal do Brasil;

III - prova de inscrição da entidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ;

IV - prova de regularidade com as Fazendas Federal, Estadual, do Distrito Federal e Municipal, com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e com a Previdência Social, na forma da lei;

V - certidão negativa de dívidas trabalhistas; e

VI - quando se tratar de organização da sociedade civil de que trata a Lei nº 13.019, de 2014, declaração, sob as penas da lei, de que não incide em nenhuma das vedações do art. 39 da mesma Lei.

29. Dessa forma, vê-se que existe vedação de conveniar com aquele que não possua organização administrativa (qualificação técnica e capacidade operacional), bem como que se encontre irregular perante a administração. **Portanto, imprescindível que, antes de firmar o ACT, a área técnica exija que o Acordante apresente a documentação necessária, bem como confira o prazo de vencimento das certidões apresentadas.**

30. No caso específico dos autos, deve ser conferido pela Administração os documentos que comprovam a competência daquele que irá subscrever o ajuste pela entidade acordante, em atendimento ao §3º do art. 3º da Portaria Conjunta Nº 3/DIRAT/DIRBEN/INSS, de 2017.

2.5 Do plano de trabalho:

31. Continuando, no tocante aos requisitos para a celebração do termo de cooperação, cabe consignar que o § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, condiciona a celebração do instrumento à prévia aprovação do competente plano de trabalho proposto pela organização interessada na parceria, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

"I - identificação do objeto a ser executado;

II- metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV- plano de aplicação dos recursos financeiros;

V- cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador".

No presente caso, verifica-se que o Plano de Trabalho acostado (fls. 131/133) não está assinado, nem foi aprovado pela autoridade competente, devendo esta omissão ser sanada antes da assinatura do ajuste.

2.6 Minuta de acordo de cooperação técnica

32. Quanto à minuta de ACT colacionada (fls. 128/130), esta Procuradoria não vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS, uma vez que fora elaborada em consonância com a minuta-padrão aprovada (Anexo I da Portaria Conjunta Nº 3/DIRAT/DIRBEN/INSS, de 2017) com as adaptações necessárias a entidade Acordante, apenas tecendo as seguintes considerações:

33. Na **Cláusula Terceira** – Das atribuições das partes, no inciso XII, relacionado ao inciso IX da minuta-padrão, foi suprimida sem qualquer justificativa a obrigatoriedade de apresentação anual da documentação comprobatória da manutenção das condições de habilitação exigidas para a subscrição, recomendando-se a manutenção da redação já aprovada ou a apresentação de justificativa razoável para sua supressão.

34. Por derradeiro, impende registrar que esta Procuradoria procede à análise do instrumento a ser formalizado somente quanto ao seu aspecto jurídico, tendo em vista que, no âmbito do mérito administrativo, cabe ao INSS avaliar a sua conveniência e oportunidade, tendo como baliza o interesse público envolvido.

35. São essas as considerações feitas por força do art. 131, caput, da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 10 da Lei nº 10.480/2002 e com o art. 11 da Lei Complementar nº 73/93.

3. CONCLUSÃO:

36. Diante do exposto, restrita aos aspectos jurídicos e formais, abstraindo-se da discricionariedade e conveniência do administrador e dos aspectos técnicos e financeiros referentes à demanda posta, **conclui-se** pela possibilidade jurídica da celebração do futuro ajuste, observadas as recomendações exaradas.

37. São essas as considerações que, caso acolhidas, sugere-se sejam remetidas à **Diretoria de Benefícios do INSS - DIRBEN**, para ciência e adoção das providências julgadas pertinentes.
38. É o Parecer, elaborado através do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – SAPIENS.
À consideração superior.
Brasília, 30 de novembro de 2018.

ALEX DA COSTA GRAÇANO
PROCURADOR FEDERAL
CHEFE DA DIVISÃO DE PESSOAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000001639201662 e da chave de acesso e6b3442e



Documento assinado eletronicamente por ALEX DA COSTA GRACANO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 202138713 e chave de acesso e6b3442e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEX DA COSTA GRACANO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 06-12-2018 13:36. Número de Série: 8208885559283565880. Emissor: AC CAIXA PF v2.



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

DESPACHO n. 00848/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35000.001639/2016-62

INTERESSADOS: CENTRAPE CENTRAL NACIONAL DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO BRASIL

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Ciente.
2. De acordo com a manifestação contida no **PARECER n. 00143/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, da lavra do Dr. ALEX DA COSTA GRAÇANO, por seus próprios e jurídicos fundamentos.
3. Remetam-se à consideração da Exma. Sra. Procuradora-Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009 combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013

Brasília, 03 de dezembro de 2018.

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

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000001639201662 e da chave de acesso e6b3442e



Documento assinado eletronicamente por LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 202932928 e chave de acesso e6b3442e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 05-12-2018 15:50. Número de Série: 17137116. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



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

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00302/2018/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35000.001639/2016-62

INTERESSADOS: CENTRAPE CENTRAL NACIONAL DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO BRASIL

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Ciente.

Aprovo o **DESPACHO n. 00848/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, da lavra do Coordenador-Geral de Matéria Administrativa Dr. **LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO**, manifestando concordância com o **PARECER n. 00143/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, da lavra do Dr. **ALEX DA COSTA GRAÇANO**.

Aprovo o **PARECER n. 00143/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, que restrita aos aspectos jurídicos e formais, abstraindo-se da discricionariedade e conveniência do administrador e dos aspectos técnicos e financeiros referentes à demanda posta, **conclui-se** pela possibilidade jurídica da celebração do futuro ACT, nos termos em que foi apresentada, observadas as recomendações exaradas.

Retorne-se à Diretoria de Benefício em prosseguimento

Brasília, 11 de dezembro de 2018.

MARCIA ELIZA DE SOUZA
PROCURADORA-CHEFE
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000001639201662 e da chave de acesso e6b3442e



Documento assinado eletronicamente por MARCIA ELIZA DE SOUZA, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 206029352 e chave de acesso e6b3442e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCIA ELIZA DE SOUZA, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 11-12-2018 00:06. Número de Série: 8262649279398582309. Emissor: AC CAIXA PF v2.



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

PARECER n. 00028/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35000.002751/2019-63

INTERESSADOS: INSTITUTO LONGEVIDADE MONGERAL AEGON

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: I. Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e o Instituto de Longevidade Mongeral AEGON para processamento eletrônico de benefícios previdenciários. Art. 117 da lei nº 8.213, de 1991. Art. 116 da Lei 8.666, de 1993. II. Natureza jurídica de Acordo de Cooperação. Ajuste não prevê transferência de recursos financeiros. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. III. Minuta regular sob o aspecto jurídico-formal. Utilização de minuta-padrão. Necessidade de atendimento a recomendações da Procuradoria.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria Administrativa,

1. RELATÓRIO:

1. Cuida-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – **INSS** e o **Instituto de Longevidade Mongeral AEGON**, objetivando a operacionalização de atendimento remoto de pedidos de serviços previdenciários por meio eletrônico, nos termos permitido pelo art. 117 da Lei nº 8.213/1991, e com base na Lei nº 9.784, de 1999 (Lei do Processo Administrativo) e no Decreto nº 8.539, de 2015 (processo administrativo eletrônico).

2. Nos termos da Minuta do Acordo de Cooperação Técnica acostada no sequencial 3 do sapiens - PDF 1, constitui objeto do Acordo de Cooperação Técnica "permitir que a ACORDANTE e as Entidades a ela vinculadas, credenciadas para este fim, realizem, em favor de seus representados, o requerimento de serviços do INSS, tais como: Aposentadorias, CTC, Benefícios Assistenciais, Pensões, Auxílio Reclusão, salário maternidade (todos os citados rurais e urbanos), Recurso, Revisão e serviços de manutenção inerentes a esses benefícios, na modalidade de atendimento a distância, em cumprimento ao que dispõe o Decreto nº 8.539, de 2015, bem como a preparação e instrução de requerimentos para posterior análise do INSS, a quem incumbe reconhecer ou não o direito à percepção de benefícios".

3. Naquilo que interessa ao presente exame, os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- Ofício nº 324 CGGPB/DIRBEN/INSS, de 21 de junho de 2019, em resposta a declaração da entidade de intenção de firmar o presente ajuste (fl. 01, sequencial sapiens 02 - PDF 1);
- Documentos de habilitação jurídica, fiscal e da entidade interessada (fl. 11/40, 45-55, sequencial sapiens 02 - PDF 1);
- Minuta de acordo de cooperação técnica e do seu respectivo plano de trabalho e seus anexos (sequencial sapiens 3 - PDF 1);
- Despacho SEI/INSS - 069737, emitido pela Divisão de Gestão dos Acordos de Cooperação, em 23/04/2020 (sequencial sapiens 4 - PDF 1);
- NOTA TÉCNICA Nº 20/2020/COGEC/CGEUC/DIRAT - SEI/INSS - 069773, exarada pela Coordenação De Gestão De Canais (sequencial sapiens 5 - PDF 1), com anuência do Diretor de Atendimento, por meio do Despacho SEI/INSS - 070171 (sequencial sapiens 6 - PDF 1)

- Despacho SEI/INSS -073147, emitido pela Divisão de Gestão dos Acordos de Cooperação, em 29/04/2020 (sequencial sapiens 7 - PDF 1).

4. Com efeito, o procedimento veio para análise da Procuradora signatária por força do art. 10 da Lei nº 10.480/2002 c/c o art. 10 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010 e do art. 15, §4º, da Resolução nº 708/INSS/PRES, de 2019.

5. Cabe registrar que o processo em epígrafe está sendo analisado fora da ordem cronológica de recebimento, em decorrência do pedido informal de urgência formulado pelo Diretor de Atendimento, com anuência do Procurador-Geral do INSS.

6. É o relatório, passa-se ao exame.

2. **FUNDAMENTAÇÃO:**

7. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos incluídos no Sistema Sapiens até a presente data (que consta até o sequencial 07 - PDF1), 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.

8. Tal posicionamento decorre também do procedimento recomendado pela Consultoria Geral da União, mediante o Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas, o qual assevera que “O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, os administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.

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

9. Cuida-se, então, de análise jurídico-formal de minuta de Termo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS o Instituto de longevidade Mongeral AEGON, que terá por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (sequencial 3 do sapiens - PDF 1), **o seguinte:**

Este ACORDO tem por objeto permitir que a ACORDANTE e as Entidades a ela vinculadas, credenciadas para este fim, realizem, em favor de seus representados, o requerimento de serviços do INSS, tais como: Aposentadorias, CTC, Benefícios Assistenciais, Pensões, Auxílio Reclusão, salário maternidade (todos os citados rurais e urbanos), Recurso, Revisão e serviços de manutenção inerentes a esses benefícios, na modalidade de atendimento a distância, em cumprimento ao que dispõe o Decreto nº 8.539, de 2015, bem como a preparação e instrução de requerimentos para posterior análise do INSS, a quem incumbe reconhecer ou não o direito à percepção de benefícios.

10. Da leitura das minutas de Acordo de Cooperação Técnica e do Plano de Trabalho, pretende-se formalizar a operacionalização, por meio eletrônico, do recebimento de requerimentos, mediante prévia preparação e instrução, que já eram realizados em procedimento por meio físico. O pretendido ajuste encontra supedâneo no art. 117 da lei nº 8.213, de 1991, *verbis*:

Art. 117. A empresa, o sindicato ou a entidade de aposentados devidamente legalizada poderá, mediante convênio com a Previdência Social, encarregar-se, relativamente a seu empregado ou associado e respectivos dependentes, de:

I - processar requerimento de benefício, preparando-o e instruindo-o de maneira a ser despachado pela Previdência Social;

II - submeter o requerente a exame médico, inclusive complementar, encaminhando à Previdência Social o respectivo laudo, para efeito de homologação e posterior concessão de benefício que depender de avaliação de incapacidade;

III - pagar benefício.

Parágrafo único. O convênio poderá dispor sobre o reembolso das despesas da empresa, do sindicato ou da entidade de aposentados devidamente legalizada, correspondente aos serviços

previstos nos incisos II e III, ajustado por valor global conforme o número de empregados ou de associados, mediante dedução do valor das contribuições previdenciárias a serem recolhidas pela empresa.

11. No caso, observa-se que a entidade interessada não se enquadra necessariamente em uma das hipóteses das entidades listadas pelo artigo supra colacionado. Contudo, da dicção do dispositivo, se de um lado menciona expressamente, como possíveis acordantes para as hipóteses que arrola, a empresa, o sindicato ou a entidade de aposentados, de outro não limita os ajustes possíveis a serem feitos pelo INSS a apenas tais entes ou a apenas tais hipóteses.

12. Nesse sentido, a lógica do dispositivo parece ser a de deixar fora de dúvidas que os acordos mencionados podem ser celebrados com as entidades de natureza privada destacadas, havendo, portanto, apenas uma especificação, e não uma restrição, à regra geral preconizada pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

13. Com feito, o art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, contempla a possibilidade da celebração de convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres por órgãos e entidades da Administração de uma maneira geral - e sem o estabelecimento de hipóteses previamente delimitadas para tanto. Confira-se:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

(...)

14. No mesmo sentido, vale a transcrição, abaixo, da Conclusão nº 14, decorrente das Oficinas realizadas por esta Coordenação-Geral de Matéria Administrativa ao longo da Reunião Técnica da PFE-INSS de 2018:

14. É juridicamente possível a celebração de acordo de cooperação entre o INSS e municípios, para que este represente, em requerimentos eletrônicos de benefícios (INSS Digital), além de seus servidores, seus munícipes, com base no art. 116 da lei 8.666/1993, **constituindo o art. 117 da lei 8.213/1991 uma especificação, e não uma restrição, à regra geral.** (negrito nosso)

15. Registra-se, também que Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, cuja regência é aplicável a esse caso, também sinaliza a possibilidade de acordo de cooperação técnica pela administração Pública sem hipóteses pré-definidas, tanto que conceitua acordo de cooperação como sendo "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".

16. Os demais requerimentos referenciados no caput da Cláusula Primeira - Do objeto, da minuta sob análise, como "Recurso, Revisão e serviços de manutenção inerentes a esses benefícios", fundamentam-se na Lei 9.784, de 1999 (Lei do processo Administrativo), *verbis*:

CAPÍTULO II

DOS DIREITOS DOS ADMINISTRADOS

Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

I - ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;

II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;

III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;

IV - fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei.

(...)

CAPÍTULO IV

DO INÍCIO DO PROCESSO

Art. 5º O processo administrativo pode iniciar-se de ofício ou a pedido de interessado.

Art. 6º O requerimento inicial do interessado, salvo casos em que for admitida solicitação oral, deve ser formulado por escrito e conter os seguintes dados:

I - órgão ou autoridade administrativa a que se dirige;

II - identificação do interessado ou de quem o represente;

III - domicílio do requerente ou local para recebimento de comunicações;

IV - formulação do pedido, com exposição dos fatos e de seus fundamentos;

V - data e assinatura do requerente ou de seu representante.

Parágrafo único. É vedada à Administração a recusa imotivada de recebimento de documentos, devendo o servidor orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas.

(...)

CAPÍTULO V

DOS INTERESSADOS

Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo:

I - pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;

II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;

III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;

IV - as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.

(...)

Art. 46. Os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.

(...)

Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.

17. A utilização do meio eletrônico para realização de atos processuais no âmbito do processo administrativo na esfera das Autarquias Federais encontra supedâneo no Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, que aduz:

Art. 4º Para o atendimento ao disposto neste Decreto, os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional **utilizarão sistemas informatizados para a gestão e o trâmite de processos administrativos eletrônicos.**

Parágrafo único. Os sistemas a que se refere o caput deverão utilizar, preferencialmente, programas com código aberto e prover mecanismos para a verificação da autoria e da integridade dos documentos em processos administrativos eletrônicos.

Art. 5º Nos processos administrativos eletrônicos, **os atos processuais deverão ser realizados em meio eletrônico, exceto nas situações em que este procedimento for inviável ou em caso de indisponibilidade do meio eletrônico cujo prolongamento cause dano relevante à celeridade do processo.**

Parágrafo único. No caso das exceções previstas no caput, os atos processuais poderão ser praticados segundo as regras aplicáveis aos processos em papel, desde que posteriormente o documento-base correspondente seja digitalizado, conforme procedimento previsto no art. 12.

(...)

Art. 8º O acesso à íntegra do processo para vista pessoal do interessado pode ocorrer por intermédio da disponibilização de sistema informatizado de gestão a que se refere o art. 4º ou por acesso à cópia do documento, preferencialmente, em meio eletrônico.

Art. 9º A classificação da informação quanto ao grau de sigilo e a possibilidade de limitação do acesso aos servidores autorizados e aos interessados no processo observarão os termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e das demais normas vigentes.

18. Identifica-se, assim, a possibilidade jurídica de celebração da avença, uma vez que o ajuste tem a finalidade de viabilizar a operacionalização por meio eletrônico de direito conferido por lei. Dessa forma, trata-se apenas de nova forma de operacionalização de um serviço que já é prestado pela Autarquia.

19. Por outro lado, no tocante à **viabilidade técnica** de operacionalização do proposto, cabe às áreas técnicas competentes atestar que o sistema que será utilizado suporta e garante a segurança das parcerias que se pretendem firmar.

20. Essa é, aliás, umas das preocupações disposta pelo Decreto nº 8.539, de 015, vejamos:

Art. 18. Os órgãos ou as entidades **deverão estabelecer políticas, estratégias e ações** que garantam a preservação de longo prazo, o acesso e o uso contínuo dos documentos digitais.

Parágrafo único. O estabelecido no caput deverá prever, no mínimo:

I - proteção contra a deterioração e a obsolescência de equipamentos e programas; e

II - **mecanismos para garantir a autenticidade, a integridade e a legibilidade dos documentos eletrônicos ou digitais.**

(negrito nosso)

21. Ademais, registra-se que a possibilidade, em tese, de realizar ajustes desta natureza não afasta a necessidade de a administração avaliar os riscos envolvidos no caso concreto e ponderar a melhor solução em face das opções existentes, inclusive, nesse caso, da política de celebração de acordos de semelhante objeto com os municípios para atendimento geral dos municípios.

22. Dessa forma, nos termos do art. 20, da Lei de introdução às normas de Direito Brasileiro - Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, e do Decreto nº 9.830, de 2019, **não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos, devendo a administração fazer constar nos autos a motivação das opções definidas, mediante avaliação dos riscos envolvidos em cotejo com as demais opções de meios e de formas de realização do objeto pretendido, verbis:**

LIDNB

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

[\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

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

Decreto nº 9.830, de 2019

Motivação e decisão

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

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

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

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

Motivação e decisão baseadas em valores jurídicos abstratos

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

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

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

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

(...)

Interpretação de normas sobre gestão pública

Art. 8º Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos, as dificuldades reais do agente público e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Na decisão sobre a regularidade de conduta ou a validade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos, serão consideradas as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público.

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

23. Certificada a possibilidade jurídica da celebração do ACT em apreço, **cuida-se, agora, do exame dos demais requisitos que devem ser observados para a subscrição do ajuste.**

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

24. Da análise dos autos, observa-se que o instrumento que se pretende firmar se trata de Acordo, vez que objetiva à conjunção de esforços para operacionalização de atendimento remoto de pedidos de serviços previdenciários por meio eletrônico. Da documentação acostada aos autos, infere-se que se trata de instrumento a ser firmado sem repasse de recursos, denotando, claramente, que o mesmo não tem natureza contratual ou de convênio, e sim de Acordo de Cooperação Técnica. Nesse norte, para a consecução de objetivos comuns os signatários não cobram taxa ou remuneração entre si.

25. Pois bem. Configurada como associação (vide art. 1º Estatuto Social acostado aos autos, fl. 13, sequencial sapiens 02 - PDF 1), o Instituto de Longevidade Mongeral AEGON se revela como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil (vide art. 1º e art. 41 da Lei em questão), sendo de destacar, a respeito, o que dispõe o artigo 2º, inciso I, alínea "a", da mencionada Lei:

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

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

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras,

excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

26. Sobre o ponto, parece que o Instituto de Longevidade Mongeral AEGON enquadra-se na definição legal, uma vez que, analisando-se Estatuto Social acostado aos autos, percebe-se que "todos os recursos auferidos pelo Instituto serão aplicados única e exclusivamente nas atividades desenvolvidas pelo INSTITUTO para atender as suas finalidades estatutárias" (art. 12, parágrafo único - fl. 18, sequencial sapiens 02 - PDF 1).

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

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

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

29. 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.

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

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

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

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

31. Quanto aos requisitos para a celebração do termo de cooperação, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:

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

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

III – **A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº**

8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.

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

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

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

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

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

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

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

32. 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 (e eventuais entidades credenciadas), inclusive quanto as questões referentes a capacidade técnica do acordante; (v) aprovação do plano de trabalho.

33. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, o inciso I do art. 6º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 414, de 28 de setembro de 2017, prevê como competência do Presidente do INSS exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS. **Verifica-se, assim, que a minuta está adequada quanto à competência.**

34. **Quanto à competência do representante do Instituto de Longevidade Mongeral AEGON para a subscrição do Acordo**, verifica-se, da cópia autenticada do Estatuto Social acostada aos autos (fls. 20/21, sequencial sapiens 2 - PDF1), que compete a Diretoria "celebrar acordos, convênios e contratos de qualquer natureza para que seja atingida a finalidade do Instituto" (art. 22, "n"). Além disso, estabeleceu (no art. 24) as competências para representar o

Instituto, inclusive com previsão de outorga de procurações, destacando-se a possibilidade de o instituto ser representado por quaisquer dois diretores.

35. Nesses termos, foram indicados na minuta dois diretores para firmar o ajuste, na qualidade de representantes da entidade. Tendo sido colacionado aos autos o termo de posse da diretoria (fl. 36, sequencial sapiens 02) e os documentos de identificação civil dos diretores indicados (fls. 39/40, sequencial sapiens 02). **Contudo, não se identificou nos autos a decisão da Diretoria do instituto para firmar o pretendido ajuste, situação que parece ser necessária, tendo em vista que a competência estatutária para celebrar acordos é da Diretoria. Dessa forma, recomenda-se providências no sentido de se colacionar tal documentação aos autos.**

36. 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;

37. 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 ateste de declaração de interesse do Instituto de longevidade Mongeral AEGON (fl. 01), bem como manifestação de interesse do INSS, nos termos da Nota Técnica nº 20/2020/COGEC/CGEUC/DIRAT - SEI/INSS - 069773, exarada pela Coordenação De Gestão De Canais (sequencial sapiens 5 - PDF 1)

38. No ponto, ressalta-se que a iniciativa da celebração do acordo de cooperação técnica é calcada nos critérios de conveniência e oportunidade, os quais não se submetem à manifestação deste órgão jurídico. Nada obstante, faz-se necessário que tais critérios sejam devidamente colacionados aos autos, mediante devida fundamentação que subsidie a opção do gestor.

39. **No presente caso, conquanto haja manifestação técnica exaradas pela DIRAT, examina-se que tal pronunciamento se limitou a exarar manifestação favorável ao feito, sem qualquer incursão sobre a capacidade técnica e operacional de a acordante realizar o objeto do ajuste, inclusive por meio de suas entidades vinculadas, bem como quanto à adequação do ajuste a missão da entidade acordante, a pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios utilizados para fiscalização, assim como quanto a ponderação de razoabilidade do prazo de execução do ajuste. Demandando-se providências nesse sentido.**

40. 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.

41. A própria Lei nº 13.019, de 2014, prevê ainda expressamente no seu artigo 29 que, via de regra, **os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público**. Veja-se:

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

42. Da leitura do dispositivo acima transcrito, 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.

43. Convém salientar, ainda, que o artigo 33 da Lei nº 13.019 dispõe que, para a celebração de acordo de cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. Nesse diapasão, da leitura do art. 2º do estatuto do Instituto de Longevidade Mongeral AEGON se observa o atendimento de tal exigência legal.

44. 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.)

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

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

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

Art. 6º (...)

(...)

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

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

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

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

49. **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.

2.4 Do Plano de Trabalho

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

51. Nesses termos, entende-se que o plano de trabalho, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016. Depreende-se, também, que a celebração de convênios, acordos, ajustes e congêneres depende de prévia aprovação do **plano de trabalho** proposto pela organização interessada.

52. Analisando-se o plano de trabalho constante dos autos, verifica-se que foi utilizada a minuta padrão, devidamente aprovada pelos setores técnico e jurídico da Autarquia, de modo que ele contém as informações exigidas pelo art. 25 do Decreto nº 8.726/2016. Fazendo-se necessário, ainda, que haja sua aprovação, de forma expressa, pela autoridade competente do INSS (Diretor de Atendimento), demandando-se, portanto, providências nesse sentido.

2.5 Da Minuta do Ajuste

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

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

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

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

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

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

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

54. No caso, verifica-se a utilização da minuta padrão, nos termos da Portaria Conjunta nº 3/DIRAT/DIRBEN/INSS, de 08 de dezembro de 2017. Assim, verifica-se a presença das cláusulas obrigatórias acima relacionadas, razão pela qual não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS.

55. Ademais, quanto as medidas de cautela necessárias para a adaptação da minuta padrão, em conformidade com o objeto concreto do ajuste, nota-se, de modo geral, que os dispositivos nela agasalhados revestem-se de matéria afeta à discricionariedade administrativa, a qual não cabe ao órgão jurídico imiscuir-se, senão para consignar a inexistência de ilegalidade.

56. Recomenda-se, contudo, que a área técnica realize uma análise profunda quanto a possibilidade de as entidades vinculadas ao Instituto de Longevidade Mongeral AEGON realizarem o objeto do ajuste, tal como previsto na cláusula primeira.

57. Observa-se, da leitura do estatuto do Instituto, que existe a figura das entidades credenciadas, cuja definição é feita pelo art. 11, verbis:

CAPÍTULO IV

ENTIDADE CREDENCIADA

Artigo 11 - Definem-se como Entidades Credenciadas, para fins deste Estatuto, aquelas pessoas jurídicas que congregam aposentados, pensionistas e integrantes da terceira idade em seus quadros sociais.

Parágrafo Primeiro: São consideradas também Entidades Credenciadas para fins deste Estatuto aquelas pessoas jurídicas que tenham como atividade a promoção e defesa dos interesses de aposentados e pensionistas mesmo que delas não constem associados da terceira idade.

Parágrafo Segundo: O INSTITUTO celebrará com as Entidades Credenciadas convênios operacionais e comerciais específicos que estabelecerão os direitos e deveres das partes.

58. Pois bem. As entidades vinculadas de que trata a cláusula primeira deste acordo seriam as entidades credenciadas? Não consta nos autos análise técnica quanto a esse detalhamento do ajuste.

59. Como se observa do estatuto, as entidades credenciadas são pessoas jurídicas diferentes que celebram com o Instituto de Longevidade Mongeral AEGON convênios operacionais e comerciais. Não se trata de entidades que se desmembram do próprio Instituto de Longevidade, para fins de alcance territorial de maior escala. Aparentemente, à míngua de maiores esclarecimentos, trata-se de uma delegação de uma competência legal do INSS para entidade privada, ao arrepio das previsões legais e regulamentares aplicáveis, e à margem de qualquer controle por parte do INSS sobre seus termos.

60. Dessa forma, não há legitimidade para que outras entidades se vinculem ao presente ajuste por meio da entidade Acordante, ainda que por meio de termo de adesão.

61. Destaca-se, ainda que a admissão da execução de ajustes dessa natureza por meio de entidades vinculadas ampliam os possíveis danos decorrentes da inexecução ou da má execução do ajuste. Além disso, já é do conhecimento deste INSS que a utilização de "entidades vinculadas" serviu para permitir a execução do ajuste por entidades que não preenchiam os requisitos obrigatórios para executarem por si só o objeto do ajuste. Para tanto, memora-se as discussões veiculadas no âmbito das parcerias relativas ao desconto de mensalidade, destacando-se as manifestações jurídicas exaradas no NUP: 35000.002370/2019-84 e no NUP: 35000.001435/2018-93.

62. **Por essa razão, não se recomenda a permissão de execução do ajuste por entidades vinculadas (ou credenciadas). Sugerindo, dessa forma, a alteração da cláusula primeira do ajuste, para a exclusão dessa possibilidade.**

63. **Outrossim, se a entidade vinculada possuir legitimidade para firmar e executar o presente ajuste, orienta-se que ela postule em nome próprio tal medida perante o INSS, para fins de formalização de ajuste específico para tanto, com as devidas qualificações, regularizações e instruções documentais próprias.**

64. **Ademais, ainda que a opção da administração seja pela exclusão das entidades vinculadas, sugere-se, em razão da supra citada norma estatutária, que a análise técnica seja complementada para fazer constar quais meios serão utilizados para garantir e fiscalizar que o presente ajuste somente será realizado diretamente pela entidade acordante. Sugerindo-se, ainda, que seja acrescida à cláusula primeira da minuta a expressa proibição de qualquer terceirização da execução do ajuste, seja por pessoas interpostas, vinculadas, credenciadas, parcerias ou congêneres.**

65. Caso o ajuste pretenda alcançar as entidades vinculadas, se faz necessário que o feito seja instruído com a robusta justificativa quanto a necessidade e vantagem da medida, devendo conter gestão dos riscos do modelo adotado, considerando, inclusive, a experiência recente do INSS diante de irregularidades cometidas por outras entidades no âmbito de outros Acordos de Cooperação Técnica, inclusive de grande repercussão nacional, que culminaram com a rescisão de tais Acordos.

66. Bem como, formulação de modelo de acordo de cooperação técnica que se adapte ao objeto desejado, mediante especificação e análise das garantias para que as "entidades credenciadas" atendam todos os requisitos exigidos para as entidades que celebram ajuste diretamente com o INSS, formulação e análise de meios de fiscalização, de responsabilidade do INSS, sobre todas as "credenciadas", além de formulação e análise de disciplina específica de responsabilização por prejuízos causados por essas entidades.

67. Nesse caso, após a devida instrução do feito, com análise técnica robusta do novo modelo adotado, a minuta deverá ser submetida a análise por esta PFE-INSS.

68. De mais a mais, alerta-se 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)

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

III – CONCLUSÃO:

70. 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 acostada no sequencial sapiens 3, desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 19/22, 35, 39/40, 45/46, 48/49, 52 e 56/67 da presente manifestação.**

71. Ademais, **a área técnica deve se atentar para as recomendações expressas nos parágrafos 62 e 63.**

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

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

À consideração superior.

Brasília, 21 de maio de 2020.

(assinado eletronicamente)
ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM
PROCURADORA FEDERAL

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

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

(assinado eletronicamente)
LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000002751201963 e da chave de acesso 2e467613



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 430421887 e chave de acesso 2e467613 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 25-05-2020 10:44. Número de Série: 17350535. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 430421887 e chave de acesso 2e467613 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 25-05-2020 17:18. Número de Série: 17137116. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



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

DESPACHO n. 00073/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35000.002751/2019-63

INTERESSADOS: INSTITUTO LONGEVIDADE MONGERAL AEGON

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

1. **APROVO o PARECER n. 00028/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.**
2. **Encaminhe-se conforme sugerido.**

Brasília, 27 de maio de 2020.

VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO
PROCURADOR-GERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000002751201963 e da chave de acesso 2e467613



Documento assinado eletronicamente por VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 433575843 e chave de acesso 2e467613 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A3. Data e Hora: 27-05-2020 20:49. Número de Série: 1196012504143433351. Emissor: AC SOLUTI Multipla.



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

PARECER n. 01015/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU

NUP: 35000.000369/2014-19

INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE APOSENTADOS PENSIONISTAS E IDOSOS - ASBAPI

ASSUNTOS: DESCONTOS DOS BENEFÍCIOS

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

II. Natureza jurídica de verdadeiro Acordo de Cooperação Técnica. Não se aplica ao ajuste as disposições do Decreto nº 6.170/07 e da Portaria Interministerial nº 507/2011.

III. Recomendações Pontuais. Regularidade jurídico-formal do Plano de Trabalho e da minuta do ajuste, desde que observadas as recomendações exaradas.

Excelentíssimo Senhor Coordenador-Geral de Matéria Administrativa,

I - RELATÓRIO:

I – RELATÓRIO:

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, nos termos do artigo 38, da Lei nº 8.666/1993, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e a ASBAPI, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.
2. No que interessa a esta análise os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos:
 - a. Ofício 01/2014 meio do qual o sindicato externa seu interesse na celebração de um novo ajuste e encaminha a documentação para análise e sugere a alteração do percentual de desconto anteriormente definido (fls. 01/03);
 - b. Certidão conjunta negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da união (fl. 04);
 - c. Certidão negativa de tributos distritais (fl. 07);
 - d. Certidão positiva negativa de débitos relativos às contribuições previdenciárias e as de terceiros (fl. 06);
 - e. Certidão de Regularidade do FGTS – CRF (fl. 08);
 - f. Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (fl. 09);
 - g. Cópia do Ofício nº 06/CGGPB/DIRBEN, de 25.03.2014, dirigido ao Presidente da ASBAPI, instando a entidade sobre a necessidade da apresentação da documentação listada no expediente em referência a fim de

renovar o ajuste anteriormente firmado pelas partes (fls. 13/14);

h. Novo ofício da ASBAPI, por meio do qual a entidade encaminha documentação atualizada (fl. 15), em especial:

h.1) Cópia autêntica do Estatuto da SINDAPI (fls. 16/24);

h.2) cópia autêntica da ata da assembleia geral extraordinária que aprovou a alteração do Estatuto para permitir a incidência de desconto, dos associados, no percentual de 1% a 5% sobre o valor do seu benefício de aposentadoria ou pensão, inclusive sobre o 13º salário, acompanhada do estatuto modificado (fl. 25);

h.3) Ata de fundação da ASBAPI (fls. 26/27);

h.4) Comprovante de inscrição e situação cadastral junto ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ (fl. 28);

h.5) cópia autêntica do RG e do CPF do Presidente da ASBAPI (fl. 29);

h.6) nova Certidão negativa de débitos relativos às contribuições previdenciárias e as de terceiros (fl. 30);

h.7) nova certidão conjunta negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da união (fl. 31);

h.8) nova Certidão de Regularidade do FGTS – CRF (fl. 32);

h.9) nova Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (fl. 33);

h.10) nova Certidão negativa de tributos distritais (fl. 34);

h.11) Consulta ao SICAF (fl. 35); e

h.12) Declaração, assinada pelo presidente da ASBAPI, em cumprimento ao disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal (fl.37);

i) Minuta do Acordo de cooperação Técnica que se pretende firmar (fls. 38/43), seguida pelo seu correspondente Plano de Trabalho e anexos (fls. 44/51);

j) Despacho da Chefe da Divisão de Convênios e Acordos Nacionais (fl. 52/53) no qual atesta a conveniência e oportunidade na celebração do ajuste; e

l) Aprovação do correspondente Plano de Trabalho pela Diretoria de Benefícios do INSS – DIRBEN (fl. 54).

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 e da Portaria nº 035/PFE/INSS, de 19 de fevereiro de 2014, de colaboração temporária.

4. A minuta, que será objeto da presente análise, foi acostada às fls. 38/51 e segue devidamente rubricada pela Procuradora Federal signatária.

5. É o relatório, segue o exame.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

II.1 – Considerações iniciais sobre o ajuste firmado:

6. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de minuta de Termo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a ASBAPI, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (fl. 98), o seguinte:

“O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto o desconto de mensalidades dos Associados da ACORDANTE diretamente em seus benefícios previdenciários, que corresponderá a 1% (um por cento) do benefício previdenciário para mensalidade e de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) com a opção pelo Plano Funerário, inclusive sobre o 13º Salário, conforme disposto no art. 3º do Estatuto Social da ACORDANTE”

7. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 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.

8. Primeiramente, quanto à forma do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, tendo em vista que o ajuste não envolverá a transferência de recursos financeiros entre os partícipes, entende-se que a forma está adequada com a legislação de regência (Decreto nº 6.170/2007 e Lei nº 8.66/93).

9. Continuando, no tocante à competência para a subscrição do acordo, com base no art. 111º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MPS nº 269, de 09 de novembro de 2009, que prevê as competências da Diretoria de Benefícios, verificasse que o futuro acordo igualmente está adequado quanto a competência para a sua subscrição.

II.2 - Do interesse recíproco

10. Tratando-se de verdadeiro acordo de cooperação, o primeiro aspecto que deve ser examinado diz respeito ao interesse dos entes envolvidos na celebração do pacto. 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.

11. Por mais difícil que possa ser a tarefa de definir o que seja interesse recíproco, pode-se asseverar que tal conceito refere-se à ausência de antagonismo entre os partícipes. Ao contrário do que ocorre nos contratos administrativos, nos termos de cooperação (assim como nos convênios), o objetivo há de ser comum às finalidades institucionais das entidades.

12. Nesse ponto, vale colacionar as lições trazidas por Pedro Durão:

"(...) nos contratos administrativos, há oposição de objetos, exteriorizados pela prestação e contraprestação que envolvem o liame contratual; nos convênios de cooperação, não há tal contraposição, e sim, uma convergência de esforços para o atingimento da meta final, que é a satisfação do interesse público."

13. Inclusive, o Tribunal de Contas da União é firme no sentido de somente permitir a realização de convênios e ajustes congêneres, quando configurada essa convergência entre os signatários do acordo.

14. Especialmente quanto ao ponto, o interesse do INSS na celebração do futuro acordo restou evidenciada no Pronunciamento da Diretoria de Benefícios do INSS – DIRBEN (fls. 52/53), da qual se destaca o seguinte:

“Em relação à conveniência administrativa na celebração do pretense convênio, esclarecemos que, além de sua previsão constar de dispositivo legal (§1º do art. 154 do Dec. 3048/99), o objetivo dessa modalidade de convênio coaduna com os objetivos fundamentais deste Instituto, no sentido de que proporciona aos segurados um serviço que visa a facilitar o processo de recolhimento de contribuição sindical, o que por sua vez lhe permite desfrutar das metas propostas por cada entidade para aplicação do dinheiro arrecadado”.

15. Por sua vez, o inciso I do item 2 do Plano de Trabalho estabelece como meta do INSS “*colaborar com a implementação de políticas da ACORDANTE voltadas aos aposentados e pensionistas que fazem parte de seu quadro de associados, através da facilitação do recebimento dos valores referentes às mensalidades dos associados*”.

II.3 - Do Plano de Trabalho

16. O art. 116, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993, dispõe, *in verbis*:

§ 1º **A celebração de convênio, acordo ou ajuste** pelos órgãos ou entidades da Administração Pública **depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho** proposto pela organização interessada, **o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:**

I – identificação do objeto a ser executado;

II – metas a serem atingidas;

III – etapas ou fases da execução;

IV – plano de aplicação dos recursos financeiros;

V – cronograma de desembolso;

VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII – se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

17. O plano de trabalho encontra-se às fls. 44/51 e foi devidamente aprovado pela Diretoria de Benefícios, às fls.54.

18. Dele constam os requisitos mínimos exigidos por lei, tais como o objeto, as metas, as etapas da execução do ajuste e a previsão de início e fim da execução do objeto.

19. Como a execução do acordo não implicará transferência de recursos financeiros oriundos de dotações consignadas no Orçamento da Seguridade Social, conforme explicitado no tópico anterior, não há falar-se em plano de aplicação de recursos financeiros nem em cronograma de desembolso.

20. Os custos operacionais serão abatidos dos valores a serem repassados à Conveniente em face dos descontos de mensalidades efetuados, conforme item 6 do Plano de Trabalho.

II.4 - Das Condições para o Desconto nos Benefícios

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

22. A regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213/91 impõe, como condição primeira que o sindicato ou entidade seja legalmente reconhecido, como antecedente de legitimidade para formalização do ajuste.

23. Dos documentos acostados, resta comprovado que as finalidades institucionais da Associação em referência são voltadas à defesa e representação legal dos interesses coletivos e individuais de seus associados (art. 2º, Estatuto Social), bem assim, resta comprovado que a associação em questão está devidamente inscrita e com situação cadastral regularizada na Receita Federal, conforme o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, acostado às fls. 28 e ata da Assembléia Geral de Constituição, às fls. 26/27.

24. Quanto à legitimidade do Sr. Gilberto Torres Laurindo, presidente da ASBAPI, para assinar o acordo, estabelece o art. 23 do Estatuto Social que compete ao presidente “representar a ASBAPI ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente”

25. O segundo requisito é a **autorização do filiado** para que possa ser implementado o desconto da mensalidade da respectiva entidade, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI, art. 5º, da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º. (Omissis)

(...)

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

26. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na Cláusula Terceira da minuta do acordo sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Consta, ainda, como forma de anexo ao plano de trabalho, modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício (Anexo I) e de requerimento para exclusão de tal desconto (Anexo II). **Verifica-se, no entanto, que não está claro na minuta do ajuste em referência, em especial, na sua cláusula terceira (fls. 39/40), que os descontos só poderão começar a incidir após a apresentação da autorização formal, de acordo com o modelo constante do Anexo II. Motivo pelo qual se recomenda alterar a redação da cláusula terceira para deixar seu texto mais claro nesse sentido.**

II.5 - Do Objeto

27. O objeto integra a Cláusula Primeira do ajuste, *verbis*:

Cláusula Primeira – Do Objeto

“O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto o desconto de mensalidades dos Associados da ACORDANTE diretamente em seus benefícios previdenciários, que corresponderá a 1% (um por cento) do benefício previdenciário para mensalidade e de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) com a opção pelo Plano Funerário, inclusive sobre o 13º Salário, conforme disposto no art. 3º do Estatuto Social da ACORDANTE”

28. Depreende-se da referida cláusula que o objeto do futuro acordo encontra-se devidamente identificado e definido, atendendo, portanto, ao § 1º, do inc. I, do artigo 116 da Lei 8.666/93.

29. Destaca-se, ainda, que a decisão de se descontar a contribuição associativa, nos correspondentes percentuais dos benefícios previdenciários, foi tomada em assembléia.

II.6 - Da exigência do Artigo 154, § 1º, do Decreto n.º 3.048/1999

30. O parágrafo primeiro do artigo 154 do Decreto n.º 3.048/1999 preceitua que o desconto de mensalidades de associações e entidades de aposentados do benefício mensal ficará na dependência da conveniência administrativa do setor de benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social.

31. **No presente caso, verifica-se que a diretoria de Benefícios, conforme já evidenciado, devidamente motivou a conveniência e oportunidade da celebração do futuro acordo, bem como aprovou o respectivo Plano de Trabalho.**

II.7 - Da necessidade de comprovação da regularidade fiscal

32. Nos termos do *caput* do art. 116 da Lei nº 8.666/93, aplicam-se as disposições da referida lei, no que couber, aos acordos celebrados por entidades da Administração.

33. Especialmente no tocante à regularidade fiscal, a Lei nº 8.666/93 exige o seguinte:

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. (Incluído pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

Ressalte-se, ademais que a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, define em seu art. 6º, a obrigatoriedade de os órgãos da Administração Pública Federal, direta e indireta, efetuarem prévia consulta ao CADIN para a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos.

Dessa forma, vê-se que existe vedação de conveniar com aquele que se encontre irregular perante a administração. **Portanto, imprescindível que, antes de firmar o convênio, a autarquia exija que a entidade apresente toda a documentação necessária a comprovar sua regularidade fiscal junto à administração, somente aceitando como válidas certidões emitidas pelos órgãos fazendários da União, Estados e Municípios regularmente competentes.**

A Lei nº 12.440/2011, de 7/7/2011, com início de vigência em 4/1/2012: instituiu a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT) e alterou a Lei nº 8.666/1993 para exigir a documentação de regularidade trabalhista como requisito imprescindível à regularidade fiscal e trabalhista dos convenientes por força do art. 116[1] da Lei de Licitações.

II.8 - Da Minuta do Ajuste

34. No que se refere à minuta do ajuste (fls. 98/112) fazem-se as seguintes recomendações, com vistas a adequá-los à legislação de regência:

- a. No preâmbulo, **recomenda-se** que na qualificação do INSS seja acrescentada a autorização legislativa para sua criação, com os respectivos decretos regulamentadores, da seguinte forma:

O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS, Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social, criado, na forma da autorização legislativa contida no art. 17 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, pelo Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990 e reestruturado conforme determinação contida no artigo 11, parágrafo único,

da Lei nº 8.422, de 13 de maio de 1992, Decreto nº 7.556, de 24 de agosto de 2011, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 29.979.036/0001-40, doravante denominado **INSS**, com sede no Setor de Autarquias Sul, Quadra 2, Bloco “O”, Brasília-DF, neste ato representado, (...)

- a. Na Cláusula Segunda – DAS OBRIGAÇÕES, sugere-se que se indique expressamente o prazo para se promover a exclusão do desconto da mensalidade, quando devidamente solicitado.
- b. Por fim, na Cláusula Décima Primeira – DA VIGÊNCIA, com base em fundamento já externado por esta PFE/INSS (PARECER nº 142/2013/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU), sugere-se reformular sua redação, de modo a permitir, apenas a prorrogação excepcional, prevista no art. 57, §4º, da Lei nº 8.666/93, haja vista que o prazo original de vigência do ajuste já é de 60 (sessenta) meses.

35. É de se destacar, ainda, que a assinatura do acordo de cooperação técnica deve ficar condicionada à comprovação da regularidade fiscal da entidade, analisada no momento em que for firmada a avença, conforme ressaltado acima.

36. São essas as considerações feitas por força do art. 131, caput, da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 10 da Lei nº 10.480/2002 e com o art. 11 da Lei Complementar nº 73/93.

III – Conclusão:

37. Diante do exposto, **conclui-se** pela regularidade jurídico-formal da minuta analisada, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica desta Procuradoria, atendidas as recomendações delineadas neste parecer.

38. Por derradeiro, recomenda-se, na forma da Lei nº 9.784/99, que se promova a renumeração sequencial das folhas do processo administrativo em epígrafe, a partir da fl. 43, haja vista que uma das páginas dos autos não foi numerada.

39. Face o exposto, recomenda-se o envio dos autos COM URGÊNCIA à Diretoria de Benefícios para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

À consideração superior.

Brasília/DF, 1º de julho de 2014.

INGRID PEQUENO SÁ GIRÃO
PROCURADORA FEDERAL

[1] Cf. também, para os casos em que há repasse de recursos, o art. 24 da Portaria Interministerial n. 127/2008.



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

DESPACHO n. 01108/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU

NUP: 35000.000369/2014-19

INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE APOSENTADOS PENSIONISTAS E IDOSOS - ASBAPI

ASSUNTOS: DESCONTOS DOS BENEFÍCIOS

Ciente de acordo com o PARECER n. 01015/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU.

Aprovo em caráter definitivo, nos termos da delegação de competência prevista no art. 3º da Portaria PFE-INSS/GAB N.º 30, de 06 de fevereiro de 2012, publicada no Boletim de Serviço n.º 27, de 07 de fevereiro de 2012.

Encaminhe-se, com urgência, à DIRBEN.

BRASÍLIA, 01 DE JULHO DE 2014.

LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA
PFE/INSS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000000369201419 e da chave de acesso 0270fab1



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

PARECER n. 00036/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35000.000908/2018-35

INTERESSADOS: SINDICATO DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO BRASIL - SINDAPB

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

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a Sindicato dos Aposentados e Pensionistas do Brasil - SINDAPB, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados. Artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991. Lei nº 13.019, de 2014. Decreto nº 8.726, de 2016. Acordo de Cooperação. Ajuste não prevê transferência de recursos financeiros. Parecer pela aprovação da minuta do Acordo, desde que ocorra o atendimento das recomendações anotadas.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria Administrativa,

1. RELATÓRIO

1. Cuida-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica - ACT a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e a **Sindicato dos Aposentados e Pensionistas do Brasil - SINDAPB** almejando que as mensalidades dos associados sejam descontadas diretamente dos respectivos benefícios previdenciários.

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

- Correspondência por meio da qual o SINDAPB externa a pretensão de firmar acordo para consignar suas contribuições associativas diretamente na folha de pagamento dos beneficiários do INSS (fls. 01);
- Cópia autenticada do Estatuto do SINDAPB (fls. 02/13);
- Cópia autenticada da Ata da Assembleia eleitoral realizada no dia 10/12/2015, para eleger a diretoria para o período de 13/12/2015 a 12/12/2018 (fls. 14/0);
- Cópia autenticada da "ordem do dia" que definiu o valor de 1% de contribuição associativa (fls. 15/16);
- Cópia simples do documento de identidade do representante da entidade pactuante (fl. 17);
- Declaração do representante do SINDAPB, sob as penas do art. 299 do Código Penal brasileiro, de que não se encontra em mora ou em débito junto à Administração Pública Federal direta e indireta (fl. 18);
- Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ (fl. 19);
- Certidão negativa de débito junto a Fazenda do Estado de São Paulo (fl. 20);
- Certidão Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (fl. 21 e 24);
- Certidão conjunta de débitos de tributos mobiliários junto a Fazenda Municipal de São Paulo, indicando situação regular (fl. 22);
- Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (fl. 23);
- Certificado de Regularidade do FGTS - CRF (fl. 25 e 39);
- Cópia do Ofício nº 56/DCBEN/CGGPB, informando à interessada acerca dos documentos necessários à celebração do ajuste, seguido de Aviso de Recebimento (fls. 28/29);
- Minuta do Acordo de Cooperação Técnica, do Plano de Trabalho e anexos (fls. 30/37);

- o Declaração do representante do SINDAPB de que, à luz do inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal de 1988 e do inciso V do art. 27 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, não possui em seu quadro de pessoal empregados menores de 18 (dezoito) anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre, e em qualquer trabalho menores de 16 (dezesesseis) anos (fl. 40);
- o Declaração do representante do SINDAPB acerca da inoccorrência dos impedimentos previstos no art. 39 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (fl. 43/45);
- o Declaração do representante do SINDAPB quanto ao disposto no art. 27 do Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016 (fls. 41/42);
- o Minuta do Acordo assinados/rubricados pelo representante do SINDAPB, em decorrência do aceite apresentado (vide fls. 46/53);
- o Pronunciamento da Coordenação-Geral do Gerenciamento do Pagamento de Benefícios sobre o ajuste em referência, mormente sobre sua conveniência administrativa (fls. 54/55); e Aprovação do correspondente Plano de Trabalho pela Diretoria de Benefícios do INSS – DIRBEN (fl. 56).

3. Sendo o que importa relatar, passa-se ao exame jurídico.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

4. Trata-se, portanto, de análise jurídico-formal de minuta de Termo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e o SINDAPB, que tem por objeto, de acordo com a CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO da minuta (fl. 48), o seguinte, *verbis*:

O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto o desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários dos associados do Sindicato dos Aposentados e Pensionistas do Brasil - SINDAPB, diretamente em seus benefícios, que corresponderá ao percentual de 1% (um por cento) A 5% (cinco por cento) sobre os vencimentos dos associados, em favor da ACORDANTE.

5. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 – CF88, o artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o artigo 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, e o artigo 14, parágrafo 3º, da Resolução nº 70/INSS/PRES, de 6 de outubro de 2009, incumbe a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União manifestação sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise de aspectos de conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar elementos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

2.2 Das Condições para o Desconto nos Benefícios

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

Art. 115. **Podem ser descontados dos benefícios:**

(...)

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

(...) (Negrito nosso).

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

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

I - empresas;

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

III - entidades de aposentados; e

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

(...)

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

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

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

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

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

11. Pois bem. Analisando-se o Estatuto do SINDAPB (fls. 11/12) percebe-se que ele prevê contribuições dos associados como parte dos recursos financeiros necessários à sua manutenção (art. 41) e à formação de seu patrimônio (art. 44, inciso I). Nesse sentido, estabelece que todos os associados pagarão uma mensalidade associativa de 1% (um por cento) sobre o valor do benefício, verbis:

Art. 41 - Todos os associados pagarão mensalidade correspondente à manutenção da organização na seguinte forma:

I - 1% (um por cento) sobre o valor do benefício;

12. Em reforço, foi acostada a ata de reunião de fundação do SINDAPB, que estabeleceu o percentual de 1% referente a mensalidade do associado.

13. Pressupõe-se, dessa forma, que o ajuste proposto tem o condão de alcançar exclusivamente a modalidade de contribuição associativa, de modo que será esse o tipo de contribuição que norteará a presente análise jurídica.

14. **Destarte, recomenda-se que a área demandante passe a compor a análise técnica referente ao objeto proposto com evidências que atestem que a modalidade de mensalidade objeto do ajuste se trata exclusivamente de contribuição associativa prevista no art. 548, alínea "b", da CLT.**

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

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

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

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

18. A respeito, a Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS, de 2015, em seu art. 618, parágrafo 5º, define associação como sendo "uma entidade de direito privado, dotada de personalidade jurídica e caracterizada pela união de pessoas para realização e consecução de objetivos comuns, sem finalidade lucrativa".

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

20. Pois bem. *In casu*, conforme previsto nos artigos 35 do Estatuto (fls. 02/13), o SINDAPB é composto por aposentados e pensionistas, enquanto pessoa física, e/ou por entidades de movimentos de aposentados de qualquer categoria. Verbis:

Art. 35 - O direito a associar-se ao SINDAPB é de todo aposentado e pensionista, individualmente considerado, ou através de entidades do movimento dos aposentados de qualquer categoria, municipais, estaduais e regionais e dar-se-á na sede do SINDAPB e nas Coordenações Estaduais e Regionais do SINDAPB a que pertencer sua residência.

21. As finalidades e os objetivos do SINDAPB encontram-se delineados nos artigos 4º, 5º e 6º de seu Estatuto, *verbis*:

Art. 4º - O SINDAPB tem por finalidade a defesa da seguridade social e a previdência pública e, nesse sentido, representar e defender seus associados bem como os direitos coletivos e individuais homogêneos que disserem respeito aos aposentados e pensionistas (...)

Art. 5º - Participar e defender a valorização do idoso (...)

Art. 6º - O SINDAPB terá como objetivo principal defender os interesses dos aposentados e pensionistas e trabalhar junto com as organizações de aposentados, com todas as entidades de base, federações e confederações existentes, no sentido da luta pela unidade do movimento dos aposentados na defesa de uma aposentadoria e pensão que lhes proporcione uma vida com dignidade.

22. Da leitura dos dispositivos acima é possível enquadrar a entidade interessada no conceito de associação de aposentados, posto que consiste em uma pessoa jurídica criada com objetivos específicos da classe de aposentados e pensionistas. **Entendendo-se que se classifica como entidade de aposentados para fins do presente ajuste.**

23. Vale mencionar que é possível haver uma pessoa jurídica que se classifique como uma entidade de aposentados do RGPS sem que seja composta somente por associados aposentados. É o caso, por exemplo, de entidade que reúna pessoas de uma categoria profissional específica e que preveja, como associados, pessoal ativo e inativo com objetivos comuns àquela classe. Nessa situação, a entidade será de aposentados na medida em que almeja melhorias para os inativos da classe que congrega, como também melhores perspectivas para os ativos que unidos visam garantir melhores condições de aposentadoria.

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

25. Conquanto a entidade tenha apresentado Comprovante de Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, além de cópias autenticadas de seu Estatuto, da Ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual diretoria e da Ata de reunião de fundação - estas, destaque-se, sem a lista de presença/assinatura dos associados que compareceram (fls. 03/16) -, deve-se ter em mente que o INSS está sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais decorrentes de descontos de valores de mensalidades de associações alegadamente não autorizados. 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.

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

27. O terceiro requisito necessário para a formalização do ajuste é a **autorização do aposentado filiado** para que possa ser implementado o desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI do art. 5º da Constituição Federal de 1988 - CF88:

Art. 5º. (...)

(...)

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

(...)

28. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na CLÁUSULA TERCEIRA - DAS AUTORIZAÇÕES (fls. 30v/31) da minuta do Acordo de Cooperação Técnica - ACT sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Além disso, verifica-se que o § 3º da citada Cláusula faz

referência a formulários próprios para autorização, exclusão e desistência de autorização de desconto da mensalidade no benefício, que se encontram como Anexos I, II e III da minuta de ACT (fls. 35v/36v)

29. Sem embargo do disposto na minuta do ajuste sob análise, a ata da reunião do V Congresso Nacional realizado para a discutir a fundação do SINDAPB (fls. 15/16) ao debater o percentual referente a mensalidade do associado, estabelece que a importância será descontada em folha do benefício previdenciário.

30. A despeito disso, o Estatuto do SINDABP aparenta ter afastado essa incompatibilidade, posto que apresenta cláusulas que indicam a faculdade de pagamento pela via desconto em folha. Com efeito, assim dispõe o Estatuto em questão:

Art. 40 - São Deveres do Associado:

a) pagar pontualmente as contribuições e mensalidades associativas estabelecidas de acordo com as normas definidas neste Estatuto;

(...)

Art. 41 - Todos os associados pagarão mensalidade correspondente à manutenção da organização na seguinte forma:

II - O SINDABP **poderá** fazer cobrança das mensalidades através de desconto em folha de pagamento, carnês e via bancária para facilitar a tesouraria.

31. Cumpre alertar que estabelecer previamente o desconto em folha de pagamento, sem qualquer ressalva quanto à necessidade de autorização específica e individual do associado para que venha a ocorrer concretamente, revela-se como uma supressão da possibilidade de o filiado de exprimir a sua vontade ou não quanto à autorização em questão, circunstância que destoa e não se coaduna com o preceito legal de regência (inciso V do art. 115 da Lei nº 8.213, de 1991).

32. **Assim, a despeito de o Estatuto aparentar não ter suprimido essa faculdade do associado, tendo em vista o disposto na ata da reunião do V Congresso Nacional realizado para a discutir a fundação do SINDAPB, recomenda-se que a área técnica certifique-se da existência de escolha individual e específica do beneficiário associado pela modalidade de desconto em folha de suas contribuições associativas.**

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

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

34. No presente caso, verifica-se que a Divisão de Convênios de Benefícios, com aprovação do Diretor de Benefícios, manifestou-se positivamente pela conveniência da celebração do acordo em questão (fl. 54/55).

35. **Nada obstante, recomenda-se seja robustecida a motivação da conveniência administrativa, devendo a área técnica competente fazer constar avaliação do custo/benefício desse ajuste para o INSS, considerando, inclusive, as especificidades da entidade interessada, custo de implantação da medida e riscos associados à prática - a exemplo da responsabilização judicial do INSS em caso de descontos questionados pelos segurados.**

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

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

37. Pois bem. Configurada como associação (vide Estatuto fl. 02), o SINDAPB 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, de 31 de julho de 2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil (vide art. 1º e art. 41 da Lei em questão), sendo de destacar, a respeito, o que dispõe o artigo 2º, inciso I, alínea "a", da mencionada Lei:

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

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

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

38. Sobre o ponto, parece que o SINDAPB enquadra-se na definição legal, uma vez que, analisando-se o Estatuto, percebe-se que ela "não distribuirá qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas e investimentos ou participação no resultado; nenhum diretor ou qualquer membro dos órgãos do SINDAPB poderá receber, parcela de seu patrimônio, de seus investimentos ou de suas rendas, a título de participação nos resultados" (Art. 46).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

(...)

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

(...)

41. Assim, quanto à **forma** do ato sob análise - Acordo de Cooperação Técnica -, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes (com a necessária adequação ao regime jurídico introduzido pela Lei nº 13.019, de 2014), uma vez que se trata de ajuste sem envolver transferência de recursos entre as entidades congruentes, proposto para ser firmado entre o INSS, autarquia federal, e o SINDAPB, entidade associativa civil sem fins lucrativos (fl. 02/13), enquadrada no conceito legal de organização da sociedade civil, definido na alínea "a" do inciso I do art. 2º da Lei nº 13.019, de 2014.

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

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

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

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

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

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

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

45. Sobre o ponto, cumpre apontar o que dispõe a CONCLUSÃO DEPCONS/PGF/AGU Nº 54/2013 (decorrente do PARECER Nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONS/PGF/AGU e atualizada

pelo PARECER N° 00004/2016/DEPCONSUCPCV/PGF/AGU), *in verbis*:

I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre 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 n° 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU n° 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 n° 8.666/1993, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei n° 13.019/2014 e no Decreto n° 8.726/2016.**

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 n° 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto n° 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável - , bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei n° 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei n° 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto n° 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 n° 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei n° 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei n° 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto n° 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU n° 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

g) da designação do gestor da parceria;

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

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

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

50. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse do SINDAPB (fls. 01), bem como manifestação de interesse do INSS, nos termos das manifestações de fls. 54/55.

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

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

53. Convém salientar, ainda, que, nos termos do artigo 33, inciso I e Parágrafo 1º, da Lei nº 13.019, de 2014, tem-se que para a celebração de acordo de cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente **objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. Os artigos 4º, 5º e 6º do Estatuto (fls. 02/13) parece contemplar finalidades nesse sentido.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão 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.

§ 1º Nas hipóteses deste artigo, é igualmente vedada a transferência de novos recursos no âmbito de parcerias em execução, excetuando-se os casos de serviços essenciais que não podem ser adiados sob pena de prejuízo ao erário ou à população, desde que precedida de expressa e fundamentada autorização do dirigente máximo do órgão ou entidade da administração pública, sob pena de responsabilidade solidária.

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

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

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

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

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

55. Sugere-se, portanto, que a área técnica verifique o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, esclarecendo ainda que a regularidade fiscal da ACORDANTE deve ser comprovada na data da celebração do ajuste, por meio dos seguintes documentos: consultas ao SICAF, ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, ao CNJ, à Lista de Inidôneos do Tribunal de Contas da União e ao CADIN, bem como Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT (inciso VI do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016) .

56. Registra-se que foi colacionado aos autos documento de identificação (Carteira de Identidade) do responsável legal da organização da sociedade civil (fl. 17) e a ata da Assembleia Geral Extraordinária que definiu a sua Diretoria (fls. 14), com o fim de garantir que a pessoa física signatária do acordo de cooperação seja efetivamente aquela que representa a instituição. No caso, quanto à legitimidade do Sr. Ramoro Pereira Mello, Presidente da entidade, para assinar o acordo, tem-se que o do Estatuto estabelece que compete ao Presidente “representar o Sindicato perante as autoridades públicas e privadas, judicial e extrajudicialmente, ativa e passivamente podendo para esses fins constituir procuradores” (art. 19, inciso I). Assim, percebe-se que o referido presidente é a autoridade competente para representar o SINDAPB no ajuste em referência.

57. Recomenda-se, nos termos do inciso IX do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016, que seja apresentada declaração do representante legal do SINDAPB 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.

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

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

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

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

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

II - não contratará, para prestação de serviços, servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração

pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

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

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

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

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

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

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

2.6 Do Plano de Trabalho

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

60. Nesses termos, entende-se que o plano de trabalho, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. No presente caso, verifica-se que do Plano de Trabalho constam os requisitos mínimos exigidos por lei, tendo sido aprovado pelo Diretor de Benefícios, por meio da manifestação de fl. 56, nos termos do art. 9º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 414, de 2017.

2.7 Da Minuta do Ajuste

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

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

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

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

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

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

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

62. Da análise da minuta encaminhada a esta Procuradoria (fls. 48-50-v), no que é aplicável ao acordo de cooperação técnica, verifica-se a presença das cláusulas obrigatórias acima relacionadas, razão pela qual não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS. Sugere-se, todavia, o seguinte:

- No **PREÂMBULO**, **recomenda-se** fazer referência à Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e ao Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, que a regulamenta; além disso, **recomenda-se** que sejam feitas as atualizações normativas de fundamentação de competências, além das devidas atualizações de identificação e de qualificação dos representantes legais das entidades;
- Na **CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO**, recomenda-se a inclusão dos seguintes dispositivos: (i) Parágrafo Primeiro. Entende-se por mensalidade associativa o pagamento devido pelo associado à ACORDANTE, em função tão-só de sua filiação aos quadros associativos, não vinculado, portanto, a qualquer contraprestação ou aproveitamento específico, nem decorrente de qualquer adesão a programas ou planos de vantagens ou benefícios. (ii) Parágrafo segundo. A inclusão de qualquer serviço prestado pela ACORDANTE ou por TERCEIRO embutido no valor da mensalidade, ou em desacordo com essa cláusula, ensejará as consequências previstas na cláusula décima segunda, bem como na cláusula nova, parágrafos terceiro e quarto.
- Na **CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES**, sugere-se seja alterado o item I, alínea "c", para o suprimir o termo "ou pela ACORDANTE", no final da redação do item de referência.
- Ainda na **CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES**, sugere-se seja alterada a redação do inciso II, alínea "g", para a seguinte: "Atender de forma imediata no prazo máximo de cinco dias, às solicitações do INSS, em especial as solicitações de documentos e demais diligências relacionadas à comprovação da autorização por parte do beneficiário para os descontos previstos neste acordo; e"
- Na **CLÁUSULA OITAVA - DA RESPONSABILIDADE**, recomenda-se acrescentar, ao final da redação do §1º, o seguinte: "sem prejuízo das providências para responsabilização civil a acordante e criminal de quem lhe houver dado causa", passando a redação do referido parágrafo a ser a seguinte: § 1º Qualquer desconto em desacordo com as disposições desse Acordo de Cooperação Técnica será debitado dos valores a serem repassados a ACORDANTE na competência subsequente à sua verificação, e devolvido ao segurado através de complemento positivo, corrigido de acordo com o art. 175 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, sem prejuízo das providências para responsabilização civil a acordante e criminal de quem lhe houver dado causa.
- Na **CLÁUSULA NONA - DA FISCALIZAÇÃO**, **recomenda-se** que a administração avalie inserir uma periodicidade mínima de fiscalização, de modo a minorar os efeitos ocasionados por eventuais falhas da Acordante, em especial àquelas relativas às autorizações dos segurados para o desconto referenciado no ajuste; Para tanto, recomenda-se sejam alterados/renumerados os parágrafos 2º e seguintes:

"§2º O INSS realizará semestralmente fiscalizações ordinárias, e extraordinárias sempre que necessário para assegurar a boa execução dos termos deste acordo.

§ 3º Após a realização da fiscalização, as autorizações não encontradas serão excluídas na competência seguinte à apuração, bem como os casos encontrados serão encaminhados para o Ministério Público para fins de apuração de responsabilidade civil e penal de quem houver comandado o desconto irregular, sem prejuízo das providências previstas na cláusula décima segunda.

§ 4º Idênticas providências serão tomadas em casos de descontos maiores do que o devido, ou a título diverso do de mensalidade associativa.

§ 5º A ACORDANTE se obriga a prestar todos os esclarecimentos atinentes ao objeto desse Acordo de Cooperação Técnica quando solicitados pelo INSS."

- na **CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA VIGÊNCIA**, verifica-se que o prazo de vigência proposto é de 60 (sessenta) meses, prorrogável por igual período. De acordo com o art. 21 do Decreto nº 8.726, de 2016, "[a] cláusula de vigência de que trata o inciso VI do caput do art. 42 da Lei nº 13.019, de 2014, deverá estabelecer prazo correspondente ao tempo necessário para a execução integral do objeto da parceria, passível de prorrogação, desde que o período total de vigência não exceda cinco

anos". Assim sendo, **recomenda-se**, nos termos da legislação em referência, que a Administração estabeleça prazo de vigência suficiente para a execução integral do objeto da parceria, bem como as hipóteses de sua prorrogação, tudo (vigência + prorrogação) dentro do limite temporal de 5 (cinco) anos.

- na **CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DA RESILIÇÃO E RESCISÃO**, recomenda-se o acréscimo dos seguintes incisos:

IV. Em caso comprovado de inclusão de descontos não autorizados especificamente pelo beneficiário, de descontos a maior do que o devido, ou a título diverso do de mensalidade associativa, este acordo será imediatamente rescindido, após garantida a ampla defesa.

V. Também ensejará rescisão imediata da presente acordo qualquer conduta da ACORDANTE que cause prejuízo direto ou indireto ao beneficiário ou ao INSS.

VI. Uma vez identificada qualquer irregularidade, o INSS enviará notificação com a descrição das irregularidades para a ACORDANTE, para apresentação de defesa no prazo de cinco dias.

VII. A defesa eventualmente apresentada será apreciada em no máximo dez dias, concluindo pelo afastamento ou pela aplicação das penalidades previstas nesta cláusula.

63. Com relação ao inciso XVII do art. 42 da Lei nº 13.019, de 2014, percebe-se que ele demanda a indicação do foro para dirimir 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. A respeito do assunto, o artigo 88 do Decreto nº 8.726, de 2016, estabeleceu o seguinte, *verbis*:

Art. 88. No âmbito da União e de suas autarquias e fundações públicas, **a prévia tentativa de conciliação e solução administrativa de dúvidas de natureza eminentemente jurídica relacionada à execução da parceria**, prevista no inciso XVII do caput do art. 42 da Lei nº 13.019, de 2014, caberá aos órgãos de consultoria e assessoramento jurídico, sob a coordenação e supervisão da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - Ccaf, órgão da Advocacia-Geral da União.

§ 1º Antes de promover a tentativa de conciliação e solução administrativa, o órgão jurídico deverá consultar a Controladoria-Geral da União quanto à existência de processo de apuração de irregularidade concernente ao objeto da parceria.

§ 2º É assegurada a prerrogativa de a organização da sociedade civil se fazer representar por advogado perante a administração pública federal, especialmente em procedimento voltado à conciliação e à solução administrativa de dúvidas decorrentes da execução da parceria.

§ 3º Ato do Advogado-Geral da União disciplinará o disposto neste artigo. (Grifo nosso).

64. A CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - DO FORO da minuta de ACT estabelece o foro da Justiça Federal de Brasília/DF para dirimir questões decorrentes da execução do ACT, sem fazer referência à prévia tentativa de solução administrativa. Considerando que a referida tentativa de solução administrativa depende de ato do Advogado-Geral da União, que a regulamentará, entende-se que a previsão da minuta encontra-se, no momento, adequada. Contudo, a depender da regulamentação em questão, tal cláusula pode vir a ser objeto de modificação, por meio de Termo Aditivo ao ACT.

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

66. Igualmente, impende alertar a área técnica acerca do disposto no artigo 38 da Lei nº 13.01, de 2014:

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

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

68. Por fim, cumpre assinalar a necessidade de observação do padrão culto da língua portuguesa na redação de atos oficiais (Manual de Redação da Presidência da República c/c artigo 1º, *caput*, da Resolução nº 70/INSS/PRES, de 2009). Desta forma, sugere-se revisão textual apropriada no tocante às formalidades ortográficas e gramaticais pertinentes.

3. CONCLUSÃO

69. 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 às fls. 26/32, desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 15-18, 39, 42, 43 e 47 da presente manifestação.**

70. Ademais, **a área técnica deve se atentar para as recomendações expressas nos parágrafos 14 e 64/68.**

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

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

À consideração superior.

Brasília, 05 de outubro de 2018.

ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000000908201835 e da chave de acesso ae6269c6



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 179491122 e chave de acesso ae6269c6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 05-10-2018 16:09. Número de Série: 13523452. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



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

DESPACHO n. 00725/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35000.000908/2018-35

INTERESSADOS: SINDICATO DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO BRASIL - SINDAPB

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

1. Ciente.
2. De acordo com a manifestação contida no **PARECER n. 00036/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, da lavra da Dra. ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, por seus próprios e jurídicos fundamentos.
3. Remetam-se à consideração da Exma. Sra. Procuradora-Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009 combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013.

Brasília, 05 de outubro de 2018.

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

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000000908201835 e da chave de acesso ae6269c6



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

PARECER n. 00052/2015/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU

NUP: 35000.000673/2015-39

INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO SERVIDORE DO TRAFEGO VIAÇÃO FERREA CENTRO OESTE

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA:

I. Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a ASTRE para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados.

II. Natureza jurídica de verdadeiro Acordo de Cooperação Técnica. Não se aplica ao ajuste as disposições do Decreto nº 6.170/07 e da Portaria Interministerial nº 507/2011.

III. Recomendações Pontuais. Regularidade jurídico-formal do Plano de Trabalho e da minuta do ajuste, desde que observadas as recomendações exaradas.

Excelentíssimo Senhor Coordenador-Geral de Matéria Administrativa,

I – RELATÓRIO:

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, nos termos do artigo 38, da Lei nº 8.666/1993, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e a Associação dos Servidores do Tráfego da Viação Férrea Centro Oeste - ASTRE, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.

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

1. Ofício nº 44/CGGP/DIRBEN, por meio do qual a Coordenação-Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios informa a Associação a proximidade do término da vigência do antigo convênio firmado entre as partes e a consulta sobre o interesse em renovar o ajuste em referência (fls. 01/02)

2. Manifestação por meio da qual a ASTRE externa seu interesse na celebração de um novo ajuste e encaminha a documentação para análise (fl. 18);
3. Estatuto alterado da associação e devidamente averbado em seu registro junto ao Cartório de Pessoas Jurídicas (fls. 19/33);
4. Cópia autenticada da Ata da Assembleia Extraordinária, realizada no dia 29 de fevereiro de 2012, da posse da nova diretoria eleita para o mandato de janeiro de 2012 a dezembro de 2016 (fl. 34/35);
5. Cópia simples do RG e CPF do Sr. Orlando Machado Barreto (fl. 40);
6. Certidão conjunta negativa de débitos relativos aos tributos federais e à Dívida Ativa da União (fl. 41);
7. Certidão de Regularidade do FGTS – CRF com validade já expirada (fl. 42);
8. Comprovante de inscrição da Associação no CNPJ, onde consta o Sr. Orlando Machado Barreto como Presidente da ASTRE (fl. 37/38);
9. Certidões negativas de débitos tributários emitidas pela Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais e pela Secretaria Municipal de Finanças de Belo Horizonte/MG (FL. 43/44)
10. Certidão que informa que a associação não possui registro no CADIN – Cadastro Informativo de Créditos (fl. 45);
11. Minuta do novo Acordo de Cooperação Técnica, do Plano de Trabalho e respectivos anexos (fls. 60/73); e
12. Aprovação do correspondente Plano de Trabalho pela Diretoria de Benefícios do INSS – DIRBEN (fl. 54).

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 e da Portaria nº 035/PFE/INSS, de 19 de fevereiro de 2014, de colaboração temporária.

4. É o relatório, segue o exame.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

II.1 – Considerações iniciais sobre o ajuste firmado:

5. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de minuta de Termo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a ASTRE, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (fl. 98), o seguinte:

- o “O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto o desconto de mensalidades dos Associados da ACORDANTE diretamente em seus benefícios previdenciários, que corresponderá ao valor informado pelo segurado associado em sua autorização para efetivação dos descontos em favor da ACORDANTE”

6. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 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.

7. Primeiramente, quanto à forma do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, tendo em vista que o ajuste não envolverá a transferência de recursos financeiros entre os partícipes, entende-se que a forma está adequada com a legislação de regência (Decreto nº 6.170/2007 e Lei nº 8.66/93).

8. Continuando, no tocante à competência para a subscrição do acordo, com base no art. 111º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MPS nº 269, de 09 de novembro de 2009, que prevê as competências da Diretoria de Benefícios, verificasse que o futuro acordo igualmente está adequado quanto a competência para a sua subscrição.

II.2 - Do interesse recíproco

9. Tratando-se de verdadeiro acordo de cooperação, o primeiro aspecto que deve ser examinado diz respeito ao interesse dos entes envolvidos na celebração do pacto. 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.

10. Por mais difícil que possa ser a tarefa de definir o que seja interesse recíproco, pode-se asseverar que tal conceito refere-se à ausência de antagonismo entre os partícipes. Ao contrário do que ocorre nos contratos administrativos, nos termos de cooperação (assim como nos convênios), o objetivo há de ser comum às finalidades institucionais das entidades.

11. Nesse ponto, vale colacionar as lições trazidas por Pedro Durão:

- "(...) nos contratos administrativos, há oposição de objetos, exteriorizados pela prestação e contraprestação que envolvem o liame contratual; nos convênios de cooperação, não há tal contraposição, e sim, uma convergência de esforços para o atingimento da meta final, que é a satisfação do interesse público."

12. Inclusive, o Tribunal de Contas da União é firme no sentido de somente permitir a realização de convênios e ajustes congêneres, quando configurada essa convergência entre os signatários do acordo.

13. Especialmente quanto ao ponto, o interesse do INSS na celebração do futuro acordo restou evidenciada no Pronunciamento da Diretoria de Benefícios do INSS – DIRBEN (fls. 78/79), da qual se destaca o seguinte:

- “8. *Em relação à conveniência administrativa na celebração do pretense convênio, esclarecemos que, além de sua previsão constar de dispositivo legal (§1º do art. 154 do Dec. 3048/99), o objetivo dessa modalidade de convênio coaduna com os objetivos fundamentais deste Instituto, no sentido de que proporciona aos segurados um serviço que visa a facilitar o processo de recolhimento de contribuição sindical, o que por sua vez lhe permite desfrutar das metas propostas por cada entidade para aplicação do dinheiro arrecadado”.*

14. Por sua vez, o inciso I do item 2 do Plano de Trabalho estabelece como meta do INSS “*colaborar com a implementação de políticas da ACORDANTE voltadas aos aposentados e pensionistas que fazem parte de seu quadro de associados, através da facilitação do recebimento dos valores referentes às mensalidades dos associados (...)*”.

II.3 - Do Plano de Trabalho

15. O art. 116, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, dispõe, *in verbis*:

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- I – identificação do objeto a ser executado;
- II – metas a serem atingidas;

III – etapas ou fases da execução;

IV – plano de aplicação dos recursos financeiros;

V – cronograma de desembolso;

VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII – se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

16. O plano de trabalho encontra-se às fls. 66/70 e foi devidamente aprovado pela Diretoria de Benefícios, às fls. 81.

17. Dele constam os requisitos mínimos exigidos por lei, tais como o objeto, as metas, as etapas da execução do ajuste e a previsão de início e fim da execução do objeto.

18. Especialmente quanto ao objeto do futuro acordo, verifica-se que o mesmo foi devidamente identificado e definido, atendendo, portanto, ao § 1º, do inc. I, do artigo 116 da Lei 8.666/93.

19. Quanto às metas, embora existentes no item 2, II, do Plano do Trabalho, cumpre observar que se referem às metas da própria ASTRE, e não às do presente acordo, merecendo, portanto, ser alteradas, a fim de explicitar os elementos que justificam a celebração do convênio.

20. Como a execução do acordo não implicará transferência de recursos financeiros oriundos de dotações consignadas no Orçamento da Seguridade Social, conforme explicitado no tópico anterior, não há falar-se em plano de aplicação de recursos financeiros nem em cronograma de desembolso.

21. Os custos operacionais serão abatidos dos valores a serem repassados à Conveniente em face dos descontos de mensalidades efetuados, conforme item 6 do Plano de Trabalho.

II.4 - Das Condições para o Desconto nos Benefícios

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

23. A regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213/91 impõe, como condição primeira que o sindicato ou entidade seja legalmente reconhecido, como antecedente de legitimidade para formalização do ajuste.

24. No caso presente, a entidade constitui-se sob a forma de sociedade civil (fls. 37/38), tendo sido registrada no Cartório Jero Oliva, sob o n.º 65987 (fl. 321).

25. Dos documentos acostados, resta comprovado que as finalidades institucionais da Associação em referência são voltadas à defesa e representação legal dos interesses coletivos e individuais de seus associados (art. 2º, Estatuto Social), bem assim, resta comprovado que a associação em questão está devidamente inscrita e com situação cadastral regularizada na Receita Federal, conforme o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, acostado às fls. 28 e ata da Assembléia Geral de Constituição, às fls. 26/27.

26. Quanto à legitimidade do Sr. Orlando Machado Barreto para assinar o Acordo de Cooperação Técnica em apreço, **recomenda-se** colacionar aos autos a cópia autêntica da Assembleia Geral Ordinária, nos termos do Estatuto da Astre (vide art. 40 – fl. 24), que o elegeu como Presidente da Associação. Ademais, **recomenda-se**, igualmente, a juntada de cópias autênticas da publicação do edital e em jornal de grande circulação, que anunciou a convocação da Assembleia em apreço, de acordo com o art. 33 do Estatuto da Astre, a fim de se comprovar a legitimidade de seu mandato.

27. Continuando, o segundo requisito é a **autorização do filiado** para que possa ser implementado o desconto da mensalidade da respectiva entidade, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI, art. 5º, da Constituição Federal de 1988:

- Art. 5º. (Omissis)
- (...)
- XXI – as entidades associativas, **quando expressamente autorizadas**, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente;

28. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na Cláusula Terceira da minuta do acordo sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Consta, ainda, como forma de anexo ao plano de trabalho, modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício (Anexo I) e de requerimento para exclusão de tal desconto (Anexo II). **Verifica-se, no entanto, que não está claro na minuta do ajuste em referência, em especial, na sua cláusula terceira (fls. 61/62), que os descontos só poderão começar a incidir após a apresentação da autorização formal, de acordo com o modelo constante do Anexo II. Motivo pelo qual se recomenda alterar a redação da cláusula terceira para deixar seu texto mais claro nesse sentido.**

II.5 - Da exigência do Artigo 154, § 1º, do Decreto n.º 3.048/1999

29. O parágrafo primeiro do artigo 154 do Decreto n.º 3.048/1999 preceitua que o desconto de mensalidades de associações e entidades de aposentados do benefício mensal ficará na dependência da conveniência administrativa do setor de benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social.

30. **No presente caso, verifica-se que a diretoria de Benefícios, conforme já evidenciado, devidamente motivou a conveniência e oportunidade da celebração do futuro acordo, bem como aprovou o respectivo Plano de Trabalho.**

II.6 - Da necessidade de comprovação da regularidade fiscal

31. Nos termos do *caput* do art. 116 da Lei nº 8.666/93, aplicam-se as disposições da referida lei, no que couber, aos acordos celebrados por entidades da Administração.

32. Especialmente no tocante à regularidade fiscal, a Lei nº 8.666/93 exige o seguinte:

- Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:
(Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)
- I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);
- II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
- III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
- IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.
- IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
- V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. (Incluído pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

33. Ressalte-se, ademais que a Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002, define em seu art. 6º, a obrigatoriedade de os órgãos da Administração Pública Federal, direta e indireta, efetuarem prévia consulta ao CADIN para a celebração

de convênios, acordos, ajustes ou contratos.

34. Dessa forma, vê-se que existe vedação de conveniar com aquele que se encontre irregular perante a administração. **Portanto, imprescindível que, antes de firmar o convênio, a autarquia exija que a entidade apresente toda a documentação necessária a comprovar sua regularidade fiscal junto à administração, somente aceitando como válidas certidões emitidas pelos órgãos fazendários da União, Estados e Municípios regularmente competentes.**

35. A Lei nº 12.440/2011, de 7/7/2011, com início de vigência em 4/1/2012: instituiu a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT) e alterou a Lei nº 8.666/1993 para exigir a documentação de regularidade trabalhista como requisito imprescindível à regularidade fiscal e trabalhista dos convenientes por força do art. 116[1] da Lei de Licitações.

II.7 - Da Minuta do Ajuste

36. No que se refere à minuta do ajuste e seus anexos (fls. 60/73) fazem-se as seguintes recomendações, com vistas a adequá-los à legislação de regência:

37. No preâmbulo, **recomenda-se** que na qualificação do INSS seja acrescentada a autorização legislativa para sua criação, com os respectivos decretos regulamentadores, da seguinte forma:

O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS, Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social, **criado, na forma da autorização legislativa contida no art. 17 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, pelo Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990 e reestruturado conforme determinação contida no artigo 11, parágrafo único, da Lei nº 8.422, de 13 de maio de 1992, Decreto nº 7.556, de 24 de agosto de 2011**, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 29.979.036/0001-40, doravante denominado **INSS**, com sede no Setor de Autarquias Sul, Quadra 2, Bloco “O”, Brasília-DF, neste ato representado, (...)

38. Na Cláusula Segunda – DAS OBRIGAÇÕES, sugere-se que se indique expressamente o prazo para se promover a exclusão do desconto da mensalidade, quando devidamente solicitado.

39. Por fim, na Cláusula Décima Primeira – DA VIGÊNCIA, com base em fundamento já externado por esta PFE/INSS (PARECER nº 142/2013/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU), sugere-se reformular sua redação, de modo a permitir, apenas a prorrogação excepcional, prevista no art. 57, §4º, da Lei nº 8.666/93, haja vista que o prazo original de vigência do ajuste já é de 60 (sessenta) meses.

40. É de se destacar, ainda, que a assinatura do acordo de cooperação técnica deve ficar condicionada à comprovação da regularidade fiscal da entidade, analisada no momento em que for firmada a avença, conforme ressaltado acima.

41. São essas as considerações feitas por força do art. 131, caput, da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 10 da Lei nº 10.480/2002 e com o art. 11 da Lei Complementar nº 73/93.

III – Conclusão:

42. Uma vez atendidas as sugestões feitas no presente Parecer, pode-se concluir pela adequação do Plano de Trabalho e da Minuta do Convênio aos requisitos mínimos exigidos pela legislação de regência, para, sob o aspecto jurídico-formal (legalidade), produzir os efeitos jurídicos que lhe são próprios.

43. Face o exposto, recomenda-se a restituição dos autos à Diretoria de Benefícios para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

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

À consideração superior.

Brasília/DF, 28 de julho de 2015.

INGRID PEQUENO SÁ GIRÃO

Procuradora Federal

Gerente de Projetos da PFE/INSS

[1] Cf. também, para os casos em que há repasse de recursos, o art. 24 da Portaria Interministerial n. 127/2008.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000000673201539 e da chave de acesso 8735b2e8



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

DESPACHO n. 00235/2015/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU

NUP: 35000.000673/2015-39

INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO SERVIDORE DO TRAFEGO VIAÇÃO FERREA CENTRO OESTE

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

Ciente e de acordo com o PARECER n. 00052/2015/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU.

À consideração do Procurador-Chefe, com sugestão de encaminhamento à Diretoria de Benefícios do INSS.

Brasília, 29 de julho de 2015.

LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA
PROCURADOR FEDERAL
PFE/INSS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000000673201539 e da chave de acesso 8735b2e8



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

DESPACHO n. 00295/2015/GAB/PFE-INSS/PGF/AGU

NUP: 35000.000673/2015-39

INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO SERVIDORE DO TRAFEGO VIAÇÃO FERREA CENTRO OESTE

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

1. Ciente.

2. De acordo com a manifestação contida no **DESPACHO n. 00235/2015/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU**, juntada aos autos pelo sistema SAPIENS.

3. Remetam-se os autos na forma proposta, à Diretoria de Benefícios do INSS.

Brasília, 07 de agosto de 2015.

ALESSANDRO ANTONIO STEFANUTTO
PROCURADOR CHEFE NACIONAL DA PFE/INSS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000000673201539 e da chave de acesso 8735b2e8



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

PARECER n. 00040/2016/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU

NUP: 35000.000354/2014-42

INTERESSADOS: SINDICATO NACIONAL DOS CONDUTORES DA MARINHA MERCANTE E AFINS

ASSUNTOS: ACORDE DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. DESCONTO DE MENSALIDADE ASSOCIATIVA EM BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO

EMENTA:

I. Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e o SICOMAM, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados.

II. Natureza jurídica de verdadeiro Acordo de Cooperação Técnica. Não se aplica ao ajuste as disposições do Decreto nº 6.170/07 e da Portaria Interministerial nº 507/2011.

III. Recomendações Pontuais. Regularidade jurídico-formal do Plano de Trabalho e da minuta do ajuste, desde que observadas as recomendações exaradas.

Excelentíssimo Senhor Coordenador-Geral de Matéria Administrativa,

I – RELATÓRIO:

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, nos termos do artigo 38, da Lei nº 8.666/1993, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e o **Sindicato Nacional dos Condutores da Marinha Mercante e Afins – SICOMAM**, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.

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

- o Minuta do ACT (fls. 87/92), seguida pela minuta de seu Plano de Trabalho (fls. 93/97);
- o Cópia do Ofício nº 252/DCBEN/CGGPB, por meio do qual a Coordenação-Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios questiona o SICOMAM sobre seu interesse na celebração do ajuste, bem como solicita os documentos necessários para tanto (fls. 104/105);
- o Manifestação por meio da qual a ASTRE externa seu interesse na celebração de do acordo e encaminha a documentação para análise (fl. 108);
- o Cópia autenticada do Estatuto do SICOMAM (fls. 107/122v);
- o Cópia autenticada da Ata da Assembleia Geral, realizada no dia 16 de julho de 2014, que elegeu, para o quinquênio de 2014 a 2019 a nova diretoria, seguida pela ata de posse dos eleitos (fl. 123/142);
- o Cópia autenticada da Ata da Assembleia Extraordinária que aprovou o desconto de 2% (dois por cento), a título de mensalidade sindical (fl. 40), dos proventos dos associados aposentados (fl. 144/145);

- o Cópia autenticada do RG e CPF do presidente do SICOMAM, seu representante legal para o ato (fl. 146);
- o Declaração, sob as penas do art. 299 do CP, de que não se encontra em mora ou débito junto a Administração Pública (fl. 147);
- o Certidão conjunta negativa de débitos relativos aos tributos federais e à Dívida Ativa da União (fl. 148);
- o Certidões negativas de débitos tributários emitidas pela Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro (fl. 149), seguida pela certidão negativa de débitos com o ISS (fl. 150) e da Certidão Negativa de Débitos em Dívida Ativa do Estado do Rio de Janeiro (fl. 151/152);
- o Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (fl. 154);
- o Comprovante de inscrição da Associação no CNPJ (fl. 156);
- o Despacho da Coordenação-Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios (fls. 159/160).

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 e da Portaria nº 035/PFE/INSS, de 19 de fevereiro de 2014, de colaboração temporária.

4. É o relatório, segue o exame.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

II.1 – Considerações iniciais sobre o ajuste firmado:

5. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de minuta de Termo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e o **SICOMAM**, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (fl. 87), o seguinte:

- o “O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto o desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários dos associados dos Sindicatos afiliados a ACORDANTE, no percentual DE 2% (dois por cento) (*sic*) do valor do benefício previdenciário”.

6. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 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.

7. Primeiramente, quanto à forma do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, tendo em vista que o ajuste não envolverá a transferência de recursos financeiros entre os partícipes, entende-se que a forma está adequada com a legislação de regência (Decreto nº 6.170/2007 e Lei nº 8.66/93).

8. Continuando, no tocante à competência para a subscrição do acordo, com base no art. 111º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MPS nº 269, de 09 de novembro de 2009, que prevê a competência da Diretor de Benefícios, verificasse que o futuro acordo igualmente está adequado quanto a competência para a sua subscrição. **Recomenda-se**, no entanto, atualizar os dados da autoridade que atualmente ocupa o cargo em referência.

II.2 - Do interesse recíproco

9. Tratando-se de verdadeiro acordo de cooperação, o primeiro aspecto que deve ser examinado diz respeito ao interesse dos entes envolvidos na celebração do pacto. 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.

10. Por mais difícil que possa ser a tarefa de definir o que seja interesse recíproco, pode-se asseverar que tal conceito refere-se à ausência de antagonismo entre os partícipes. Ao contrário do que ocorre nos contratos administrativos, nos termos de cooperação (assim como nos convênios), o objetivo há de ser comum às finalidades institucionais das entidades.

11. Nesse ponto, vale colacionar as lições trazidas por Pedro Durão:

- o “(...) nos contratos administrativos, há oposição de objetos, exteriorizados pela prestação e contraprestação que envolvem o liame contratual; nos convênios de cooperação, não há tal

contraposição, e sim, uma convergência de esforços para o atingimento da meta final, que é a satisfação do interesse público."

12. Inclusive, o Tribunal de Contas da União é firme no sentido de somente permitir a realização de convênios e ajustes congêneres, quando configurada essa convergência entre os signatários do acordo.

13. Especialmente quanto ao ponto, o interesse do INSS na celebração do futuro acordo restou evidenciado no pronunciamento da Coordenação-Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios (fls. 159/160), do qual se destaca o seguinte:

- o "A conveniência administrativa da celebração da proposta se apresenta por proporcionar ao segurado facilidades no recolhimento de sua contribuição sindical que permitirá acesso a serviços e benefícios propostos pela entidade a qual se encontra associado, além de atender ao previsto no §1º do Art. 154 do Decreto nº 3.048/99".

14. Por sua vez, o inciso I do item 2 do Plano de Trabalho estabelece como meta do INSS *"colaborar com a implementação de políticas da ACORDANTE voltadas aos aposentados e pensionistas que fazem parte de seu quadro de associados, através da facilitação do recebimento dos valores referentes às mensalidades dos associados"*.

II.3 - Do Plano de Trabalho

15. O art. 116, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993, dispõe, *in verbis*:

- o § 1º **A celebração de convênio, acordo ou ajuste** pelos órgãos ou entidades da Administração Pública **depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho** proposto pela organização interessada, **o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações**:
- o I – identificação do objeto a ser executado;
- o II – metas a serem atingidas;
- o III – etapas ou fases da execução;
- o IV – plano de aplicação dos recursos financeiros;
- o V – cronograma de desembolso;
- o VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
- o VII – se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

16. O plano de trabalho encontra-se às fls. 93/97. Muito embora ele contenha os requisitos mínimos exigidos por lei, não foi devidamente aprovado pela Diretoria de Benefícios, o que desde já **se recomenda**.

17. Especialmente sobre os custos operacionais, vale destacar que eles serão abatidos dos valores a serem repassados ao sindicato em face dos descontos de mensalidades efetuados, conforme item 6 do Plano de Trabalho.

II.4 - Das Condições para o Desconto nos Benefícios

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

19. A regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213/91 impõe, como condição primeira que o sindicato ou entidade seja legalmente reconhecido, como antecedente de legitimidade para formalização do ajuste.

20. No caso presente, a partir dos documentos acostados, resta comprovado que as finalidades institucionais do SICOMAM são voltadas à defesa e representação legal dos interesses coletivos e individuais de seus associados (art. 1º, Estatuto Social), bem assim, resta comprovado que a associação em questão está devidamente inscrita e com situação cadastral regularizada na Receita Federal, conforme o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, acostado às fls. 156.

21. Quanto à legitimidade do Sr. Alcir da Costa Albernoz para assinar o Acordo de Cooperação Técnica em apreço, acostou-se aos autos a cópia autêntica da Assembleia Geral (fls. 123/143), nos termos do Estatuto do SICOMAM, que o elegeu como Presidente do Sindicato, bem como os documentos que comprovam a legitimidade de seu mandato.

22. Continuando, o segundo requisito é a **autorização do filiado** para que possa ser implementado o desconto da mensalidade da respectiva entidade, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI, art. 5º,

da Constituição Federal de 1988:

- Art. 5º. (Omissis)
- (...)
- XXI – as entidades associativas, **quando expressamente autorizadas**, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente;

23. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na Cláusula Terceira da minuta do acordo sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Verifica-se, no entanto, que o §3 da citada Cláusula (vide fl. 89) faz referência à modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício e de requerimento para exclusão de tal desconto como anexos do ACT. Não obstante, não se acostaram aos autos os anexos em referência. Assim, **recomenda-se** desde já sua juntada.

24. **Verifica-se, ainda, que não está claro na minuta do ajuste em referência, em especial, na sua cláusula terceira (fls. 88/89), que os descontos só poderão começar a incidir após a apresentação da autorização formal, de acordo com o modelo disponibilizado. Motivo pelo qual se recomenda** alterar a redação da cláusula terceira para deixar seu texto mais claro nesse sentido.

II.5 - Da exigência do Artigo 154, § 1º, do Decreto n.º 3.048/1999

25. O parágrafo primeiro do artigo 154 do Decreto n.º 3.048/1999 preceitua que o desconto de mensalidades de associações e entidades de aposentados do benefício mensal ficará na dependência da conveniência administrativa do setor de benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social.

26. **No presente caso, verifica-se que a diretoria de Benefícios, conforme já evidenciado, devidamente motivou a conveniência e oportunidade da celebração do futuro acordo. No entanto, ainda precisa aprovar o respectivo Plano de Trabalho.**

II.6 - Da necessidade de comprovação da regularidade fiscal

27. Nos termos do *caput* do art. 116 da Lei nº 8.666/93, aplicam-se as disposições da referida lei, no que couber, aos acordos celebrados por entidades da Administração.

28. Especialmente no tocante à regularidade fiscal, a Lei nº 8.666/93 exige o seguinte:

- Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:
(Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)
- I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);
- II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
- III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
- IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.
- IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
- V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. (Incluído pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

29. Ressalte-se, ademais que a Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002, define em seu art. 6º, a obrigatoriedade de os órgãos da Administração Pública Federal, direta e indireta, efetuarem prévia consulta ao CADIN para a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos.

30. Dessa forma, vê-se que existe vedação de conveniar com aquele que se encontre irregular perante a administração. **Portanto, imprescindível que, antes de firmar o convênio, a autarquia exija que a entidade apresente toda a documentação necessária a comprovar sua regularidade fiscal junto à administração, somente aceitando**

como válidas certidões emitidas pelos órgãos fazendários da União, Estados e Municípios regularmente competentes.

31. A Lei nº 12.440/2011, de 7/7/2011, com início de vigência em 4/1/2012: instituiu a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT) e alterou a Lei nº 8.666/1993 para exigir a documentação de regularidade trabalhista como requisito imprescindível à regularidade fiscal e trabalhista dos convenientes por força do art. 116 da Lei de Licitações.

II.7 - Da Minuta do Ajuste

32. No que se refere à minuta do ajuste e seus anexos (fls. 60/73) fazem-se as seguintes recomendações, com vistas a adequá-los à legislação de regência:

- o **a)** No **preâmbulo**, **recomenda-se** que, na qualificação do INSS, se atualize a vinculação do instituto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, na forma da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, bem como atualize a representação da Autarquia;
- o **b)** Na **Cláusula Primeira** – DO OBJETO, substituir a expressão “*dos associados dos Sindicatos afiliados a ACORDANTE*” por “dos Associados da ACORDANTE”;
- o **c)** Na **Cláusula Segunda** – DAS OBRIGAÇÕES, sugere-se que se indique expressamente o prazo para se promover a exclusão do desconto da mensalidade, quando devidamente solicitado.
- o **d)** Por fim, na **Cláusula Décima Primeira** – DA VIGÊNCIA, com base em fundamento já externado por esta PFE/INSS (PARECER nº 142/2013/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU), sugere-se reformular sua redação, de modo a permitir, apenas a prorrogação excepcional, prevista no art. 57, §4º, da Lei nº 8.666/93, haja vista que o prazo original de vigência do ajuste já é de 60 (sessenta) meses.

33. É de se destacar, ainda, que a assinatura do acordo de cooperação técnica deve ficar condicionada à comprovação da regularidade fiscal da entidade, analisada no momento em que for firmada a avença, conforme ressaltado acima.

34. São essas as considerações feitas por força do art. 131, caput, da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 10 da Lei nº 10.480/2002 e com o art. 11 da Lei Complementar nº 73/93

III – Conclusão:

35. Uma vez atendidas as sugestões feitas no presente Parecer, pode-se concluir pela adequação do Plano de Trabalho e da Minuta do Acordo de Cooperação Técnica aos requisitos mínimos exigidos pela legislação de regência, para, sob o aspecto jurídico-formal (legalidade), produzir os efeitos jurídicos que lhe são próprios.

36. Face o exposto, recomenda-se a restituição dos autos à Diretoria de Benefícios para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

37. É o Parecer, elaborado através do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – SAPIENS.
À consideração superior.

Brasília/DF, 28 de julho de 2015.

INGRID PEQUENO SÁ GIRÃO

Procuradora Federal

Gerente de Projetos da PFE/INSS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000000354201442 e da chave de acesso 89cfb7a6



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

DESPACHO n. 00249/2016/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU

NUP: 35000.000354/2014-42

INTERESSADOS: SINDICATO NACIONAL DOS CONDUTORES DA MARINHA MERCANTE E AFINS

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Ciente e de acordo com o PARECER n. 00040/2016/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU.

À consideração do Procurador-Chefe, com sugestão de encaminhamento à Diretoria de Benefícios do INSS.

Brasília, 28 de julho de 2016.

LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA
PROCURADOR FEDERAL
PFE/INSS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000000354201442 e da chave de acesso 89cfb7a6



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

DESPACHO n. 00303/2016/GAB/PFE-INSS/PGF/AGU

NUP: 35000.000354/2014-42

INTERESSADOS: SINDICATO NACIONAL DOS CONDUTORES DA MARINHA MERCANTE E AFINS

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Ciente.

2. De acordo com a manifestação contida no **DESPACHO n. 00249/2016/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU**, juntada aos autos pelo sistema SAPIENS.

3. Remetam-se os autos na forma proposta, à Diretoria de Benefícios do INSS.

Brasília, 03 de agosto de 2016.

ALESSANDRO ANTONIO STEFANUTTO
PROCURADOR CHEFE NACIONAL DA PFE/INSS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000000354201442 e da chave de acesso 89cfb7a6



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

PARECER n. 00014/2024/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.175523/2023-39

**INTERESSADOS: CENTRAL NACIONAL DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS - CENAP.ASA
(ASSOCIAÇÃO SANTO ANTONIO)**

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a CENTRAL NACIONAL DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS - CENAP.ASA (ASSOCIAÇÃO SANTO ANTONIO), para desconto de mensalidades associativas diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados.

I. Natureza jurídica de Acordo de Cooperação Técnica. Ajuste a ser celebrado com entidade privada sem fins lucrativos e que não prevê transferência de recursos financeiros. Aplicabilidade do regime jurídico da Lei nº 13.019, de 2014.

II. Parecer pela aprovação da minuta do ajuste, desde que atendidas todas as recomendações e ressalvas apontadas no presente opinativo.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise jurídica de minuta de Acordo de Cooperação Técnica - ACT, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019, de 2014, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Central Nacional de Aposentados e Pensionistas - CENAP.ASA (Associação Santo Antonio), objetivando a realização de desconto de mensalidades associativas diretamente nos benefícios previdenciários de aposentadoria ou pensão de seus associados, pagos pelo INSS, desde que devidamente autorizado por aqueles associados.

2. Preliminarmente, urge registrar que os presentes autos eletrônicos foram distribuídos a esta Procuradora signatária no último dia 08/01/2024 e que, em razão de solicitação de urgência na presente análise jurídica, oriunda do Gabinete do Procurador-Geral do INSS, em 16/01/2024, este feito **está sendo analisado em regime de prioridade, em detrimento à ordem cronológica de distribuição de processos a esta subscritora.**

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

- Ofício de manifestação de interesse encaminhado pela entidade interessada (SEI nº [11663619](#));
- Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral (CNPJ) - SEI n. [11671900](#);
- Certidão Positiva com efeitos de Negativa de Débitos relativos aos Tributos federais e à Dívida Ativa da União (SEI n. [11671944](#));
- Certidão Negativa de Débitos Estaduais, emitida pelo Governo do Estado do Ceará (SEI n. [11671986](#));
- Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (SEI n. [11672024](#));
- Declaração de Não Enquadramento (art. 27 do Decreto nº 8.726, de 2016) - SEI n. [11672096](#);
- Declaração de Viabilidade Técnica (SEI n. [11672132](#));

- o Cópia autenticada do documento pessoal de identificação (CNH) do Presidente da Acordante, Sr. Antonio da Silveira Machado Neto (SEI n. [11672790](#));
- o Formulário de Cadastro de Usuário Externo no Sistema Eletrônico de Informações - SEI-INSS, assinado pelo representante legal (Presidente) da Acordante (SEI n. [13300054](#));
- o Relação Nominal dos Dirigentes da Acordante (SEI n. [13663603](#));
- o Comprovante de Endereço da Acordante (SEI n. [13663604](#));
- o Relação nominal (com CPF e NB) dos associados da Acordante (SEI n. [13663605](#));
- o Declarações (art. 27 do Decreto nº 8.726, de 2016 e art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014) - SEI n. [13663610](#);
- o Declaração/Relatório de Capacidade Técnica (SEI n. [13663611](#));
- o Declaração de Viabilidade Técnica (SEI n. [13663613](#));
- o Certificado de Conformidade do Corpo de Bombeiros (SEI n. [13663630](#));
- o Estatuto Social Consolidado (SEI n. [14360349](#));
- o Certidão Negativa de Débitos de Tributos Municipais, emitida pela Prefeitura de Fortaleza-CE (SEI n. [14472023](#));
- o Certidão negativa correcional (ePAD, CGU-PJ, CEIS, CNEP e CEPIM), emitida pela CGU (SEI n. [14472024](#));
- o Certificado de Regularidade do FGTS - CRF (SEI n. [14472025](#));
- o Comprovante de Regularidade perante o SINCOV (TransfereGovBr) - SEI n. [14472026](#);
- o Certidão Negativa de Contas Julgadas Irregulares, emitida pelo TCU (SEI n. [14472027](#));
- o Certidão Negativa Contas Julgadas Irregulares, emitida pelo TCU e relativa aos dirigentes da Acordante (SEI n. [14472028](#));
- o Certidão Negativa Consolidada de Pessoa Jurídica, emitida pelo TCU (SEI n. [14472029](#));
- o Certidão Negativa de Inabilitados, emitida pelo TCU e relativa aos dirigentes da Acordante (SEI n. [14472030](#));
- o Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos, emitida pelo TCU e relativa aos dirigentes da Acordante (SEI n. [14472031](#));
- o Certidão Negativa de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, emitida pelo CNJ (SEI n. [14472032](#));
- o Certidão Negativa de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, emitida pelo CNJ e relativa aos dirigentes da Acordante (SEI n. [14472033](#));
- o Comprovante de Regularidade perante o CADIN/SIAFI (SEI n. [14472034](#));
- o Comprovante de Adesão do Fornecedor à Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON (SEI n. [14472035](#));
- o Comprovante de Requerimento de Cadastro de Usuário Externo perante o CESE - MTE (SEI n. [14472036](#));
- o Minuta de Acordo de Cooperação Técnica (SEI n. [14430089](#));
- o Anexo I da Minuta de ACT (autorização do desconto de mensalidade) - SEI n. [14442185](#);
- o Anexo I da Minuta de ACT (exclusão do desconto de mensalidade) - SEI n. [14442215](#);
- o Minuta do Plano de Trabalho (SEI n. [14442236](#));
- o Nota Técnica sobre a conveniência e oportunidade da celebração do ACT (Nota Técnica nº 195/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS - SEI n. [14503029](#));
- o Ofício de aceite formal das minutas encaminhado pela entidade interessada (SEI n. [14504864](#));
- o Consulta ao SICAF (SEI n. [14531886](#));
- o Despacho do Diretor de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, encaminhando os autos à análise desta PFE-INSS (SEI n. [14532678](#)).

4. O presente processo veio para análise desta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS por força do art. 10 da Lei nº 10.480/2002.

5. É o breve relatório. Segue o exame.

2. FUNDAMENTAÇÃO

6. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes do Sistema Sapiens até a presente data (Sapiens Seq./Id 1 - "CERT1", com último doc. SEI n. [14532839](#)

juntado em 03/01/2024) e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988, bem como o art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste a ser firmado

7. Trata-se de análise jurídico-formal de minuta de Acordo de Cooperação Técnica (doc. SEI n. [14430089](#)) a ser firmado entre o INSS e a Central Nacional de Aposentados e Pensionistas - CENAP.ASA (Associação Santo Antonio). que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da referida minuta, o seguinte:

"CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

*O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da **CENAP.ASA - CENTRAL NACIONAL DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS - ASSOCIAÇÃO SANTO ANTÔNIO** no valor correspondente à 2 % (dois por cento)(11671700) do benefício do associado, limitado a R\$ 75,07 (setenta e cinco reais e sete centavos), em favor da ACORDANTE.*

O valor da mensalidade associativa descontada da renda do benefício de aposentadoria ou pensão não poderá ultrapassar 1% (um por cento) do valor máximo estabelecido para o salário de benefício e contribuição do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ou seja, atuais R\$ 75,07 (setenta e cinco reais e sete centavos). Este valor limite será reajustado automaticamente sempre que houver alteração do teto máximo.

O desconto de mensalidade objeto do presente Acordo deve ser encaminhado para efetivação em favor da ACORDANTE, somente se houver expressa autorização do Associado.

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

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

É proibida a realização de descontos com finalidade diversa do objeto deste Acordo, bem como a inclusão ou cobrança de quaisquer outros valores referentes a serviços ou produtos não previstos neste Acordo.

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

O desconto de mensalidade objeto deste Acordo depende de expressa e livre manifestação de vontade, por parte do(a) aposentado(a) ou pensionista associado(a) da ACORDANTE, o qual poderá, a qualquer tempo, solicitar a exclusão da autorização".

8. O art. 115, V, da Lei nº 8.213, de 1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.** Note-se:

"Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...);

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

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

10. O art. 154 do Decreto nº 3.048, de 1999, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes:

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

(...);

V - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e

(...);

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

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

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

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

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por:

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas.

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

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

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

§ 1º-H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica.

§ 1º - I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º - F pela instituição que o celebrar".

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

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

13. O Decreto nº 3.048, de 1999, em seu art. 154, §1º-E, dispõe 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 se tratar de uma associação ou de uma entidade congênere, **de aposentados**.

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

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

16. Sobre o tema, Fábio Ulhoa Coelho ensina:

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

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

18. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o art. 115, V, da Lei nº 8.213, de 1991, definiu a finalidade específica da associação cuja mensalidade pode-se descontar dos benefícios

previdenciários, qual seja: **de aposentados**. Infere-se, portanto, que a associação deve ser constituída pela reunião de pessoas que busquem objetivos específicos da categoria de aposentados ou ligados à categoria profissional a qual pertenciam e que os objetivos sejam ligados a atividades sociais dos aposentados.

19. O §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, retro transcrito, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, definiu, de forma devidamente sintetizada, o conceito de associação ou entidade de aposentados como sendo aquela formada somente por **aposentados e/ou pensionistas**, com objetivos inerentes a essa categoria, ou **por pessoas de categoria profissional específica**, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha objetivos comuns àquela classe e finalidade específica de representação de aposentados, autorizada a solicitar ao INSS a realização de descontos relativos às mensalidades associativas, por meio de retenção no valor do benefício.

20. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação daquela §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, foi alvo de diversas manifestações veiculadas pela então Coordenação-Geral de Matéria Administrativa desta PFE-INSS, em especial a Nota nº 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.274130/2020-64) e o Parecer nº 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33). Tais opinativos concluíram que, mesmo na vigência do Decreto nº 10.537, de 2020, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, enquadram-se no conceito legal.

21. No entanto, o entendimento adotado pelo então Procurador-Geral desta PFE-INSS, por meio do Despacho nº 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33), foi no sentido de considerar "associação" ou "entidade de aposentados", para os fins legais, 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 Acordante foi juntado no doc. SEI n. [14360349](#) e nele consta a denominação e a finalidade da entidade, bem como quem pode a ela se associar, vejamos:

"Art. 1º A CENTRAL NACIONAL DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS (ASSOCIAÇÃO SANTO ANTÔNIO), também designada pela sigla CENAP(ASA), CNPJ no 23.490.345/001-76, fundada em 07 de junho de 1985, nesta Cidade de Fortaleza, Estado do Ceará, com (sede) a Rua Nossa Senhora das Graças no 132, Pirambu (...), uma sociedade civil, de caráter filantrópico, sem fins lucrativos, de duração indeterminada e está regido pelas normas do Código Civil Brasileiro (lei n. 10406/2002) e pelo Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003)".

"Art. 2º - A Associação tem por finalidade:

- a) Reunir aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social em atividades e finalidade de relevância pública e social, com ênfase em cultura, educação e saúde;*
- b) Representar, nacionalmente, a classe dos aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social, defendendo os direitos difusos, individuais e coletivos, da categoria constituída perante os Poderes Públicos, o Instituto Nacional do Seguro Social e a sociedade, ou quaisquer outras entidades de natureza pública ou privada".*

"Art. 22 - A Associação é constituída por aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social".

23. Dentre os objetivos da Acordante, o seu Estatuto prevê:

"Art. 3º - A CENAP(ASA) para cumprir suas finalidades tem por objetivos:

- a) Prestar apoio às ações básicas relacionadas à saúde, à educação e a assistência aos aposentados e pensionistas;*

- b) Construir, implantar e manter instalações necessárias para atender a classe dos aposentados e pensionistas;
- c) Promover, proteger, capacitar e reintegrar seus associados na sociedade;
- d) Realizar cursos, estudos, congressos e seminários dentro dos seus objetivos;
- e) Prestar assistência aos aposentados e pensionistas em consultas, exames e qualquer outra atividade ligada ao ramo da medicina através de clínicas conveniadas, farmácias, planos de saúde, planos funerários etc.;
- f) Prestar defesa individual ou coletiva dos associados para melhoria nas aposentadorias e pensões, revisão de benefício etc.;
- g) Realizar parcerias com escritórios de advocacia nas unidades federativas, com objetivo de prestar assistência jurídica aos associados;
- (...)"

"Art. 4º - A fim de cumprir suas finalidades, a Associação poderá abrir sucursais em todos os estados brasileiros, possuindo abrangência nacional".

24. Outrossim, quanto à inexistência de fins lucrativos por parte da entidade em pauta, note-se o que dispõem os arts. 5º e 29 do seu Estatuto:

"Art. 5º - As atividades dos diretores e conselheiros, assim como as dos associados serão inteiramente gratuitas, sendo-lhes vedado o recebimento de qualquer lucro, gratificação, bonificação ou vantagem".

"Art. 29 - A instituição não distribuirá lucros, resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seu patrimônio, sob nenhuma forma ou pretexto".

"Art. 37 - Fica estabelecido que a associação CENAP(ASA), é uma entidade sem fins lucrativos e não distribui resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio".

25. Da análise dos artigos estatutários acima reproduzidos, verifica-se, pois, que a proponente consiste em uma associação civil sem fins lucrativos, composta por pessoas físicas, aposentadas ou pensionistas da Previdência Social. Destarte, entende-se que **restou atendido o disposto no art. 115, V, da Lei nº 8.213, de 1991, bem como no art. 154, V, do Decreto nº 3.048, de 1999 (com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020), além do previsto no art. 653, III, da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022.**

26. Ainda no que toca à legitimidade da entidade interessada para a celebração do presente ACT, 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 referido diploma legal prevê, por exemplo, os requisitos mínimos que o estatuto da associação deve conter, bem como proíbe a previsão de direitos e obrigações recíprocas.

27. Conquanto a entidade Acordante tenha apresentado comprovante de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ (doc. SEI n. [11671900](#)), bem como cópia registrada do seu Estatuto Social consolidado (doc. SEI n. [14360349](#)), **é preciso alertar os gestores da Autarquia Previdenciária para o fato de que o INSS vem sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais, decorrentes de descontos de valores referentes a mensalidades de associações alegadamente não autorizados ou mesmo diversos do que efetivamente foi autorizado pelo beneficiário/associado. Em razão de tal contexto, afigura-se de todo recomendável que a Administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS para esse e outros fins.**

28. Ademais, **recomenda-se que o INSS proceda a uma análise de riscos consistente do presente ACT, antevendo medidas que solucionem tecnicamente eventuais problemas acerca da segurança jurídica documental.**

29. Nesse sentido, impende acrescentar que, no que toca à inclusão da interessada no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE, observa-se que foram juntados aos autos o doc. SEI n. [14472021](#), que se trata de ofício encaminhado pela Acordante ao INSS, esclarecendo que *"no que concerne ao Cadastro de Entidades Sindicais Especiais (CESE), esta entidade aguarda a liberação do Acesso Externo no SEI do Ministério do Trabalho e Emprego para fins de protocolização da documentação exigida para inscrição no CESE"*, bem como o doc. SEI n. [14472036](#), que vem a ser o comprovante de requerimento de cadastro como usuário externo no SEI/CESE-MTE, realizado pela associação interessada junto ao Ministério do Trabalho e Emprego. Destarte, **caso o presente ACT venha a ser firmado, recomenda-se que a entidade Acordante apresente a Certidão do CESE, eis que a mesma atesta a regularidade da associação enquanto entidade sindical especial.**

30. Orienta-se, outrossim, que a **Administração não deve descurar da fiscalização da execução deste ajuste, inclusive no controle da natureza da mensalidade associativa a ser descontada e do enquadramento da entidade Acordante como associação de aposentados, pensionistas e/ou idosos, ou de categoria profissional específica.**

31. **Destaque-se que a devida fiscalização dos ajustes que celebra é obrigação legal do INSS, de modo que eventuais dificuldades operacionais (ou de outra ordem) para implementar a referida fiscalização que, porventura, venham a ser diagnosticadas pelo INSS, deverão ser objeto de consideração expressa por parte da autoridade administrativa competente, no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade, com vistas a decidir pela celebração ou não do ajuste.**

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

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

34. Sobre o tema, assim prevê o art. 24 do Estatuto Social da Acordante:

"Art. 24 - A mensalidade associativa será fixada no percentual de 2% (dois por cento) do benefício do associado".

35. De acordo com o dispositivo estatutário acima transcrito, a contribuição à entidade Acordante se enquadra no conceito legal de "contribuição associativa". Pressupõe-se, dessa forma, que o ajuste proposto tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa.

36. Todavia, **recomenda-se à Administração um acompanhamento atento da execução do presente ajuste, mormente para não permitir incluir no chamado "desconto de mensalidade" valores relativos à remuneração de outros serviços específicos prestados pela entidade Acordante.**

37. O terceiro requisito necessário à formalização do ajuste em pauta é a autorização do aposentado/pensionista filiado à Associação, permitindo a implementação do desconto da mensalidade associativa em seu benefício previdenciário.

38. Tal exigência está prevista na Cláusula Terceira da minuta do Acordo sob análise (doc. SEI n. SEI nº 14430089), que determina a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Além disso, verifica-se que o item 3.4 da citada Cláusula faz referência aos modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício ("Anexo I" do ACT - doc. SEI n. SEI nº 14442185) e de requerimento para exclusão de tal desconto ("Anexo II" do ACT" - doc. SEI n. 14442215).

39. No que tange à decisão de se descontar a contribuição associativa no percentual correspondente a 2% (dois por cento) da renda mensal do benefício do associado, houve a menção expressa, no item 23 da já citada Nota Técnica nº 195/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS, de que o percentual praticado fora o definido no art. 24 do Estatuto Social da entidade interessada.

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

40. Como já acentuado, o ajuste proposto tem por objeto o desconto do valor de mensalidades associativas diretamente dos benefícios previdenciários dos aposentados e pensionistas do INSS, com fundamento no artigo 115, V, da Lei n. 8.213, de 1991. Portanto, o **objeto do Acordo, por si mesmo, é lícito e encontra embasamento legal na Lei de Benefícios.**

41. Uma vez configurada a Acordante como uma "associação" (vide item 24 deste Parecer) e, portanto, uma entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), o Acordo que ora se pretende celebrar atrai a regência do novo regime jurídico de parceria estabelecido pela Lei nº 13.019, de 2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil (arts. 1º e 41 da Lei em questão), conforme o Enunciado Consultivo do DEPCONSU nº 113, *vebis*:

"A disciplina do Decreto n. 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU n. 424/2016 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos, o disposto no artigo 116, caput e § 1º, da Lei n. 8.666/1993, no que couber; e (ii) nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei n. 13.019/2014 e no Decreto n. 8.726/2016. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÁMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14)".

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

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

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

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

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;

(...);

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

(...);

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

(...)"

43. Destarte, quanto à **forma** do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica -, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entre as partes acordantes.

44. Ressalve-se que a área técnica da Administração, através da Nota Técnica nº 195/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS (doc. SEI n. 14503029), além de certificar a natureza jurídica da entidade pactuante e o seu enquadramento no conceito legal de organização da sociedade civil, definido na alínea "a", I, do art. 2º, da Lei nº 13.019, de 2014, atestou a adequação do presente ACT ao regime jurídico da mesma Lei nº 13.019, de 2014.

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

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

46. 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.

47. 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. Nesse ponto, o Decreto nº 8.726, de 2016, que regulamenta a Lei nº 13.019, de 2014, trata a questão da seguinte forma:

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

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

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

48. Quanto aos requisitos para a celebração do termo de cooperação, cumpre anotar o estabelecido nos Enunciados Consultivos do DEPCONSU nºs 114, 115, 116, 117, 118, 119 e 120, respectivamente:

"114 CONVÊNIOS

A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do artigo 116 da Lei n. 8.666/1993 e nos incisos I a IV 28do artigo 25 do Decreto n. 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável - , bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua

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

Fonte:

Parecer

n.

00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU.

NUP

00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15)".

"115 CONVÊNIOS

A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação ente da Administração Pública, sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais, deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14)".

"116 CONVÊNIOS

É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14)".

"117 CONVÊNIOS

Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja realizado prévio chamamento público ou credenciamento. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14)".

"118 CONVÊNIOS

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

"119 CONVÊNIOS

Observada a legislação específica, o prazo de vigência do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis. É possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido artigo 57 da Lei n. 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no

cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14)".

"120 CONVÊNIOS

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

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

50. No tocante à **competência para a subscrição do Acordo**, tem-se que o art. 16, III, do Decreto nº 10.995, de 2022, estabelece que à Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão do INSS compete, entre outras atribuições, planejar, propor, coordenar, normatizar, supervisionar, uniformizar, executar e avaliar as ações referentes aos acordos de cooperação técnica para desconto de mensalidades associativas em benefícios previdenciários. Ademais, o art. 20 do mesmo normativo ainda prevê que aos Diretores e aos Superintendentes Regionais incumbe firmar e rescindir contratos, convênios, ajustes, acordos ou instrumentos congêneres do INSS, do Fundo do Regime Geral da Previdência Social e dos demais benefícios e serviços operacionalizados pelo INSS, em suas áreas de atuação.

51. Verifica-se, assim, que a minuta de ACT ora submetida à presente análise jurídica (doc. SEI n. 14430089) está adequada quanto à competência da autoridade administrativa responsável pela assinatura do Acordo, qual seja, o Diretor de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão da Direção Central do INSS.

52. O mesmo pode ser dito com relação à competência do representante legal da entidade Acordante, vale dizer, o Presidente da CENAP.ASA, Sr. Antonio da Silveira Machado Neto, consoante prevê o art. 13 do seu Estatuto Social (doc. SEI n. [14360349](#)).

53. Registre-se que fora juntada a estes autos cópia do documento pessoal de identificação (CNH) do nominado Presidente da Acordante (doc. SEI n. [11672790](#)). Além disso, acostou-se cópia autenticada da ata da Assembleia Geral Ordinária que elegeu o indigitado Presidente, realizada em 06 de junho de 2021 (doc. SEI n. [11664131](#)).

54. **Recomenda-se, em todo caso, que, no ato da celebração do ajuste em tela, seja devidamente certificado se o Sr. Antonio da Silveira Machado Neto continua no cargo de Presidente da entidade interessada.**

55. O art. 30 do Decreto nº 8.726, de 2016, aplicável ao Acordo de Cooperação por força do art. 6º, II, do mesmo diploma normativo, anota que o processo deve ser instruído com **parecer do órgão técnico**, o qual deverá conter os requisitos enumerados no inciso V do art. 35 da Lei nº 13.019, de 2014, senão vejamos:

"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.
- i) (Revogada)" [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#).

56. Verifica-se que a **Nota Técnica nº 195/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS** (doc. SEI n. 14503029) cuidou de atender às exigências previstas no inciso V do art. 35 da Lei nº 13.019, de 2014, acima reproduzido, **com exceção daquelas previstas na alínea "g" (designação do gestor da parceria) e, se for o caso, na alínea "h" (designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria), o que impõe o devido saneamento por parte da Administração.**

57. Ademais, não obstante as considerações e justificativas já postas no item X da aludida Nota Técnica nº 195/2023, que dispõe sobre o "ACOMPANHAMENTO DO CUMPRIMENTO DO ACORDO", **sugere-se, que a análise técnica seja complementada para fazer constar apreciação dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a execução do ajuste proposto, deixando claro, de forma expressamente motivada, que as definições propostas são suficientes para garantir a plena execução física do objeto, bem como para minorar eventuais danos ao INSS em decorrência da falha na execução, adotando-se a devida identificação e gestão dos riscos envolvidos.**

58. Mister lembrar que um outro aspecto essencial para se configurar a utilização do Termo de Cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado. Quanto a tal requisito, cumpre notar que há nos autos manifestação de interesse tanto da associação Acordante (doc. SEI n. [11663619](#)), quanto do INSS (doc. SEI n. 14503029).

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

60. Convém salientar, ainda, que o art. 33 daquela mesma Lei nº 13.019, de 2014, dispõe que, para a celebração de Acordo de Cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam, expressamente, objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. Nesse diapasão, conforme explanado nos itens 21 e 22 deste Parecer, os arts. 2º e 3º do Estatuto da Acordante contemplam finalidades nesse sentido.

61. Imperioso registrar que os arts 34 e 39 da mesma Lei nº 13.019, de 2014, elencam, ainda, outros requisitos para a celebração de Acordo de Cooperação Técnica. Vejamos:

Lei nº 13.019, de 2014:

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

- I - (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;
- 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) ([Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#))

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

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

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

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se:

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados;

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;

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

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

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

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

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

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

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

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

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

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

(...)"

(g.n.)

62. No que diz respeito à **regularidade fiscal** da Acordante, vale lembrar que ela deve ser comprovada na data da celebração do ajuste.

63. Nesse tocante, urge pontuar que a área técnica do INSS fez consignar, no item II da dantes mencionada **Nota Técnica nº 195/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS**, que "*o conjunto probatório da regularidade jurídica e fiscal está instruído, conforme Documento Análise nº 111/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN (SEI nº 14481087). Atendendo recomendações anteriores e em atenção ao art. 39 da [Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014](#), ao artigo 29 do [Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016](#), e ao contido no PARECER nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-II). Destaca-se que as certidões vencidas foram e/ou serão atualizadas quando da assinatura do Acordo, se for o caso. Nesta etapa, resta evidente o cumprimento destes requisitos*".

64. Destarte, uma vez atestada, pela área técnica competente, o cumprimento de todas as exigências preconizadas nos retro transcritos arts 34 e 39 da Lei nº 13.019, de 2014, cabe a esta Procuradoria apenas **recomendar**, a

título de reforço, que a área técnica verifique se, por ocasião da assinatura do ACT, todas as referidas exigências permanecerão atendidas, devendo, em caso negativo, providenciar a juntada, a este feito, da exigência (documentação) faltante.

65. De toda sorte, convém destacar que as exigências previstas nos arts. 26 e 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, podem, desde que mediante prévia justificativa, ser afastadas pelo órgão ou entidade pública federal, nos termos do art. 6º, parágrafo 2º, I, do próprio Decreto nº 8.726, de 2016. Confira-se:

"Art. 6º (...)

(...)

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

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

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

(Grifos nossos).

66. Com vistas ao atendimento do disposto no inciso IX do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016, verifica-se que a entidade Acordante apresentou declaração informando que a associação e seus dirigentes não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014. Outrossim, a Acordante também cumpriu a exigência quanto à declaração estipulada no art. 27 do Decreto nº 8.726, de 2016 (doc. SEI n. [13663610](#)).

2.4 Do Plano de Trabalho

67. No que concerne à exigência da existência de Plano de Trabalho para a celebração dos Acordos de Cooperação, conforme dispõem o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019, de 2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do art. 22 da Lei 13.019, de 2014, bem como do art. 25 do Decreto 8.726, de 2016, excetuando-se aqueles regramentos que digam respeito a repasses financeiros. Note-se a redação do citado art. 25 do Regulamento da Lei das Organizações da Sociedade Civil (OSC):

"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".

(sem destaques no original)

68. Nesses termos, entende-se que o Plano de Trabalho deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do supra transcrito art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. No presente caso dos autos, verifica-se que no Plano de Trabalho SEI n. [14442236](#) constam os requisitos mínimos exigidos por lei. Todavia, verifica-se que **o mesmo não fora expressa e previamente aprovado pela autoridade administrativa competente, devendo tal omissão ser devidamente sanada.**

69. Além disso, registra-se que, no tipo de ajuste de que cuidam estes autos, há um repasse do desconto efetuado na renda do beneficiário para a 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, bem como perante a Previdência Social, o FGTS, o SIAFI, o SICAF e o CADIN.

70. Observa-se, pois, que, no item 3 do Plano de Trabalho colacionado aos autos (doc. SEI n. [14442236](#)), restou prevista a verificação da regularidade da CENAP.ASA perante, apenas, o SIAFI, o SICAF e o CADIN, **impondo-se, portanto, que o órgão consulente acrescente, àquele item 3 do Plano de Trabalho, a previsão de verificação da regularidade da associação Acordante perante os demais entes/órgãos citados no item 68 deste Parecer.**

71. Outrossim, vale suscitar que a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 2022, estabeleceu o seguinte:

"Art. 654. Para fins de desconto de valores referentes ao pagamento de mensalidades associativas, considera-se:

I - autorização por meio eletrônico: rotina que permite confirmar a operação realizada nas associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas, garantindo a integridade da informação, a titularidade e o não repúdio, a partir de ferramentas eletrônicas;

II - beneficiário: titular de aposentadoria ou de pensão por morte; e

III - desconto de mensalidade associativa: consignação efetuada pelas associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas nas aposentadorias e pensões previdenciárias, decorrente de autorização expressa do beneficiário.

§ 1º Equipara-se à aposentadoria previdenciária, para fins deste Capítulo, as pensões especiais vitalícias pagas pelo INSS. § 2º Considera-se confederação a entidade que congrega outras entidades de aposentados e/ou pensionistas".

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

I - sejam realizados com associações, confederações ou entidades de aposentados e/ou pensionistas que tenham celebrado Acordo de Cooperação Técnica com o INSS para esse fim;

II - o benefício previdenciário esteja desbloqueado para inclusão do desconto de mensalidade associativa; e

III - seja apresentada, pelas associações, confederações e entidades de aposentados e/ou pensionistas acordantes, a seguinte documentação:

a) termo de filiação à associação ou entidade de aposentado e/ou pensionista devidamente assinado pelo beneficiário;

b) termo de autorização de desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário devidamente assinado pelo beneficiário, constando o número do CPF; e

c) documento de identificação civil oficial e válido com foto.

§ 1º Os documentos de que tratam as alíneas:

I - "a" e "b" do inciso III do caput poderão ser formalizados em meio eletrônico, desde que contemplem requisitos de segurança que permitam garantir sua integridade e não repúdio, podendo ser auditado pelo INSS, a qualquer tempo; e

II - "a" a "c" do inciso III do caput, quando formalizados em meio físico, devem ser digitalizados e disponibilizados ao INSS.

§ 2º O desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário constitui uma faculdade do beneficiário, não eximindo a associação, confederação ou entidade de aposentados e/ou pensionistas de disponibilizar outros meios para o pagamento da mensalidade associativa.

§ 3º Somente mediante decisão judicial será permitida autorização de desconto firmada por representante legal do beneficiário (procurador, tutor ou curador)".

72. Em atenção ao disposto no inciso III do art. 655, acima transcrito, a Administração fez constar, no subitem 2.2.5 da Cláusula Segunda da minuta de ACT (doc. SEI n. 14430089), a previsão da necessidade de apresentação, pela entidade pactuante, da documentação listada nas alíneas "a", "b" e "c" do referido inciso III do art. 655 da IN PRES/INSS nº 128, de 2022.

73. Urge **recomendar** que o INSS promova a avaliação dos demais ACT's desta mesma natureza celebrados com outras OSC's, de modo a monitorar se os termos propostos nos Acordos de Cooperação e seus respectivos Planos de Trabalho são suficientes para garantir o cumprimento do requisito legal de "prévia autorização do segurado", imposto para os descontos de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de seus segurados, manifestando-se de forma conclusiva nos respectivos autos quanto à segurança da operação proposta, inclusive no que se refere à identificação do segurado para fins da citada autorização.

2.5 Da Minuta do Ajuste

74. No que toca à **minuta do Acordo de Cooperação Técnica**, importante observar o que dispõe o art. 42 da Lei nº 13.019, de 2014. Veja-se:

*"Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de **acordo de cooperação**, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:*

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso;

IV - (...);

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35;

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos;

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública;

XI - (...);

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade;

XIII - (...);

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51;

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto;

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública;

XVIII - (...);

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução.

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável".

75. Da análise da minuta de ACT ora encaminhada à análise desta Procuradoria, verifica-se a presença das cláusulas obrigatórias acima relacionadas, razão pela qual não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS.

76. Oportuno registrar a importância de a área técnica processante elaborar e divulgar, no âmbito da Autarquia Previdenciária, modelos de ajustes que se apliquem a casos análogos aos destes autos, com objetivo de uniformizar os procedimentos semelhantes, visando ao aprimoramento, à eficiência, e à celeridade nos processos realizados pelo INSS. De seu turno, caberá às áreas demandantes, quando da adoção dos referidos modelos, certificar-se de que está utilizando a última versão disponibilizada pela Direção Central do INSS e tomar as medidas de cautela necessárias para adaptação dos modelos ao objeto do caso concreto.

77. Impende alertar a área técnica acerca do disposto no art. 38 da Lei nº 13.019, de 2014, *verbis*:

"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".

78. Por fim, destaque-se que, durante a execução do acordo de cooperação técnica em apreço, o acompanhamento do ajustado, pelo INSS, deve ocorrer conforme os dispositivos da Lei nº 13.019, de 2014, já que esta é a norma que regulamenta os ACT's celebrados entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil.

3. CONCLUSÃO

79. Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI n. 14430089**, encaminhada à presente 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 itens 27, 28, 29, 30, 31, 36, 54, 56, 57, 62, 64, 68, 70, 77 e 78 da presente manifestação.**

80. Essa é a opinião jurídica, elaborada por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica - SAPIENS e assinada eletronicamente pela Procuradora abaixo subscrita.

81. Sugere-se, ao final, o encaminhamento dos presentes autos ao Protocolo desta PFE-INSS, para juntada da documentação ao SEI e posterior envio ao órgão consulente, vale dizer, à Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão do INSS, com vistas ao prosseguimento do feito.

À consideração superior.

Brasília, 18 de janeiro de 2024.

(assinado eletronicamente)

ANA KAROLINA NOBRE DE MIRANDA

PROCURADORA FEDERAL

EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL

DESPACHO

1. De acordo com a manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

2. Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Coordenador-Geral de Matéria de Pessoal, Parcerias e Residual, para apreciação, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com art. 13 da portaria PGF nº 526, de 26/08/2013, e art. 2º da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023.

(assinado eletronicamente)

PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS

PROCURADORA FEDERAL

COORDENADORA DA EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL,
Substituta

DESPACHO

1. Aprovo as conclusões do PARECER n. 00014/2024/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013, e competência delegada, conforme art. 2º da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023.

2. Encaminhe-se conforme sugerido.

(assinado eletronicamente)

ANDRÉ CAMARGO HORTA DE MACEDO

PROCURADORA 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) 35014175523202339 e da chave de acesso 10e50f3e



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 1385237216 e chave de acesso 10e50f3e 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: 22-01-2024 08:47. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ANA KAROLINA NOBRE DE MIRANDA, 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 1385237216 e chave de acesso 10e50f3e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA KAROLINA NOBRE DE MIRANDA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-01-2024 19:27. 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 1385237216 e chave de acesso 10e50f3e 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: 19-01-2024 13:33. 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
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

PARECER n. 00008/2017/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU

NUP: 35000.001488/2016-42

INTERESSADOS: ABSP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

ASSUNTOS: Análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica. Desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário.

EMENTA: I. Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e o NAPDIOGR, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados. II. Natureza jurídica de verdadeiro Acordo de Cooperação Técnica. Não se aplica ao ajuste as disposições do Decreto nº 6.170/07 e da Portaria Interministerial nº 507/2011. III. Recomendações Pontuais. Regularidade jurídico-formal do Plano de Trabalho e da minuta do ajuste, desde que observadas as recomendações exaradas.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria Administrativa,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, nos termos do artigo 38, da Lei nº 8.666/1993, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e o **Associação Brasileira dos Servidores Públicos - ABSP**, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.
2. No que interessa a esta análise os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

- Manifestação da ABSP, por meio da qual externa seu interesse na celebração do acordo e encaminha a documentação para análise (fl. 01);
- Cópia autenticada do Estatuto Social do ABSP (fls. 02/14);
- Cópia autenticada da Ata da Assembleia Extraordinária, realizada em 15 de julho de 2016, que aprovou o desconto de 1% (um por cento) a 3% (três por cento), a título de mensalidade associativa, do benefício ou dos proventos dos associados (fl. 15/17); Cópia autenticada da Ata da Assembleia Extraordinária, realizada em 02 de dezembro de 2016, que aprovou o valor variável da mensalidade, bem como discriminou os direitos e serviços oferecidos, conforme o percentual de contribuição (fls. 49/52);
- Cópia autenticada da Ata da Assembleia Geral Extraordinária, realizada no dia 20 de maio de 2016, que elegeu e empossou a nova diretoria para cumprir mandato até 11/11/2019 (fl. 18/21);
- Declaração do quantitativo de associados da ABSP (fl. 22);
- Comprovante de inscrição e de Situação Cadastral no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (fl. 23);
- Cópia autenticada do RG e CPF do presidente do ABSP, seu representante legal para o ato (fl. 24);
- Certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à Dívida Ativa da União (fl. 43);
- Certidão negativa de débitos Estaduais, emitida pela Procuradoria Geral do Estado do Ceará (fl. 47);
- Certidão negativa de Débitos de tributos Municipais, emitida pela Secretaria Municipal de Finanças do Município de Fortaleza-CE (fl. 487);
- Certificado de Regularidade do FGTS - CRF (fl. 45);
- Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (fl. 44);
- Extrato de consulta junto ao Sicafe (fls. 46);

- Declaração, sob as penas do art. 299 do CP, de que não se encontra em mora ou débito junto a Administração Pública (fl.31);
- Minuta do ACT e do Plano de trabalho (fls. 35/42);
- Despacho da Coordenação-Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios (fls. 53/54).
- Aprovação do plano de trabalho pelo Diretor de Benefícios (fl. 55).

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 e do do art. 38 da Lei nº 8.666/91.

4. É o relatório, segue o exame.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

5. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de minuta de Termo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e o ABSP, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (fl.35), o seguinte:

“O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto o desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários dos associados do Associação Brasileira dos Servidores Públicos - ABSP diretamente de seus benefícios, que corresponderá ao percentual de 1% a 3% (um a três por cento) do salário de benefício previdenciário dos associados em favor da ACORDANTE”.

6. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 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

7. Primeiramente, quanto à forma do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, tendo em vista que o ajuste não envolverá a transferência de recursos financeiros entre os partícipes, entende-se que está adequada com a legislação de regência (Decreto nº 6.170/2007 e Lei nº 8.66/93).

8. No tocante à competência para a subscrição do acordo, com base no art. 111º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MPS nº 269, de 09 de novembro de 2009, que prevê a competência da Diretor de Benefícios, verifica-se que o futuro acordo igualmente está adequado quanto a competência para a sua subscrição. **Recomenda-se** certificar a manutenção da autoridade que atualmente ocupa o cargo em referência.

2.2 Do interesse recíproco

9. Tratando-se de verdadeiro acordo de cooperação, é fundamental ser examinado o interesse dos entes envolvidos na celebração do pacto.

10. Por mais difícil que possa ser a tarefa de definir o que seja interesse recíproco, pode-se asseverar que tal conceito refere-se à ausência de antagonismo entre os partícipes. Ao contrário do que ocorre nos contratos administrativos, nos termos de cooperação (assim como nos convênios), o objetivo há de ser comum às finalidades institucionais das entidades.

11. Nesse ponto, vale colacionar as lições trazidas por Pedro Durão:

“(…) nos contratos administrativos, há oposição de objetos, exteriorizados pela prestação e contraprestação que envolvem o liame contratual; nos convênios de cooperação, não há tal contraposição, e sim, uma convergência de esforços para o atingimento da meta final, que é a satisfação do interesse público.”

12.

13. O Tribunal de Contas da União, inclusive, é firme no sentido de somente permitir a realização de convênios e ajustes congêneres, quando configurada essa convergência entre os signatários do acordo.

14. Especialmente quanto ao ponto, o interesse do INSS na celebração do futuro acordo restou evidenciado no pronunciamento da Coordenação-Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios (fls. 69/70), do qual se destaca o seguinte:

“A conveniência administrativa da celebração da proposta se apresenta por proporcionar ao segurado facilidades no recolhimento de sua contribuição sindical que permitirá acesso a serviços

e benefícios propostos pela entidade a qual se encontra associado, além de atender ao previsto no §1º do Art. 154 do Decreto nº 3.048/99”.

Por sua vez, o inciso I do item 2 do Plano de Trabalho estabelece como meta do INSS “*colaborar com a implementação de políticas da ACORDANTE voltadas aos aposentados e pensionistas que fazem parte de seu quadro de associados, através da facilitação do recebimento dos valores referentes às mensalidades dos associados*”.

2.3 Do Plano de Trabalho

O art. 116, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993, dispõe, *in verbis*:

§ 1º **A celebração de convênio, acordo ou ajuste** pelos órgãos ou entidades da Administração Pública **depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho** proposto pela organização interessada, **o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:**

I – identificação do objeto a ser executado;

II – metas a serem atingidas;

III – etapas ou fases da execução;

IV – plano de aplicação dos recursos financeiros;

V – cronograma de desembolso;

VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII – se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

15. O plano de trabalho acostado às fls. 38/42 contém os requisitos mínimos exigidos por lei, tendo sido devidamente aprovado pela Diretoria de Benefícios, conforme documento de fl. 55.

16. Especialmente sobre os custos operacionais, vale destacar que eles serão abatidos dos valores a serem repassados ao sindicato em face dos descontos de mensalidades efetuados, conforme item 6 do Plano de Trabalho (fl. 63v).

2.4 Das Condições para o Desconto nos Benefícios

17. O artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

18. A regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213/91 impõe, como condição primeira que o sindicato ou entidade seja legalmente reconhecido, como antecedente de legitimidade para formalização do ajuste.

19. No caso presente, a partir dos documentos acostados, resta comprovado que as finalidades institucionais do **ABSP** são voltadas à defesa e representação legal dos interesses coletivos e individuais de seus associados (art. 2º, Estatuto Social, fls. 02/03), bem assim, resta comprovado que a associação em questão está devidamente inscrita e com situação cadastral regularizada na Receita Federal, conforme o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, acostado às fls. 23.

20. Quanto à legitimidade do Sra. Cecília Rodrigues Mota para assinar o Acordo de Cooperação Técnica em apreço, acostou-se aos autos a cópia autêntica da Assembleia Geral (fls. 18/21), nos termos do Estatuto do **ABSP**, que o elegeu como Presidente do Sindicato, bem como os documentos que comprovam a legitimidade de seu mandato.

21. O segundo requisito é a autorização do filiado para que possa ser implementado o desconto da mensalidade da respectiva entidade, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI, art. 5º, da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º. (Omissis)

(...)

XXI – as entidades associativas, **quando expressamente autorizadas**, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente;

22. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na Cláusula Terceira da minuta do acordo sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Além disso, verifica-se que o §3 da citada Cláusula (vide fl. 35v/36) faz referência à modelos de autorização para desconto da mensalidade no

benefício e de requerimento para exclusão de tal desconto como anexos do ACT, cujas minutas foram apensadas às fls. 40/42.

23. **Verifica-se, ainda, que não está claro na minuta do ajuste em referência, em especial, na sua cláusula terceira (fls. 35v/36), que os descontos só poderão começar a incidir após a apresentação da autorização formal, de acordo com o modelo disponibilizado. Motivo pelo qual se recomenda alterar a redação da cláusula terceira para deixar seu texto mais claro nesse sentido.**

2.5 Da exigência do Artigo 154, § 1º, do Decreto n.º 3.048/1999

24. O parágrafo primeiro do artigo 154 do Decreto n.º 3.048/1999 preceitua que o desconto de mensalidades de associações e entidades de aposentados do benefício mensal ficará na dependência da conveniência administrativa do setor de benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social.

25. **No presente caso, verifica-se que a Coordenação-Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios, conforme já evidenciado, devidamente motivou a conveniência e oportunidade da celebração do futuro acordo.**

2.6 Da necessidade de comprovação da regularidade fiscal

26. Nos termos do *caput* do art. 116 da Lei nº 8.666/93, aplicam-se as disposições da referida lei, no que couber, aos acordos celebrados por entidades da Administração.

27. Especialmente no tocante à regularidade fiscal, a Lei nº 8.666/93 exige o seguinte:

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

V - prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. (Incluído pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

28. Ressalte-se, ademais que a Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002, define em seu art. 6º, a obrigatoriedade de os órgãos da Administração Pública Federal, direta e indireta, efetuarem prévia consulta ao CADIN para a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos.

29. A Lei nº 12.440/2011, de 7/7/2011, com início de vigência em 4/1/2012: instituiu a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT) e alterou a Lei nº 8.666/1993 para exigir a documentação de regularidade trabalhista como requisito imprescindível à regularidade fiscal e trabalhista dos convenientes por força do art. 116 da Lei de Licitações.

30. No presente caso, examina-se que foram anexados: Certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à Dívida Ativa da União (fl. 43); Certidão negativa de débitos Estaduais, emitida pela Procuradoria Geral do Estado do Ceará (fl. 47); Certidão negativa de Débitos de tributos Municipais, emitida pela Secretaria Municipal de Finanças do Município de Fortaleza-CE (fl. 487); Certificado de Regularidade do FGTS - CRF (fl. 45); Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (fl. 44); Extrato de consulta junto ao Sicaf (fls. 46); e Declaração, sob as penas do art. 299 do CP, de que não se encontra em mora ou débito junto a Administração Pública (fl.31).

31. **Da análise da documentação acima mencionada, observa-se que já se encontra vencida a certidão de regularidade da interessada em relação ao FGTS (04/01/2017, fls. 45). Adverte-se, também, que não consta nos autos Declaração de inexistência de menor trabalhador, conforme determina o art. 27, inciso V, da Lei nº 8.666/93.**

32. Dessa forma, vê-se que existe vedação de conveniar com aquele que se encontre irregular perante a administração. **Portanto, imprescindível que, antes de firmar o ACT, a autarquia exija que a entidade apresente documentação atualizada e suficiente para comprovar sua regularidade fiscal junto à administração, somente aceitando como válidas certidões emitidas pelos órgãos fazendários da União, Estados e Municípios regularmente competentes.**

2.7 Da Minuta do Ajuste

No que se refere à minuta do ajuste e seus anexos (fls. 35/37) fazem-se as seguintes recomendações, com vistas a adequá-los à legislação de regência:

- Na cláusula terceira, recomenda-se seja o dispositivo complementado a fim de especificar os poderes decorrentes das autorizações.

33. É de se destacar, ainda, que a assinatura do acordo de cooperação técnica deve ficar condicionada à comprovação da regularidade fiscal da entidade, analisada no momento em que for firmada a avença, conforme ressaltado acima.

34. São essas as considerações feitas por força do art. 131, caput, da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 10 da Lei nº 10.480/2002 e com o art. 11 da Lei Complementar nº 73/93

2.8 Conclusão

35. Uma vez atendidas as sugestões feitas no presente Parecer, pode-se concluir pela adequação do Plano de Trabalho e da Minuta do Acordo de Cooperação Técnica aos requisitos mínimos exigidos pela legislação de regência, para, sob o aspecto jurídico-formal (legalidade), produzir os efeitos jurídicos que lhe são próprios.

36. Face o exposto, recomenda-se a restituição dos autos à Diretoria de Benefícios para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

37. É o Parecer, elaborado através do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – SAPIENS.

À consideração superior.

Brasília, 17 de janeiro de 2017.

ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000001488201642 e da chave de acesso c7e47773



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 20014347 e chave de acesso c7e47773 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 20-01-2017 15:44. Número de Série: 13523452. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

DESPACHO n. 00019/2017/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU

NUP: 35000.001488/2016-42

INTERESSADOS: ABSP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

ASSUNTOS: ACORDO E CONVENÇÃO COLETIVOS DE TRABALHO

1. Ciente e de acordo com o PARECER n. 00008/2017/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU de lavra da Dra. ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM em que conclui pela adequação do Plano de Trabalho e da Minuta do Acordo de Cooperação Técnica aos requisitos mínimos exigidos pela legislação de regência, para, sob o aspecto jurídico-formal (legalidade), produzir os efeitos jurídicos que lhe são próprios..
2. À consideração superior, sugerindo-se o retorno do feito à Diretoria de Benefícios do INSS para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

Brasília, 20 de janeiro de 2017.

ALEX DA COSTA GRAÇANO
PROCURADOR FEDERAL
CHEFE DA DIVISÃO DE PESSOAL
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA SUBSTITUTO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000001488201642 e da chave de acesso c7e47773



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
GABINETE
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

DESPACHO n. 00025/2017/GAB/PFE-INSS/PGF/AGU

NUP: 35000.001488/2016-42

INTERESSADOS: ABSP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

ASSUNTOS: ACORDO E CONVENÇÃO COLETIVOS DE TRABALHO

1. Ciente.
2. De acordo com a manifestação contida no **DESPACHO n. 00019/2017/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU**
3. Encaminhe-se, conforme sugerido, à à Diretoria de Benefícios do INSS para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

Brasília, 30 de janeiro de 2017.

ALESSANDRO ANTONIO STEFANUTTO
PROCURADOR CHEFE NACIONAL DA PFE/INSS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000001488201642 e da chave de acesso c7e47773



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. 00050/2022/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.228616/2021-10

INTERESSADOS: DIRETORIA DE BENEFÍCIOS

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: I. Direito Administrativo. Gestão Pública. Minuta de Instrução Normativa a ser expedida pelo Presidente do INSS que tem por objetivo sistematizar o processo para formalização, execução e monitoramento de Acordo de Cooperação Técnica para desconto de mensalidade associativa em benefícios de aposentadorias e pensões. II. Possibilidade, desde que, previamente sejam observadas as considerações e sugestões deste parecer.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise jurídico-formal de minuta de Instrução Normativa que tem o fito de estabelecer orientações e diretrizes para celebração dos Acordos de Cooperação Técnica - ACT para desconto de mensalidades associativas.

2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- Minuta do Plano de Trabalho, Cronograma do Ponto de Controle, Planilha Gerenciamento de Riscos (sapiens seq. 1, pdf 1/9);
- Versão final da minuta da Instrução Normativa (SEI/INSS 9028166; sapiens seq. 22);
- Nota Técnica nº 47/2022/DGACO/COGEC/CGEUC/DIRBEN-INSS (SEI/INSS - 4227360; sapiens seq. 1, pdf 11);
- Despacho SEI/INSS - 9036813 (sapiens seq. 23).

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 e do art. 14, §4º, da Portaria INSS nº 1.313, de 17 de junho de 2021.

4. É o que importa relatar. Passa-se à análise.

2. FUNDAMENTAÇÃO

5. Deve-se destacar que o exame desta Procuradoria dá-se nos termos do art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, subtraindo-se as considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, considerando a delimitação legal de competência institucional deste órgão.

6. A análise desta PFE/INSS restringe-se, tão somente, ao aspecto jurídico formal dos documentos, especialmente, quanto a sua legalidade e boa forma, sem adentrar à análise de sua conveniência e oportunidade.

2.1 Elaboração de ato normativo no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social:

7. A "elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis" pelo Congresso Nacional deve observar o que determina a Lei Complementar nº 95/1998. No âmbito do poder executivo, a redação de atos normativos a serem encaminhados ao Presidente da República pelos Ministros de Estado deve observar o Decreto nº 9.191/2017, dado que seu art. 57 determina sua aplicação subsidiária "à elaboração dos demais atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo federal".

8. Mais recentemente, foi editado o Decreto nº 10.139/2019, alterado pelo Decreto nº 10.437/2020, com determinações adicionais a respeito, sendo que seu art. 7º preceitua:

Art. 7º A revisão de atos resultará:

I - na revogação expressa do ato;

II - na revisão e na edição de ato consolidado sobre a matéria com revogação expressa dos atos anteriores; (Redação dada pelo Decreto nº 10.776, de 2021)

II-A - na conclusão quanto à necessidade de revisão mais profunda do ato vigente, inclusive com possibilidade de alterações de mérito; ou (Incluído pelo Decreto nº 10.776, de 2021)

III - na conclusão quanto ao atendimento pelo ato vigente das regras de consolidação e do disposto no parágrafo único do art. 13.

§ 1º A consolidação a que se refere o inciso II do **caput** consistirá na reunião dos atos normativos sobre determinada matéria em diploma legal único, com a revogação expressa dos atos normativos incorporadas à consolidação.

§ 2º A denominação diversa dos atos normativos sobre a mesma matéria não afasta a obrigação de sua consolidação em um único ato.

9. No âmbito deste INSS há ato próprio que estabelece regras para a elaboração de atos administrativos normativos. A Portaria/INSS/PRES nº 1.313/2021 será, portanto, o guia utilizado para a análise formal da minuta de ato normativo submetido para análise jurídica, acrescida das inovações do Decreto nº 10.139/2019 e, quanto pertinente, da LC nº 95/1998, de seu regulamento.

2.2 Considerações iniciais sobre a minuta proposta:

10. Trata-se, como se vê, de análise de minuta de Instrução Normativa a ser expedida pelo Presidente do INSS com intuito de estabelecer orientações e diretrizes para celebração dos Acordos de Cooperação Técnica - ACT para desconto de mensalidades associativas.

11. A Nota Técnica nº 47/2021/DGACO/COGEC/CGEUC/DIRBEN-INSS - SEI/INSS - 4227360 (sapiens seq. 1, pdf 11), fundamentou a proposta narrando que a edição da Instrução Normativa tem por objetivo viabilizar a gestão, a operacionalização, o monitoramento e a fiscalização dos descontos de mensalidade associativa em benefícios de aposentadorias e pensões. No plano de trabalho (sapiens seq. 1, pdf 1) consta como objetivos específicos da proposta:

3.2. Objetivos Específicos

a) Padronizar a formalização do processo de celebração de Acordos de Cooperação Técnica (ACT) na modalidade de desconto de mensalidades associativas;

b) Implementar medidas de segurança e conformidade para proteção, tratamento e uso compartilhado de dados pessoais (LGPD);

c) Estabelecer o fluxo para execução dos serviços que serão disponibilizados relativos aos descontos de mensalidades associativas;

d) Aperfeiçoar os mecanismos de fiscalização e de monitoramento em conformidade com as políticas institucionais de gerenciamento de riscos e de integridade.

12. Tanto a Presidência do INSS (SEI/INSS - 9036813; sapiens seq. 23) quanto a Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (SEI/INSS - 7573905; sapiens seq. 16) manifestaram concordância com a minuta SEI/INSS - 9028166 (sapiens seq. 22).

13. O Decreto nº 3.048/1999, que aprova o regulamento da Previdência Social, em seu art. 154, com redação dada pelo Decreto nº 10.410/2020 e pelo Decreto nº 10.537/2020, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:
(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e

(...)

§ 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.**

14. Veja-se que o §1º do art. 154 preceitua que o INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos das mensalidades de associações e demais entidades de aposentados, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público.

15. Depreende-se, nesses termos, que a edição de ato normativo pelo Presidente do INSS encontra embasamento legal na legislação de regência.

2.3 Considerações acerca do desconto de mensalidades associativas em benefícios de aposentadorias e pensões:

16. Pois bem. Como visto, a minuta de Instrução Normativa propõe-se a sistematizar o processo para formalização, execução e monitoramento de ACT para desconto de mensalidade associativa em benefícios de aposentadorias e pensões. Tal iniciativa, segundo o INSS, agrega valor ao cidadão, uma vez que a rede de serviços será ampliada, oferecendo maior comodidade no pagamento de contribuição associativa aos beneficiários filiados a entidades de aposentados e pensionistas.

17. 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.

18. Examina-se, dessa forma, que a regra contida no art. 115 da Lei nº 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.

19. 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".

20. 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)

21. Dessa forma, a associação se define pela reunião de pessoas com objetivos comuns, cuja finalidade não seja econômica. Mas devem ser dotadas de finalidades específicas inerentes às pessoas que congrega.

22. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, definiu a finalidade específica da associação cuja mensalidade se pode descontar dos benefícios previdenciários, qual seja: de aposentados. Infere-se, portanto, que a associação deve ser constituída pela reunião de pessoas que busquem objetivos específicos da categoria de aposentados, sejam objetivos ligados à categoria profissional a qual pertenciam, sejam objetivos ligados a atividades sociais dos aposentados.

23. Em vista disso, o novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, definiu, de forma devidamente sintetizada, o conceito de associação ou entidade de aposentados como sendo aquela formada somente por aposentados, pensionistas e/ou idosos, com objetivos inerentes a essa categoria, ou por pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha objetivos comuns àquela classe e finalidade específica de representação de aposentados, autorizada a realizar descontos de mensalidades associativas por meio de retenção no valor do pagamento do benefício.

24. Vale ressaltar que o entendimento desta PFE/INSS, adotado pelo Procurador-Geral, por meio do DESPACHO n. 00429/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33), foi o de que o novel §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048/1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537/2020, conceitua como associação ou entidade de aposentados aquela que reúna como associados aposentados, pensionistas e idosos, em atenção a uma interpretação sistemática do art. 115, V, da Lei nº 8.213/1991, fundamentada na liberdade de associação, cuja limitação deve ser excepcional.

25. Já quanto a entidade legalmente constituída, ressalte-se que 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.

26. Assim, é necessário a entidade apresentar Comprovante de Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, cópias autenticadas do Estatuto Social consolidado, da Ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a diretoria, além de Certidão de Inscrição no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE, realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE.

27. O art. 5º, XXI, da Constituição Federal preceitua que é necessária a autorização de filiados para que possa ser implementado o desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário:

Art. 5º. (Omissis)

(...)

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente;

28. No art. 2º, II, IV, XIV da minuta (SEI/INSS 9028166) consta o que se entende por associação, autorização e o significado de associação ou entidade de aposentados ou pensionistas:

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, entende-se por:

(...);

II - associação: constitui-se pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos, não havendo entre os associados direitos e obrigações recíprocos;

(...);

IV - autorização: manifestação expressa de vontade, por escrito ou por meio eletrônico, que garanta a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade, a irretroatividade, a autenticidade e o

não repúdio da informação, não sendo aceita autorização dada por telefone e nem a gravação de voz reconhecida como meio de prova de ocorrência;

(...);

XIV - associação ou entidade de aposentados ou pensionistas considera-se aquela formada por:

a) aposentados ou pensionistas do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, com objetivos inerentes a essas categorias; ou

b) 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 do RGPS.

Parágrafo único. Na hipótese de confederação que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam o art. 4º deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o ACT, sem prejuízos das demais exigências previstas.

29. Quanto à autorização, **recomenda-se** incluir que ela deverá ser prévia e específica para o ato colimado. Assim, **sugere-se** a seguinte redação:

Art. 2º ...

(...)

"IV - autorização: manifestação expressa de vontade, por escrito ou por meio eletrônico, prévia e específica para o ato colimado e que garanta a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade, a irretroatividade, a autenticidade e o não repúdio da informação, não sendo aceita autorização dada por telefone e nem a gravação de voz reconhecida como meio de prova de ocorrência

2.4 Dos Requisitos Legais para a Celebração de Acordo de Cooperação:

30. 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*".

31. 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.

32. 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.**

33. Sobre o tema, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSUS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:

I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou

entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

III – **A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável - , bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.**

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, **sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais**, deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja **realizado prévio chamamento público ou credenciamento**.

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o **prazo de vigência** do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a **prorrogação do prazo de vigência** do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.(g.n.)

34. O art. 2º, I, da minuta apresentada define o que se entende por Acordo de Cooperação Técnica:

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, entende-se por:

I - Acordo de Cooperação Técnica - ACT: instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos públicos, entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse comum dos partícipes, que não envolva transferência de recursos financeiros;

35. Diante do conceito de ACT constante no art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/2014, sugere-se que a redação acima contemple que o acordo deve ter finalidade de interesse público. Assim, **sugere-se** a seguinte redação para o art. 2º, I, acima citado:

Art. 2º ...

(...)

I - Acordo de Cooperação Técnica - ACT: instrumento por meio do qual o INSS firma, com outros órgãos e entidades da Administração Pública ou com entidades privadas, a execução de projeto, atividade ou serviço de interesse público e comum dos partícipes e que não envolva transferência de recursos financeiros.

36. Acerca de organização da sociedade civil, a Lei nº 13.019/2014 dispõe o artigo 2º, inciso I, alínea "a":

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

37. O conceito de organização da sociedade civil constante no art. 2º, X, da minuta guarda consonância com o disposto acima.

38. Quanto ao tratamento e uso compartilhado de dados, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD (Lei nº 13.709/2018) preconiza o seguinte, *verbis*:

Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...);

IV - banco de dados: conjunto estruturado de dados pessoais, estabelecido em um ou em vários locais, em suporte eletrônico ou físico;

(...);

X - **tratamento**: toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração;

(...);

XVI - **uso compartilhado de dados**: comunicação, difusão, transferência internacional, interconexão de dados pessoais ou **tratamento compartilhado de bancos de dados pessoais por órgãos e entidades públicos no cumprimento de suas competências legais**, ou entre esses e entes privados, reciprocamente, com autorização específica, para uma ou mais modalidades de tratamento permitidas por esses entes públicos, ou entre entes privados;

(...);

Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:

(...);

III - **pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos** ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;

(...);

Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) , deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que:

I - sejam informadas as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o tratamento de dados pessoais, fornecendo **informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades**, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos;

II - (VETADO); e

III - seja indicado um encarregado quando realizarem operações de tratamento de dados pessoais, nos termos do art. 39 desta Lei; e (Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019)

IV - (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.853, de 2019)

§ 1º A autoridade nacional poderá dispor sobre as formas de publicidade das operações de tratamento.

(...)

Art. 26. O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei. (Grifos nossos)

39. Ainda no ensejo, e considerando o que consta da LGPD, destaca-se que a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011), estabelece que, *verbis*:

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, **a agentes públicos legalmente autorizados** e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal. (Grifos nossos).

40. Examina-se que a LGPD autoriza a administração pública realize o compartilhamento de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em Lei ou regulamentos.

41. Assim, as definições de tratamento e uso compartilhado de dados do art. 2º, XII e XIII da minuta são as que constam da lei.

42. Na Nota Técnica SEI/INSS 4227360 (sapiens seq. 1, pdf 11), a área técnica menciona que com o fito de atender a aplicação dos princípios e diretrizes da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD), o INSS poderá estabelecer novas regras quanto ao tratamento, uso e compartilhamento de dados, mediante ato próprio do Presidente, não eximindo as responsabilidades individuais das partes quanto à segurança relativa ao uso e tratamento adequado de dados pessoais sob sua guarda.

43. Sobre o ponto acima, importante destacar que o tratamento e compartilhamento de dados deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público. Assim, qualquer nova regra quanto ao tema a ser eventualmente editada pelo Presidente do INSS, deverá atender as finalidades retromencionadas.

44. Quanto ao prazo de vigência, o art. 5º da minuta estabelece que os ACTs terão vigência de 60 (sessenta) meses, a contar da data de sua publicação no Diário Oficial da União e que, excepcionalmente e desde que devidamente justificado, o prazo de vigência poderá ser prorrogado por até 12 (doze) meses, mediante autorização do Presidente. Só para não restar dúvidas, sugere-se que seja incluído Presidente do INSS. A redação do parágrafo único ficaria então assim:

Art. 5º (...);

Parágrafo único. Excepcionalmente, desde que devidamente justificado, o prazo de vigência previsto no **caput** poderá ser prorrogado por até 12 (doze) meses, mediante autorização do Presidente do INSS.

45. Sobre o tema, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSUS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU que dispôs que 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 e que 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. Não se vislumbrando óbice à fixação de prazo em normativo próprio, desde que adequado à consecução do objeto.

46. Para a formalização de ACT, deve-se também examinar os requisitos de habilitação da acordante, inclusive quanto as questões referentes a capacidade técnica do acordante.

47. Na Nota Técnica (sapiens seq. 1, pdf 11) consta que na minuta da IN foram observadas as disposições legais, especialmente quanto aos requisitos de regularidade dispostos no art. 154, §1º-G e elencados no Parecer nº 00004/2021/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.

48. De fato, a regularidade fiscal deverá ser comprovada pela entidade proponente. Quanto ao ponto, além do art. 154 acima citado, os arts. 34 e 39, da Lei nº 13.019/2014 também preveem obrigação semelhante. Vejamos:

Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

(...);

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;

(...);

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;

Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se:

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados;

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito)

anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992. (g.n.)

49. Ainda quanto ao ponto, o art. 29 do Decreto nº 8.726/2016 e o PARECER Nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-11), preceituam 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.

50. Da leitura do art. 4º da minuta, observa-se que algumas consultas indicadas no parágrafo anterior não foram contempladas, tais como SIAFI; CEIS; lista de responsáveis com contas julgadas irregulares, a lista de licitantes inidôneos e a lista de inabilitados para função pública - todas do TCU e, por fim, o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ. Assim, **recomenda-se** a inclusão de tais Certidões no citado art. 4º

2.5 Das Condições para o Desconto nos Benefícios:

51. 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.

52. 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.**

53. O Decreto 3.048/1999, que aprova o regulamento da Previdência social, em seu art. 154, com redação dada pelo Decreto nº 10.410/2020 e Decreto nº 10.537/2020, detalhou os requisitos para a procedimentalização dos descontos em tela, nos termos seguintes:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

(...)

V - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e

(...)

§ 1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público.

§ 1º-A § 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do **caput** e somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário, conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS..

§ § 1º-B A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS.

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do **caput** poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário.

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por:

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas.

§ 1º-E Considera-se mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS.

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do **caput**, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas.

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do **caput** deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin.

§ 1º-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.

54. Nesse norte, como requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido, examina-se a necessidade de **(i)** o desconto abranger somente a mensalidade associativa, **(ii)** a entidade interessada ter legitimidade para o feito, denominada pela qualidade de representar aposentados e de ser legalmente constituída, e **(iii)** autorização de seus filiados.

55. Conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS (por exemplo, no PARECER Nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213/1991, nada mais é do que a contribuição associativa, devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, inciso IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). Estando a previsão legal em questão restrita ao desconto de mensalidade ou contribuição associativa, conclui-se, por outro lado, pela ausência de previsão normativa para descontos de valores de outra natureza (no mesmo sentido, confira-se o precedente da NOTA Nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU - NUP 35000.000459/2018-25).

56. O novel §1º-E do art. 154 do Decreto nº 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". O art. 2º, VII, define mensalidade associativa e está em consonância com o artigo citado.

2.6 Da minuta em análise (Instrução Normativa SEI/INSS - 9028166)

57. No que tange à forma, não merece retoque a roupagem eleita (Instrução Normativa), tal como disposto no art. 2º do Decreto nº 10.139/2019:

Art. 2º A partir da entrada em vigor deste Decreto os atos normativos inferiores a decreto serão editados sob a forma de:

I - portarias - atos normativos editados por uma ou mais autoridades singulares;

II - resoluções - atos normativos editados por colegiados; ou

III - instruções normativas - atos normativos que, sem inovar, orientem a execução das normas vigentes pelos agentes públicos.

58. A **competência** do Presidente do INSS para edição do ato vem alicerçada no art. 7º, I, d, do Decreto nº 10.995/2022.

59. O **motivo** foi apresentado nos documentos coligidos ao processo, relacionando-se a necessidade de sistematizar o processo para formalização, execução e monitoramento de ACT para desconto de mensalidade associativa em benefícios de aposentadorias e pensões.

60. A **finalidade pública** é vislumbrada no escopo de estabelecer diretrizes para celebração dos Acordos de Cooperação Técnica - ACT para desconto de mensalidades associativas de entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas e implementar estratégias para gestão, operacionalização, monitoramento e fiscalização desses Acordos.

61. Quanto ao **conteúdo**, a Instrução Normativa, apresenta alguns dispositivos que demandam alguns ajustes, além das recomendações contidas nos parágrafos: 29, 35 e 50.

62. **Recomenda-se** que no art. 7º e parágrafos para não gerar dúvidas quanto ao repasse dos valores descontados, a redação fique da seguinte forma:

Art. 7º ...

(...)

§ 1º Na existência de pendência, o INSS, por intermédio da DIRBEN, notificará a entidade para efetivar a regularização.

§ 2º Após a comprovação da regularização, o INSS promoverá o repasse do valor, considerando a regularidade fiscal da entidade no mês da inclusão do desconto.

§ 3º Se a pendência não for regularizada no prazo de 30 (trinta) dias contados da comunicação da ocorrência, os valores descontados serão retidos e devolvidos para os beneficiários associados.

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º poderá ser prorrogado por igual período, desde que devidamente justificado.

63. O art. 17 da minuta faz menção a revalidação do desconto baseada no art. 115, §6º da Lei nº 8.213/91. Ocorre que tal parágrafo foi revogado pela Lei nº 14.438/2022. Por outro lado, nada impede que a Administração do INSS, dentro de seu juízo de conveniência e oportunidade, segurança das operações e interesse público e do beneficiário, com base no §1º do art. 154 do Decreto 3.049/1999, preveja tal exigência. Assim, **recomenda-se** que o art. 17 fique com a seguinte redação:

Art. 17. A autorização de desconto deverá ser revalidada a cada 3 (três) anos, a partir de 31 de dezembro de 2022, podendo esse prazo ser prorrogado por mais 1 (um) ano, por meio de ato do Presidente.

3. CONCLUSÃO

64. Assim, diante do exposto, opina-se pela viabilidade jurídico-formal da minuta de Instrução Normativa apresentada (SEI 9028166), com observância das sugestões constante dos parágrafos 29, 35, 50, 62 e 63, *supra*.

65. Com base no art. 14, parágrafo 4º, da Resolução nº 70/INSS/PRES, de 2009, sugere-se o retorno dos autos à área proponente (Presidência do INSS), para conhecimento e providências de sua alçada.

66. É o Parecer, elaborado através do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – SAPIENS.

67. À consideração superior.

Brasília, 07 de novembro de 2022.

PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS
PROCURADORA FEDERAL

De acordo com a manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Em seguida, considerando a relevância da matéria, 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 o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013 e art. 1º, § 3º da Portaria nº 11/2022/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 31 de março de 2022.

(assinado eletronicamente)

ANDRÉ CAMARGO HORTA DE MACEDO
PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014228616202110 e da chave de acesso 017b802a



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 1015378916 e chave de acesso 017b802a 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: 07-11-2022 15:10. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1015378916 e chave de acesso 017b802a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 07-11-2022 14:54. 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. 00034/2022/SUBPROC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.228616/2021-10

INTERESSADOS: DIRETORIA DE BENEFÍCIOS

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

1. Trata-se de minuta de Instrução Normativa que tem por objetivo sistematizar o processo para formalização, execução e monitoramento de Acordo de Cooperação Técnica para desconto de mensalidade associativa em benefícios de aposentadorias e pensões.
2. APROVO o PARECER n. 00050/2022/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (Seq. 24), por seus próprios fundamentos.
3. Encaminhem-se os autos à Presidência do INSS.

Brasília, 07 de novembro de 2022.

JEFFERSON HEITOR DE MEDEIROS KIRCHNER
Subprocurador-Geral do INSS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014228616202110 e da chave de acesso 017b802a



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 1030322015 e chave de acesso 017b802a 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: 07-11-2022 19:06. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -
SEDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

PARECER n. 00030/2017/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35000.000558/2017-26

INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - ANAPPS

ASSUNTOS: **Análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica. Desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário.**

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a ANAPPS, 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. III. Regularidade jurídico-formal do Plano de Trabalho e da minuta do ajuste, desde que observadas as recomendações exaradas.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria Administrativa,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e a **Associação Nacional de Aposentados e Pensionistas da Previdência Social - ANAPPS**, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários dos associados de suas filiadas.

2. Nos termos da Minuta do Acordo de Cooperação Técnica acostada às fls. 26/42, constitui objeto do Acordo de Cooperação Técnica "o desconto de mensalidades dos associados **da ACORDANTE** diretamente em seus benefícios previdenciários, e corresponderá a 2% (dois por cento) do benefício previdenciário, inclusive sobre o 13º salário".

3. Pois bem. No que interessa a esta análise os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

- Ofício ANAPPS nº 80/2017, por meio do qual a Entidade em referência externa seu interesse em subscrever um futuro acordo com o INSS para desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário (fls. 01/02);
- Cópia autenticada da Ata nº 01/2011 da Reunião Extraordinária do Conselho Deliberativo que aprovou e deu posse a diretoria (fls. 47);
- Cópia Autenticada do Estatuto Social do ANAPPS (fls. 05/19);
- Cópia autenticada da Ata nº 01/2011 da Reunião Extraordinária, realizada em 19/09/2013, que aprovou o desconto de até 5% (cinco por cento), a título de mensalidade associativa, dos proventos dos associados aposentados (fl. 48);
- Cópia autenticada da CNH do representante do ANAPPS (fls. 46);
- Declaração, sob as penas do art. 299 do CP, de que não se encontra em mora ou débito junto a Administração Pública (fl. 50);
- Certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à Dívida Ativa da União (fl. 51);
- Certidão negativa de débito junto a fazenda estadual do Rio Grande do Sul (fl. 52);
- Certidão negativa de débito junto a fazenda municipal de porto Alegre (fl. 53);

- o Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (fl. 55);
- o Certificado de Regularidade do FGTS - CRF (fl.54);
- o Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral no cadastro nacional da pessoa Jurídica (fl. 08);
- o Minuta de acordo de cooperação técnica, plano de trabalho, e anexos (fls. 26/42);
- o Pronunciamento da Coordenação Geral do Gerenciamento do Pagamento de Benefícios sobre o ajuste em referência (fls. 72/739); e Aprovação do correspondente Plano de Trabalho pela Diretoria de Benefícios do INSS – DIRBEN (fl. 74).

4. Com efeito, o procedimento veio para análise da Procuradora signatária por força do art. 10 da Lei nº 10.480/2002 c/c o art. 10 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010, do art. 38 da Lei nº 8.666/91.

5. É o relatório, segue o exame.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

Trata-se, então, de análise jurídico-formal de minuta de Termo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a ANAPPS, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (fl. 26), o seguinte:

“O presente Acordo tem por objeto o desconto de mensalidades dos associados **da ACORDANTE** diretamente em seus benefícios previdenciários, e corresponderá a 2% (dois por cento) do benefício previdenciário, inclusive sobre o 13º salário.

§1º Para os benefícios previdenciários com valor igual ou superior a dois salários o desconto corresponderá a 1% (um por cento), incidente, igualmente, sobre o valor do benefício previdenciários, inclusive sobre o 13º salário.

§2º Para os benefícios em que houver solicitação, por parte do associado, de inclusão de dependentes, objetivando que os mesmos usufruam dos mesmos direitos e benefícios oferecidos pela ACORDANTE, o percentual de desconto será de 2% (dois por cento), inclusive sobre o 13º salário.

§3º Para os associados que optarem pela inclusão no Programa de Assistência Pessoal e Saúde, Benefícios, Produtos, Vantagens e Serviços Funerais, Securitários e Cremação, o desconto corresponderá a 3% (três por cento) até o limite de 5% (cinco por cento) do valor do benefício, inclusive sobre o 13º salário.”.

6. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

2.2 Das Condições para o Desconto nos Benefícios

7. O artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

8. A regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213/91 impõe, como condição primeira que o sindicato ou entidade seja legalmente reconhecido, como antecedente de legitimidade para formalização do ajuste.

9. No caso presente, a partir dos documentos acostados, resta comprovado que as finalidades institucionais da ANAPPS são voltadas à defesa e representação legal dos interesses coletivos e individuais de seus associados (art. 6º, Estatuto Social, fls. 06), bem assim, resta comprovado que a associação em questão está devidamente inscrita e com situação cadastral regularizada na Receita Federal, conforme o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, acostado às fls. 08.

10. O segundo requisito é a autorização do filiado para que possa ser implementado o desconto da mensalidade da respectiva entidade, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI, art. 5º, da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º. (Omissis)

(...)

XXI – as entidades associativas, **quando expressamente autorizadas**, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente;

11. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na Cláusula Terceira da minuta do acordo sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Além disso, verifica-se que o §3 da citada Cláusula (vide fl. 28) faz referência à modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício e de requerimento para exclusão de tal desconto como anexos do ACT, cujas minutas foram apensadas às fls. 39/41.

12.

2.3 Do Objeto

13. O objeto integra a Cláusula Primeira do ajuste, *verbis*:

Cláusula Primeira – Do Objeto

“O presente Acordo tem por objeto o desconto de mensalidades dos associados **da ACORDANTE** diretamente em seus benefícios previdenciários, e corresponderá a 2% (dois por cento) do benefício previdenciário, inclusive sobre o 13º salário.

§1º Para os benefícios previdenciários com valor igual ou superior a dois salários o desconto corresponderá a 1% (um por cento), incidente, igualmente, sobre o valor do benefício previdenciários, inclusive sobre o 13º salário.

§2º Para os benefícios em que houver solicitação, por parte do associado, de inclusão de dependentes, objetivando que os mesmos usufruam dos mesmos direitos e benefícios oferecidos pela ACORDANTE, o percentual de desconto será de 2% (dois por cento), inclusive sobre o 13º salário.

§3º Para os associados que optarem pela inclusão no Programa de Assistência Pessoal e Saúde, Benefícios, Produtos, Vantagens e Serviços Funerais, Securitários e Cremação, o desconto corresponderá a 3% (três por cento) até o limite de 5% (cinco por cento) do valor do benefício, inclusive sobre o 13º salário.”.

14. Depreende-se da referida cláusula que o objeto do futuro acordo encontra-se devidamente identificado e definido, atendendo, portanto ao disposto na da Lei nº 13.019/2014.

15. Destaca-se, no entanto, que a decisão de se descontar a contribuição associativa, no percentual de 1% (um por cento) a 5% (cinco por cento) dos benefícios previdenciários, não se encontra suficientemente fundamentada. Isso porque, não há na referida ata da assembleia geral extraordinária quais os critérios de diferenciação de incidência (base de cálculo) dessas alíquotas. **Faz-se necessário definir mais claramente a alíquota e a base de cálculo da contribuição associativa, portanto.**

16. Além disso, **cumpra alertar que o artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991 autoriza o desconto nos benefícios apenas das mensalidades associativas. Lado outro, da leitura do §§ 2º e 3º da clausula primeira do ajuste proposto pretende-se inserir no bojo deste ajuste descontos referentes a remuneração de outros serviços que não se confundem com a mensalidade associativa, incidindo inclusive sobre o 13º salário.**

17. **Quanto ao ponto, não há qualquer manifestação técnica da área demandante, de modo que esta PFE INSS entende, a priori, que as mensalidades de tais serviços não se encontram albergadas pelo permissivo legal aduzido no artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991. Recomenda-se, portanto, revisão do ponto pela área técnica, que deverá manifestar-se fundamentadamente em caso de manutenção dos citados descontos extraordinários.**

18. **Identifica-se, ainda, que o objeto proposto prevê, em todas as hipóteses de desconto, a incidência de desconto do percentual sobre o décimo terceiro salário de benefício, em desalinho com o disposto no item 5, alínea "a", do Plano de Trabalho (fl. 36), ensejando que o tema seja melhor esclarecido, mormente porque aparentemente a mensalidade sindical para além das 12 parcelas anuais não foi suficientemente definida pela associação acordante.**

2.4 Da exigência do Artigo 154, § 1º, do Decreto n.º 3.048/1999

19. O parágrafo primeiro do artigo 154 do Decreto n.º 3.048/1999 preceitua que o desconto de mensalidades de associações e entidades de aposentados do benefício mensal ficará na dependência da conveniência administrativa do setor de benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social.

20. **No presente caso, verifica-se que a Coordenação-Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios, conforme já evidenciado, devidamente motivou a conveniência e oportunidade da celebração do futuro acordo.**

2.5 Definição da natureza jurídica do ajuste proposto e do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:

21. 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, que assim estabelece:

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

I - contribuições devidas pelo segurado à Previdência Social;

II - pagamento de benefício além do devido;

III - Imposto de Renda retido na fonte;

IV - pensão de alimentos decretada em sentença judicial;

V - mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.(..)

[Destacou-se]

22. Examina-se, assim, que o objeto do ajuste proposto é lícito e encontra embasamento legal na Lei de Benefícios.

23. Pois bem. Tratando-se parcerias administrativas com entidade privada sem fins lucrativos, conforme art. 1º do Estatuto do ANAPPS (fl. 05), impõe-se a aplicabilidade do novo regime jurídico de parceria estabelecido pela Lei nº 13.019, de 2014, cuja regência foi determinada em seu art. 41, com a ressalva daquelas parcerias estabelecidas no art. 3º e no parágrafo único do art. 84:

Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:

I - às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitam com esta Lei; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

III - aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - aos termos de compromisso cultural referidos no § 1º do art. 9º da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

VII - às transferências referidas no art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004, e nos arts. 5º e 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

IX - aos pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por: (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) membros de Poder ou do Ministério Público; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) pessoas jurídicas de direito público interno; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)

d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)

X - às parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Art. 41. Ressalvado o disposto no art. 3º e no parágrafo único do art. 84, serão celebradas nos termos desta Lei as parcerias entre a administração pública e as entidades referidas no inciso I do art. 2º. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Art. 83. As parcerias existentes no momento da entrada em vigor desta Lei permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária desta Lei, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.

§ 1º As parcerias de que trata o **caput** poderão ser prorrogadas de ofício, no caso de atraso na liberação de recursos por parte da administração pública, por período equivalente ao atraso.

§ 2º **As parcerias firmadas por prazo indeterminado antes da data de entrada em vigor desta Lei, ou prorrogáveis por período superior ao inicialmente estabelecido, no prazo de até um ano após a data da entrada em vigor desta Lei, serão, alternativamente:** (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - **substituídas pelos instrumentos previstos nos arts. 16 ou 17**, conforme o caso; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - **objeto de rescisão unilateral pela administração pública.**

Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. **São regidos pelo** art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, **convênios:** (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - **entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas;** (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - **decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º.**

Art. 84-A. A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados **convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84.** (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

24. Para tanto, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, que estabelece o seguinte:

I – O **acordo de cooperação** é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 **não** se aplica ao acordo de cooperação, **incidindo:** (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

25. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019/2014, *verbis*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).....

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

.....

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

26. Assim, quanto à **forma** do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes, com a necessária adequação ao regime jurídico introduzido pela Lei nº 13.019/2014, posto que se trata de ajuste sem envolver transferência de recursos entre as entidades congruentes, proposto para ser firmado entre o INSS, Autarquia Federal, e o ANAPPS, entidade civil sem fins lucrativos (fl.05), enquadrada no conceito legal de organização da sociedade civil, definido nas alíneas "a" do inciso I, do art. 2º, da Lei nº 13.019/2014.

2.6 Dos Requisitos Legais para a Celebração de Acordo de Cooperação:

27. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14 como o "*instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros*".

28. 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.

29. Além disso, trata-se de acordo em que não há qualquer repasse financeiro entre os partícipes, ou seja, cada parte cumprirá o acordo utilizando-se de seus próprios recursos. Neste ponto, o Decreto nº 8.726/16, que regulamenta a Lei nº 13.019/14, trata a questão da seguinte forma:

Art. 2º As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

I - termo de fomento ou termo de colaboração, quando envolver transferência de recurso financeiro; ou

II - **acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro.**

30. Sobre o tema, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSUS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:

I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e

entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes**.

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016**.

III – **A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável - , bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.**

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, **sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais**, deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja **realizado prévio chamamento público ou credenciamento**.

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o **prazo de vigência** do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a **prorrogação do prazo de vigência** do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação

anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.(g.n.)

31. 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.

32. No tocante à competência para a subscrição do acordo, o art. 9º c/c 111 do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MPS nº 269, de 09 de novembro de 2009, prevê como competência do Diretor de Benefício "firmar e rescindir contratos, convênios, ajustes, acordos ou instrumentos congêneres, na sua área de atuação". Verifica-se, assim, que a minuta está adequada quanto à competência.

33. 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;

34. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse do ANAPPS (fl. 01), bem como manifestação de interesse do INSS, nos termos da manifestação de fl. 57/59.

35. A própria Lei nº 13.019, de 2014, prevê ainda expressamente no seu artigo 29 que, via de regra, **os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público**. Veja-se:

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

36. Da leitura do dispositivo acima transcrito, 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.

37. Convém salientar, ainda, que o artigo 33 da Lei nº 13.019 dispõe que, para a celebração de acordo de cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. Nesse diapasão, da leitura do art. 6º do estatuto da acordante se observa o atendimento de tal exigência legal.

38. Além do mais, os artigos 34 e 39 elencam alguns requisitos para a celebração de acordo de cooperação técnica. Vejamos:

Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

- II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;
- III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;
- VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;
- VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado;
- VIII - (revogado).

Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:

- I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;
- II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;
- III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
 - a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
 - b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
 - c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
- V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:
 - a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;
 - b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;
 - c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;
 - d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;
- VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;
- VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:
 - a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;
 - b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;
 - c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992. (g.n.)

39. Sugere-se, portanto, que a área técnica verifique o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, esclarecendo ainda que **a regularidade fiscal da ACORDANTE deve ser comprovada na data da celebração do ajuste, por meio dos seguintes documentos: consultas ao SICAF, ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, ao CNJ, à Lista de Inidôneos do Tribunal de Contas da União e ao CADIN, bem como Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas-CNDT (inciso VI do rt. 26 do Decreto nº 8.726/2016) .**

40. Registra-se que foi colacionado aos autos a documentação do responsável legal da organização da sociedade civil e ata da Assembleia Geral que elegeu a Diretoria da acordante, com o fim de garantir que a pessoa física signatária do acordo de cooperação firmado seja efetivamente aquela que representa a instituição.

41. No caso, quanto à legitimidade do Senhora Maria Eunice Ribas (fls. 02 e 17), Presidente do Instituto, para assinar o acordo, estabelece o art. 23, "d", do Estatuto Social (fl. 13) que compete ao Presidente "assinar isoladamente acordos". Assim, percebe-se que o referido é a autoridade competente para representar a ANAPPS no ajuste em referência.

42. Recomenda-se nos termos do art. 26. inciso IX, do Decreto nº 8.726/2016, seja apresentada declaração do representante legal da ANAPPS 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.

43. 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.

2.7 Do Plano de Trabalho

44. Quanto à exigência de plano de trabalho para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019/2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do art. 22, da Lei 13.019/2014, bem como do art. 25, do Decreto 8.726/2016, adequado, em certa medida, ao acordo de cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros. Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do regulamento:

Art. 25. Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, apresentar o seu plano de trabalho, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;

II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;

III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;

IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e

VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do caput deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria.

45. Nesses termos, entende-se que o plano de trabalho, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016. No presente caso, verifica-se que no Plano de Trabalho constam os requisitos mínimos exigidos por lei, tendo sido aprovado pelo Diretor de Benefícios, por meio da manifestação de fl. 60, nos termos do §2º do art. 3º da Portaria nº 3.522/INSS/PRES, de 23/08/2006.

2.8 Da Minuta do Ajuste

46. No que toca à **minuta do acordo de cooperação técnica**, importante observar o que dispõe o artigo 42 da Lei nº 13.019. Veja-se:

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de **acordo de cooperação**, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

47. Da análise da minuta encaminhada a esta Procuradoria, no que é aplicável ao acordo de cooperação técnica, verifica-se a presença das cláusulas obrigatórias acima relacionadas, razão pela qual não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS. Sugere-se, todavia, o seguinte:

- No **preâmbulo, recomenda-se** fazer referência Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e ao Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, que a regulamenta;

48. De mais a mais, anota-se a importância de a área técnica processante utilizar os modelos elaborados e divulgados no âmbito desta Autarquia, cujo objetivo é a uniformização dos procedimentos com vistas ao aprimoramento, eficiência, e celeridade nos processos realizados pelo INSS. Alerta-se, ainda, que a área demandante, na ocasião de sua adoção, certifique-se quanto à utilização da última versão disponível, tomando as medidas de cautela necessárias para a sua adaptação em conformidade com o objeto concreto do ajuste.

49. 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)

50. 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

51. 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 às fls. 26/32, desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 15-18, 39, 42, 43 e 47 da presente manifestação.**

52. Face o exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Benefícios**, com vistas ao prosseguimento do feito.

É o parecer, elaborado através do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – SAPIENS.

À consideração superior.

Brasília, 05 de maio de 2017.

ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000000558201726 e da chave de acesso f00d93d6



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 41072490 e chave de acesso f00d93d6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 05-05-2017 15:52. Número de Série: 13523452. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -
SEDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

DESPACHO n. 00165/2017/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35000.000558/2017-26

INTERESSADOS: PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS EM BRASILIA

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

1. Ciente e de acordo com o PARECER n. 00030/2017/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU de lavra da Dra. ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM em que opina, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica encaminhada em análise**, sem qualquer incursão na seara técnica ou exame da conveniência e oportunidade na celebração do referido ajuste, **pela aprovação da minuta às fls. 26/32**, desde que sejam previamente atendidas as recomendações formuladas na manifestação supracitada.

2. À consideração superior, sugerindo-se o retorno do feito à Diretoria de Benefícios do INSS para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

Brasília, 05 de maio de 2017.

ALEX DA COSTA GRAÇANO
PROCURADOR FEDERAL
CHEFE DA DIVISÃO DE PESSOAL
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA SUBSTITUTO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000000558201726 e da chave de acesso f00d93d6



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -
SEDE
GABINETE
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

DESPACHO n. 00167/2017/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35000.000558/2017-26

INTERESSADOS: PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS EM BRASILIA

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

1. Ciente.

2. De acordo com a manifestação contida no **DESPACHO n. 00165/2017/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**.

3. Remetam-se os autos à Diretoria de Benefícios do INSS para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

Brasília, 05 de maio de 2017.

ALESSANDRO ANTONIO STEFANUTTO
PROCURADOR CHEFE NACIONAL DA PFE/INSS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000000558201726 e da chave de acesso f00d93d6



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -
PFE/INSS - SEDE
DIVISÃO DE ANÁLISE DE ATOS ADMINISTRATIVOS

PARECER n. 00060/2019/DAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35000.000600/2014-66

INTERESSADOS: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA

ASSUNTOS: Análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica para desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário.

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a CONTAG, 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. Aprovação com ressalvas.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria Administrativa,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares - CONTAG, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários dos associados dos sindicatos a ela vinculados.

2. O presente ajuste já foi anteriormente firmado, consoante se nota do ajuste acostado às fls. 221-230, publicado no Diário Oficial da União nº 152, de 11 de agosto de 2014. No caso, a minuta foi previamente analisada por esta Especializada, por meio do PARECER n. 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU aprovado pelo DESPACHO n. 01125/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU e pelo DESPACHO n. 01124/2014/GAB/PFEINSS/AGU.

3. As tratativas para a celebração deste novo ajuste iniciaram por meio do Ofício nº 0103/2019/SPS/CONTAG, de 25 de março de 2019 (fl. 240).

4. Nos termos da Minuta do Acordo de Cooperação Técnica acostada às fls. 330-345 constitui objeto do Acordo de Cooperação Técnica "a realização do desconto de mensalidades associativas no percentual de 2% (dois por cento) do valor dos benefícios previdenciários dos aposentados associados aos sindicatos de trabalhadores rurais afiliados/vinculados à ACORDANTE e o consequente repasse do percentual destinado às Federações e Sindicatos a ela vinculados (20% e 75%, respectivamente), na forma do parágrafo único do artigo 65 e do artigo 66 do seu Estatuto".

5. No que interessa a esta análise os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

- Ofício nº 0103/2019/SPS/CONTAG, de 25 de março de 2019, por meio do qual a Entidade em referência externa seu interesse em subscrever acordo com o INSS para desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário (fl. 340)
- Ofício nº 0262/2019/SPS/CONTAG, de 06 de junho de 2019, por meio do qual a Entidade em referência encaminha documentação que entendeu pertinente (fls. 262-263);
- Comprovante de Inscrição e da Situação Cadastral da interessada (fls. 264);
- Cópia autenticada do documento de identificação do representante da interessada (carteira nacional de habilitação) (fl. 265);
- Cópia da Ata de posse da Diretoria para o quadriênio de 2017/2010 (fls. 266-273);

- o Declaração, subscrita pelo presidente da entidade interessada, sob as penas do art. 299 do CP, de que não se encontra em mora ou débito junto a Administração Pública (fl. 274);
- o Certidão Positiva com efeitos de Negativa de Débitos relativos aos tributos Federais e à Dívida Ativa da União (fl. 275);
- o Certidão Positiva com efeitos de Negativa de débitos, inclusive os relativos à dívida ativa, junto a Fazenda Pública do Distrito Federal (fls. 276);
- o Certificado de Regularidade do FGTS - CRF (fl. 277 e 304);
- o Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas com efeito de Negativa (fl. 278-279);
- o Declaração, subscrita pelo presidente da entidade interessada, de que, para os fins do inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal de 1988, c/c o inciso V do art. 27 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, não possui em seu quadro de pessoal empregados menores de 18 (dezoito) anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre, e em qualquer trabalho menores de 16 (dezesesseis) anos. Por meio da referida Declaração, assume o compromisso, ainda, de declarar a superveniência de qualquer fato impeditivo à habilitação (fl. 280);
- o Certificado de Registro Cadastral - CRC (fl. 281);
- o Cópia autenticada de Ata da Assembleia Geral do Conselho Deliberativo da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG, para alteração estatutária no dia 29 de novembro de 2018 (fls. 282-284);
- o Cópia autenticada do Estatuto Social consolidado da entidade interessada (fls. 285-298v);
- o Declaração, subscrita pelo Secretário de Administração e finanças da entidade, de funcionamento regular da entidade e de capacidade técnica e operacional para o cumprimento do objeto (fl. 301);
- o Cópia de extrato da situação sindical da entidade, indicando a carta sindical L 020P013A1964 válida em nome da entidade interessada (fl. 302);
- o Cópia autenticada do documento de identificação (carteira nacional de habilitação) do Secretário de Administração e finanças da entidade (fl. 303);
- o Pronunciamento da Coordenação Geral de Pagamentos e Gestão de Serviços Previdenciários sobre o ajuste em referência (fls. 328-329);
- o Minuta de Acordo de Cooperação Técnica seguida de minuta do Plano de Trabalho (fls. 330-361);
- o Aprovação do correspondente Plano de Trabalho pela Diretora de Benefícios encaminhamento dos autos para manifestação conclusiva por esta PFE (fl. 362).

6. Com efeito, o procedimento veio para análise da Procuradora signatária por força do art. 10 da Lei nº 10.480/2002 c/c o art. 10 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010, do art. 38 da Lei nº 8.666/91.

7. Registra-se que o processo em epígrafe está sendo analisado prioritariamente, em detrimento da ordem cronológica de recebimento, haja vista o pedido de urgência formulado pela Diretora de Benefícios ao Coordenador-Geral de Matéria Administrativa.

8. É o relatório, segue o exame.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

Trata-se, então, de análise jurídico-formal de minuta de Termo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a CONTAG, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (fl. 331), o seguinte:

“O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto a realização do desconto de mensalidades associativas no percentual de 2% (dois por cento) do valor dos benefícios previdenciários dos aposentados associados aos sindicatos de trabalhadores rurais filiados/vinculados à ACORDANTE e o consequente repasse do percentual destinado às Federações e Sindicatos a ela vinculados (20% e 75%, respectivamente), na forma do parágrafo único do artigo 65 e do artigo 66 do seu Estatuto.

§1º O desconto em referência apenas será realizado e repassado à ACORDANTE, se houver expressa autorização do aposentado e do respectivo sindicato.

§2º O presente Acordo de Cooperação técnica e as relações previdenciárias dele decorrentes são regidos pela Lei de Benefícios da Previdência Social - Lei nº 8.213/91 e respectiva regulamentação, bem como as disposições específicas ora ajustadas”.

9. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

2.2 Das Condições para o Desconto nos Benefícios

10. O artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.**

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

V - **mensalidades de associações e demais entidades de aposentados** legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

11. Na mesma linha, a Instrução Normativa nº 77, de 2015, assim estabelece:

Art. 618. A Previdência Social poderá firmar Acordos de Cooperação Técnica – ACT para processamento de requerimento e/ou pagamento de benefícios previdenciários, acidentários e salário-maternidade em casos de adoção, para processamento de requerimento de CTC, para pagamento de salário-família a trabalhador avulso ativo, para inscrição de beneficiários, para Reabilitação Profissional, **para descontos de mensalidades de entidades de classe** e acesso às informações dos sistemas informatizados, com:

I - empresas;

II - sindicatos e Órgãos de Gestão de Mão de Obra – OGMOS;

III - **entidades de aposentados**; e

IV - órgãos da Administração Pública Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios.

(...)

Art. 619. A Previdência Social poderá firmar acordos para consignação e retenção de empréstimos em benefícios previdenciários, em favor das instituições financeiras e **desconto de mensalidades de entidades de classe nos termos desta IN.**

Parágrafo único. Os Acordos de Cooperação Técnica devem ser firmados entre o MPS/INSS e outros órgãos ou entidades da Administração Pública ou com entidades privadas para realização de atividades de interesse comum dos partícipes, que não envolvam repasses de dinheiro público.

12. 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.**

13. Nesse norte, como requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido, examina-se a necessidade de **(i)** o desconto abranger somente a mensalidade associativa, **(ii)** a entidade interessada ter legitimidade para o feito, denominada pela qualidade de representar aposentados e de ser legalmente constituída, e **(iii)** autorização de seus filiados.

14. Conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS (por exemplo, no PARECER Nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU - NUP 35000.000600/2014-66), a mensalidade associativa a que se refere o art. 115, inciso V, da Lei n. 8.213, de 1991, nada mais é do que a **contribuição associativa**, devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, inciso IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). Estando a previsão legal em questão restrita ao desconto de mensalidade ou contribuição associativa, **conclui-se, por outro lado, pela ausência de previsão normativa para descontos de valores de outra natureza** (no mesmo

sentido, confira-se o precedente da NOTA Nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU - NUP 35000.000459/2018-25).

15. Pois bem. Analisando-se o estatuto social consolidado da CONTAG (fls. 296v-297), percebe-se que ele prevê o seguinte:

CAPÍTULO XVI

DA MANUTENÇÃO E DO PATRIMÔNIO DA CONFEDERAÇÃO

Art. 65. A CONTAG será mantida e terá o seu patrimônio constituído:

I - pelas contribuições sociais aprovadas pelas instâncias do MSTTR;

II - pela receita da contribuição sindical;

III - pela receita da contribuição confederativa;

IV – pela receita da contribuição assistencial;

V – pela contribuição negocial;

VI – por qualquer outra contribuição que venha a ser criada por lei destinada ao custeio das entidades sindicais;

VII – pelas contribuições estabelecidas em assembleia geral do Conselho Deliberativo;

VIII - por doações, legados e outras rendas eventuais;

IX - pelos bens e valores próprios e suas rendas.

Parágrafo único. O valor da contribuição/mensalidade associativa de que trata o inciso I do caput, corresponderá ao percentual de 2% (dois por cento) do valor da remuneração ou da renda mensal do benefício previdenciário do associado(a).

Art. 66. Salvo previsão expressa em lei, as contribuições previstas no art. 65 serão arrecadadas e partilhadas entre as entidades do MSTTR de acordo com as deliberações do Conselho Deliberativo ou do Congresso Nacional de Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares.

16. Ao que parece, pretende-se ver descontada por meio deste ajuste as contribuições sociais aprovadas pelas instâncias do MSTTR.

17. Ao mesmo tempo, com fulcro no disposto ao final da Ata da Assembleia Geral do Conselho Deliberativo da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG, para alteração estatutária no dia 29 de novembro de 2018 (fls. 282-284), o objeto do ajuste destaca que o percentual descontado será distribuído entre a Confederação, Federação e Sindicatos, na proporção de 5%, 20% e 75%, respectivamente.

18. A CONTAG apresenta-se com entidade de natureza sindical de 3º grau (fl. 302). A contribuição associativa devida apenas pelo associados das entidades sindicais está definida no art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, *verbis*:

Art. 548 - Constituem o patrimônio das associações sindicais:

a) as contribuições devidas aos Sindicatos pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades, sob a denominação de imposto sindical, pagas e arrecadadas na forma do Capítulo III deste Título;

b) as contribuições dos associados, na forma estabelecida nos estatutos ou pelas Assembléias Gerais;

c) os bens e valores adquiridos e as rendas produzidas pelos mesmos;

d) as doações e legados;

e) as multas e outras rendas eventuais.

19. Da leitura do Estatuto, a mensalidade que se busca descontar muito se assemelha a uma contribuição confederativa. Tal contribuição encontra previsão no art. 8º, inciso IV, da Constituição Federal e é destinada ao custeio do sistema confederativo, do qual fazem parte os sindicatos, federações e confederações de uma dada categoria profissional:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

(...)

IV - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;

20. Nos termos da súmula vinculante nº 40, a contribuição confederativa é voluntária e não fundada em lei, não apresentando, portanto, natureza jurídica de tributo, nem se submetendo ao regime jurídico tributário. E, por isso, "só é exigível dos filiados ao sindicato respectivo".
21. Pois bem, seja contribuição associativa, seja contribuição confederativa, é certo que somente é devida pelos filiados do sindicato, desde que estabelecida no Estatuto Social ou pela Assembléia Geral.
22. No presente caso, trata-se de contribuição social definida no Estatuto da Confederação (CONTAG) e não do Sindicato. Observa-se que o beneficiário é vinculado diretamente ao Sindicato e este, seguindo a estrutura federativa sindical, é filiado à federação e esta à Confederação.
23. Há necessidade portanto, de se verificar que a contribuição foi estabelecida pela assembleia geral do sindicato ao qual o segurado é filiado, ou no estatuto da entidade sindical de 1º grau.
24. **Nesse norte, observa-se que há necessidade de se identificar se a contribuição a que se refere o art. 65, inciso I, do Estatuto da CONTAG é replicado nos estatutos dos Sindicatos. Devendo a área técnica realizar providências nesse sentido.**
25. **Outrossim, apesar de o parágrafo único do art. 65 do Estatuto Social da CONTAG ter definido o percentual de desconto (2%), subsiste a necessidade de aprovação pelas instâncias do MSTTR, a que se refere o inciso I do mesmo artigo.**
26. Além disso, recomenda-se que a análise técnica seja complementada para que realize um exame crítico da mensalidade que se pretende ver descontada, para que se demonstre, com clareza, o tipo de mensalidade que se pretende integrar neste ajuste.
27. Quanto ao requisito da legitimidade da entidade para figurar no polo do ajuste de referência, evidencia-se que o artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas.**
28. Pois bem. No que se refere à natureza jurídica da entidade acordante, a lei define a necessidade de se tratar de uma associação, ou entidade congênere, de aposentados.
29. Associação, na forma descrita pelo art. 53 do Código Civil, Lei nº 10.406, de 2002, revela-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. Trata-se de entidade particularizada por não ter finalidade econômica, podendo ser de diversos fins. Nesses termos, cumpre anotar a definição trazida por Maria Helena Diniz:

Tem-se a associação quando não há fim lucrativo ou intenção de dividir o resultado, embora tenha patrimônio, formado por contribuição de seus membros para a obtenção de fins culturais, educacionais, esportivos, religiosos, recreativos, morais etc. (Curso de Direito Civil Brasileiro — Teoria Geral do Direito Civil, 15. ed., São Paulo: Saraiva, 1999, v. 1, p. 146)

30. 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.

31. A Instrução Normativa nº 77, de 2015, em seu art. 618, §5º, define associação como sendo "uma entidade de direito privado, dotada de personalidade jurídica e caracterizada pela união de pessoas para realização e consecução de objetivos comuns, sem finalidade lucrativa".
32. 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.
33. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o artigo 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, definiu a finalidade específica da associação cuja mensalidade se pode descontar dos benefícios previdenciários, qual seja: de aposentados. Infere-se, portanto, que a associação deve ser constituída pela reunião de pessoas que busquem objetivos específicos da categoria de aposentados, sejam objetivos ligados à categoria profissional a qual pertenciam, sejam objetivos ligados a atividades sociais dos aposentados.
34. *In casu*, a CONTAG nos termos de seu Estatuto Social (fl. 287v) é entidade sindical de grau superior da categoria profissional de trabalhadores rurais, cuja atuação, além de defender os interesses da categoria profissional que representa, consiste também em defender os aposentados e pensionistas rurais.
35. Nesses termos, é possível enquadrar a entidade interessada no conceito de associação de aposentados, posto que se refere a entidade que busca objetivos específicos da categoria profissional que representa e de seus respectivos aposentado.
36. Ainda no que toca a legitimidade da entidade interessada, há que se perquirir se se trata de entidade legalmente constituída. Os requisitos para a constituição das Associações estão definidos no art. 53 e seguintes do Código Civil, de 2002. O normativo prevê, por exemplo, os requisitos mínimos do Estatuto, bem como proíbe a previsão de direitos e obrigações recíprocas.
37. No caso, a entidade apresentou carta sindical às fls. 302, **devendo à área técnica certificar a validade atual da carta, já que a impressão do documento se refere a 13/12/2016.**
38. Além disso, tendo em vista que se trata de ajuste a ser feito com a confederação, mas para desconto em folha de valores inicialmente pertencentes ao Sindicato (filiado a confederação, diga-se). **Recomenda-se que seja solicitada a carta sindical do sindicatos vinculados.**
39. Sabe-se que para esse tipo de avença não há necessidade de comprovação de personalidade sindical, conforme posicionamento firmado por esta PFE no DESPACHO nº 00225/2015/GAB/PFE-INSS/PGF/AGU, exarado no bojo do processo de nº 35000.001397/2014-45, e replicado em outros casos como o do NUP: 35000.000914/2013-88.
40. Em que pese essa desnecessidade, examina-se que o presente ajuste pretende firmar acordo para o desconto de contribuição destinada a financiar o sistema confederativo sindical. Pretende-se, inclusive, firmar ajuste único com a Confederação e, por meio dele, alcançar todos os sindicatos que lhe são vinculados.
41. Em vista disso, entende-se que há necessidade de verificar a legitimidade de cada uma das entidades sindicais vinculadas, como também a regularidade de filiação delas para com as federações respectivas e a confederação conveniente.
42. **Assim, sugere-se, como melhor forma de este instituto certificar a regularidade da relação sindical a que se suplanta a CONTAG para realizar os descontos em nome de cada um dos sindicatos vinculados, que a administração exija e certifique a regularidade sindical de cada um dos sindicatos e federações envolvidas no feito, inclusive quanto a regularidade do elo sindical que as conectam.**
43. O terceiro requisito necessário para a formalização do ajuste é a **autorização do aposentado filiado** para que possa ser implementado o desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI, art. 5º, da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º. (Omissis)

(...)

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente;

44. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na Cláusula Terceira da minuta do acordo sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Além disso, verifica-se que o §3º da citada Cláusula (vide fl.335) faz referência à modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício e de requerimento para exclusão de tal desconto como anexos do ACT, cujas minutas foram apensadas às fls. 356-361.

45. Além disso, considerando que se pretende descontar valor de contribuição associativa (sindical ou confederativa) cuja previsão deve ser feita pelo estatuto do Sindicato ou assembleia geral do sindicato, **recomenda-se que a autorização seja assinada pelo aposentado filiado conjuntamente com o representante do Sindicato.**

46. Nesses termos, e em razão da possibilidade de a entidade se adequar quanto às inconsistências ora levantadas, assim como em atenção à razoável duração do processo administrativo, dar-se-á seguimento à análise da Minuta de ACT submetida a análise.

2.3 Da exigência do Artigo 154, § 1º, do Decreto n.º 3.048/1999

47. O parágrafo primeiro do artigo 154 do Decreto n.º 3.048/1999 preceitua que o desconto de mensalidades de associações e entidades de aposentados do benefício mensal ficará na dependência da conveniência administrativa do setor de benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social.

48. No presente caso, verifica-se que a Divisão de Convênios de Benefícios, com aprovação do Diretor de Benefícios, motivou a conveniência e oportunidade da celebração do futuro acordo nos seguintes termos:

6. Ressaltamos que essa parceria consolida-se como uma conveniência administrativa, estabelecida desde outros ajustes, vez que o Acordo propõe-se a continuidade da execução de uma facilidade ao segurado que é o recolhimento de sua mensalidade associativa diretamente do benefício, e encontra previsão legal no §1 do art. 154 do Decreto 3.048/99.

49. Nada obstante, como já repisado por esta PFE, e nos termos do art. 20, da Lei de introdução às normas de Direito Brasileiro - Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, e do Decreto nº 9.830, de 2019, **não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos**, devendo a administração fazer constar nos autos a motivação das opções definidas, mediante avaliação dos riscos envolvidos **em cotejo com as demais opções de meios e de formas de realização do objeto pretendido, *verbis*:**

LIDNB

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

[\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Decreto nº 9.830, de 2019

Motivação e decisão

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

Motivação e decisão baseadas em valores jurídicos abstratos

Art. 3º A decisão que se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos observará o disposto no art. 2º e as consequências práticas da decisão.

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.

§ 2º Na indicação das consequências práticas da decisão, o decisor apresentará apenas aquelas consequências práticas que, no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 3º A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade.

(...)

Interpretação de normas sobre gestão pública

Art. 8º Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos, as dificuldades reais do agente público e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Na decisão sobre a regularidade de conduta ou a validade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos, serão consideradas as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público.

§ 2º A decisão a que se refere o § 1º observará o disposto nos art. 2º, art. 3º ou art. 4º.

50. Assim, em que pese haver autorização legislativa, é necessário que a administração realize avaliação concreta do custo/benefício desse ajuste para o INSS. Mormente no presente caso em que, como dito, se trata de uma renovação da avença.

51. Assim, e considerando as diversas reclamações realizadas pelos beneficiários aposentados em face de descontos de mensalidades associativas, é prudente que se consigne nos autos uma avaliação da execução do ajuste (anterior) com a entidade interessada. Tal avaliação deve ser realizada tanto para a ferir a conveniência de se firmar novo ajuste, quanto para que se promova eventuais melhorias na execução.

52. **Assim, caso haja saneamento das inconsistências detalhadas no tópico anterior e a administração opte em dar seguimento à presente proposta de ajuste, recomenda-se seja robustecida a motivação da conveniência administrativa, devendo a área técnica competente fazer constar avaliação do ajuste anterior celebrado com a entidade interessada, bem como do custo de implantação da medida, e riscos associados à prática, a exemplo da responsabilização judicial do INSS em caso de descontos questionados pelos segurados.**

2.4 Definição da natureza jurídica do ajuste proposto e do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:

53. 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.

54. Pois bem. Configurada como associação (vide art. 1º Estatuto Social consolidado, fl. 06), o CONTAG se revela como entidade privada sem fins lucrativos (art. 53 do Código Civil), em busca de firmar acordo com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil (vide art. 1º e art. 41 da Lei em questão), sendo de destacar, a respeito, o que dispõe o artigo 2º, inciso I, alínea "a", da mencionada Lei:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

55. Sobre o ponto, parece que a CONTAG enquadra-se na definição legal, uma vez que, analisando-se Estatuto Social consolidado, percebe-se que não haverá distribuição de "resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela do seu patrimônio, sob nenhum aforma ou pretexto" (art. 67, §1º - fl. 297).

56. Em continuidade, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, que estabelece o seguinte:

I – O **acordo de cooperação** é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de

trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 **não** se aplica ao acordo de cooperação, **incidindo**: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, caput e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016**.

57. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, incisos III e VIII-A, da Lei nº 13.019/2014. *verbis*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).....

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

.....

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

58. Assim, quanto à **forma** do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes, com a necessária adequação ao regime jurídico introduzido pela Lei nº 13.019/2014, posto que se trata de ajuste sem envolver transferência de recursos entre as entidades congruentes, proposto para ser firmado entre o INSS, Autarquia Federal, e a CONTAG, entidade civil sem fins lucrativos (fl.287v), enquadrada no conceito legal de organização da sociedade civil, definido nas alíneas "a" do inciso I, do art. 2º, da Lei nº 13.019/2014.

2.5 Dos Requisitos Legais para a Celebração de Acordo de Cooperação:

59. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14 como o "*instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade*

civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros".

60. 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.

61. Além disso, trata-se de acordo em que não há qualquer repasse financeiro entre os partícipes, ou seja, cada parte cumprirá o acordo utilizando-se de seus próprios recursos. Neste ponto, o Decreto nº 8.726/16, que regulamenta a Lei nº 13.019/14, trata a questão da seguinte forma:

Art. 2º As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

I - termo de fomento ou termo de colaboração, quando envolver transferência de recurso financeiro; ou

II - acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro.

62. Sobre o tema, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSUS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:

I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estas e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.**

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) **nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.**

III – **A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.**

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, **sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais,** deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja **realizado prévio chamamento público ou credenciamento**.

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o **prazo de vigência** do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a **prorrogação do prazo de vigência** do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.(g.n.)

63. 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.

64. No tocante à **competência para a subscrição do acordo**, o inciso I do art. 6º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 414, de 28 de setembro de 2017, prevê como competência do Presidente do INSS exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS, já o art. 9º do mesmo normativo, prevê como competência do Diretor de Benefício "firmar e rescindir contratos, convênios, ajustes, acordos ou instrumentos congêneres, na sua área de atuação". Além disso, o art. 142, inciso I, alínea "c", do Regimento Interno destaca a competência da Diretoria de Benefícios para gerenciar os procedimentos de compensação previdenciária e de consignação em benefícios. Verifica-se, assim, que a minuta está adequada quanto à competência.

65. **Quanto à competência do representante do CONTAG para a subscrição do Acordo**, verifica-se, da cópia autenticada do Estatuto Social acostada aos autos (fls. 292), que compete ao Presidente representar a CONTAG, ativa e passivamente, em juízo ou fora dele. "

66. Nesse norte, foi juntada aos autos cópia autenticada de documento de identificação (carteira nacional de habilitação) do Sr. Aristides Veras dos Santos (fl.265), presidente da entidade. Além disso, acostou-se cópia autenticada da Ata de posse da Diretoria para o quadriênio de 2017/2010 (fls. 266-273).

67. O art. 30 do Decreto nº 8.726/2016, aplicável ao acordo de cooperação por força do art. 6º, II, do mesmo diploma legal, anota que o processo deve ser instruído com **parecer do órgão técnico** a respeito dos itens enumerados no inciso V do **caput** do art. 35 da Lei nº 13.019/2014, cuja redação é a seguinte:

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

(...)

V - **emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:**

- a) do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;
- b) da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;

- c) da viabilidade de sua execução;
- d) da verificação do cronograma de desembolso;
- e) **da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria**, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;
- f) (Revogada);
- g) **da designação do gestor da parceria**;
- h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;

68. Quanto ao mérito da proposta, **recomenda-se que a área técnica demandante complemente a análise técnica em face do objeto proposto, especialmente em atenção as recomendações propostas no tópico 2.2 e 2.3 desta manifestação.**

69. **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.**

70. 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 CONTAG (fl. 239), bem como manifestação de interesse do INSS, nos termos da manifestação de fls. 328-329.

71. A Lei nº 13.019, de 2014, prevê ainda expressamente no seu artigo 29 que, via de regra, **os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público**. Da leitura do dispositivo citado, depreende-se que o chamamento público somente é obrigatório para a celebração de acordo de cooperação técnica quando o seu objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, o que **não** ocorre no caso em tela.

72. Convém salientar, ainda, que o artigo 33 da Lei nº 13.019 dispõe que, para a celebração de acordo de cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente **objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social**. Nesse diapasão, o art. 3º do Estatuto da interessada parece contemplar finalidades nesse sentido.

73. 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.)

74. **Esclarece-se que a regularidade fiscal da Acordante deve ser comprovada na data da celebração do ajuste. Outrossim, recomenda-se que a área técnica verifique o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, mediante a juntada da documentação constante dos respectivos dispositivos legais destacados - ou deles decorrentes . Deve-se atentar, ademais, para a necessidade de apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT (inciso VI do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016).**

75. **Recomenda-se, ainda, em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao artigo 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, e ao contido no PARECER Nº 00051/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP 35000.001200/2017-11), que a área técnica competente, na verificação de ocorrências impeditivas à celebração do ACT, consulte, sem prejuízo de outras consultas ou diligências eventualmente pertinentes, os seguintes sistemas/bancos de dados: (I) o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM, (II) o SICONV, (III) o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, (IV) o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, (V) o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, (VI) o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, (VII) a Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares, a Lista de licitantes inidôneos e a Lista de inabilitados para função pública, as três do Tribunal de Contas da União - TCU, e (VIII) o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.**

76. De toda sorte, deve-se destacar que tais exigências/consultas constantes ou derivadas do art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, c/c artigos 26 e 29 do Decreto nº 8.726, de 2016, podem ser afastadas pelo órgão ou entidade pública federal, nos termos do artigo 6º, parágrafo 2º, inciso I, do próprio Decreto nº 8.726, de 2016. Confira-se *in verbis*:

Art. 6º (...)

(...)

§ 2º O órgão ou a entidade pública federal, para celebração de acordo de cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial,

poderá, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público:

I - afastar as exigências previstas nos Capítulos II e III, especialmente aquelas dispostas nos art. 8º, art. 23 e art. 26 a art. 29; e

II - estabelecer procedimento de prestação de contas previsto no art. 63, § 3º, da Lei nº 13.019, de 2014, ou sua dispensa. (Grifos nossos).

77. Não obstante as consultas em questão, **recomenda-se**, nos termos do inciso IX do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016, que seja apresentada declaração do representante legal da entidade interessada com informação de que a organização e seus dirigentes **não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, as quais deverão estar descritas no documento.**

78. **Por fim, recomenda-se seja juntada aos autos a declaração de que trata o art. 27 do Decreto nº 8.726/2016, verbis:**

Art. 27. Além dos documentos relacionados no art. 26, a organização da sociedade civil, por meio de seu representante legal, deverá apresentar, no prazo de que trata o **caput** do art. 25, declaração de que:

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal; e

b) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, das pessoas mencionadas na alínea “a” deste inciso;

II - não contratará, para prestação de serviços, servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

III - não serão remunerados, a qualquer título, com os recursos repassados:

a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal;

b) servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

c) pessoas naturais condenadas pela prática de crimes contra a administração pública ou contra o patrimônio público, de crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade, e de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

§ 1º Para fins deste Decreto, entende-se por membro de Poder o titular de cargo estrutural à organização política do País que exerça atividade típica de governo, de forma remunerada, como Presidente da República, Governadores, Prefeitos, e seus respectivos vices, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Vereadores, membros do Poder Judiciário e membros do Ministério Público.

§ 2º Para fins deste Decreto, não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.

2.6 Do Plano de Trabalho

Quanto à exigência de plano de trabalho para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019/2014, cumpre destacar que sua confecção deve atender aos regramentos do **art. 22, da Lei 13.019/2014**, bem como do **art. 25, do Decreto 8.726/2016**, adequado, em certa medida, ao acordo de cooperação, notadamente quanto aos regramentos que envolvam repasses financeiros. Para tanto, colaciona-se o disposto no art. 25 do regulamento:

Art. 25. Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, **apresentar o seu plano de trabalho**, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;

II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;

III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;

IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

VI - os valores a serem repassados mediante cronograma de desembolso; e

VII - as ações que demandarão pagamento em espécie, quando for o caso, na forma do art. 38.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso V do caput deverá incluir os elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria.

79. Nesses termos, entende-se que o plano de trabalho, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. No presente caso, verifica-se que do Plano de Trabalho constam os requisitos mínimos exigidos por lei, tendo sido aprovado pelo Diretor de Benefícios, por meio da manifestação de fl. 362, nos termos do art. 9º do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MDS nº 414, de 2017.

2.7 Da Minuta do Ajuste

No que toca à **minuta do acordo de cooperação técnica**, importante observar o que dispõe o artigo 42 da Lei nº 13.019. Veja-se:

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de **acordo de cooperação**, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de

apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

80. Da análise da minuta encaminhada a esta Procuradoria, no que é aplicável ao acordo de cooperação técnica, verifica-se a presença das cláusulas obrigatórias acima relacionadas, razão pela qual não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS. Sugere-se, todavia, o seguinte:

- No **preâmbulo**, recomenda-se excluir a referência a Portaria Conjunta MPS/INSS/PREVIC nº 64, de 19 de fevereiro de 2014, porto que revogada.
- Na cláusula primeira, acrescentar os seguintes parágrafos:

Parágrafo terceiro. Entende-se por mensalidade associativa o pagamento devido pelo associado à ACORDANTE, em função tão-só de sua filiação aos quadros associativos, não vinculado, portanto, a qualquer contraprestação ou aproveitamento específico, nem decorrente de qualquer adesão a programas ou planos de vantagens ou benefícios.

Parágrafo quarto. A inclusão de qualquer serviço prestado pela ACORDANTE ou por TERCEIRO embutido no valor da mensalidade, ou em desacordo com essa cláusula, ensejará as consequências previstas na cláusula décima segunda, bem como na cláusula nove, parágrafos terceiro e quarto.

- Na cláusula segunda, item 2.2.11, alínea "d", argumenta-se; o termo contratação se refere a este Acordo? ou se refere a Relação associativa? Em vista disso, recomenda-se que se revise o termo, conforme a finalidade que a autarquia pretende atingir com esse dispositivo.
- Na cláusula oitava, ao final do segundo §1º acrescentar: "sem prejuízo das providências para responsabilização civil a acordante e criminal de quem lhe houver dado causa."
- na cláusula nona, recomenda-se o seguinte texto:

Sem prejuízo da responsabilidade da **ACORDANTE** perante o **INSS** ou para com terceiros pelos atos causados pelos seus empregados ou prepostos, o objeto desse Acordo estará sujeito a mais ampla e irrestrita fiscalização por representantes do **INSS**, especialmente designados para tanto.

§ 1º A **ACORDANTE** se compromete a organizar todas as autorizações na ordem solicitada pelo **INSS** e a auxiliar nas verificações que sejam necessárias para conclusão da fiscalização.

§ 2. O **INSS** realizará semestralmente fiscalizações ordinárias, e extraordinárias sempre que necessário para assegurar a boa execução dos termos deste acordo.

§ 3º Após a realização da fiscalização, as autorizações não encontradas serão excluídas na competência seguinte à apuração, bem como os casos encontrados serão encaminhados para o Ministério Público para fins de apuração de responsabilidade civil e penal de quem houver comandado o desconto irregular, sem prejuízo das providências previstas na cláusula décima segunda.

§ 4º Idênticas providências serão tomadas em casos de descontos maiores do que o devido, ou a título diverso do de mensalidade associativa.

§ 5º A **ACORDANTE** se obriga a prestar todos os esclarecimentos atinentes ao objeto desse Acordo de Cooperação Técnica quando solicitados pelo **INSS**.

- na cláusula décima segunda, recomenda-se o seguinte texto:

I. A execução do presente Acordo de Cooperação Técnica será suspensa por até sessenta dias em caso de descumprimento total ou parcial por parte da **ACORDANTE** de qualquer cláusula ou condição do presente Acordo de Cooperação Técnica, dos prazos ajustados, de solicitações e/ou instruções do **INSS**, além de outras previstas no Art. 78 da Lei nº 8.666/93.

II. Poderá também ser rescindido/resilido a qualquer tempo, total ou parcialmente, mediante denúncia expressa de uma das partes, com antecedência mínima de sessenta dias, ficando os partícipes responsáveis pelas obrigações e beneficiando-se das vantagens somente em relação ao tempo em que participaram do Acordo.

III. Na hipótese de reincidência em ação que tenha originado a suspensão estabelecida no inciso I desta cláusula, a parte prejudicada poderá rescindi-lo no todo, imediatamente, devendo notificar a outra parte por escrito, garantida a ampla defesa.

IV. Em caso comprovado de inclusão de descontos não autorizados especificamente pelo beneficiário, de descontos a maior do que o devido, ou a título diverso do de mensalidade associativa, este acordo será imediatamente rescindido, após garantida a ampla defesa.

V. Também ensejará rescisão imediata do presente acordo qualquer conduta da **ACORDANTE** que cause prejuízo direto ou indireto ao beneficiário ou ao **INSS**.

VI. Uma vez identificada qualquer irregularidade, o **INSS** enviará notificação com a descrição das irregularidades para a **ACORDANTE**, para apresentação de defesa no prazo de cinco dias.

VII. A defesa eventualmente apresentada será apreciada em no máximo dez dias, concluindo pelo afastamento ou pela aplicação das penalidades previstas nesta cláusula.

- recomenda-se que os anexos de autorização e identificação do sindicato sejam alterados para: fazer constar campo de identificação da carta sindical do sindicato, bem como que a autorização do

beneficiário aposentado seja também realizada pelo representante do sindicato ao qual é diretamente vinculado.

81. De mais a mais, anota-se a importância de a área técnica processante utilizar os modelos elaborados e divulgados no âmbito desta Autarquia, cujo objetivo é a uniformização dos procedimentos com vistas ao aprimoramento, eficiência, e celeridade nos processos realizados pelo INSS. Alerta-se, ainda, que a área demandante, na ocasião de sua adoção, certifique-se quanto à utilização da última versão disponível, tomando as medidas de cautela necessárias para a sua adaptação em conformidade com o objeto concreto do ajuste.

82. 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)

83. 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

84. Diante de todo o exposto, sob **os aspectos jurídico-formais, a minuta do Acordo de Cooperação Técnica (fls. 330-345) encaminhada para análise estará apta a ser utilizada, desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 24, 25, 26, 38/42, 45, 49/52, 68/69, 74/75/76/77/78 e 80 da presente manifestação.**

85. Ademais, **a área técnica deve se atentar para as recomendações expressas nos parágrafos 81, 82 e 83.**

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, 07 de agosto de 2019.

ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000000600201466 e da chave de acesso bf41953a



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 298354591 e chave de acesso bf41953a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 08-08-2019 18:21. Número de Série: 17350535. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -
PFE/INSS - SEDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

DESPACHO n. 00584/2019/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35000.000600/2014-66

INTERESSADOS: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA

ASSUNTOS: PEDIDO DE COMPRA/CONTRATAÇÃO

1. Ciente.
2. De acordo com a manifestação contida no **PARECER n. 00060/2019/DAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, da lavra da Dra. ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, por seus próprios e jurídicos fundamentos, ao entender que, sob os aspectos jurídico-formais, a minuta do Acordo de Cooperação Técnica (fls. 330-345) encaminhada para análise estará apta a ser utilizada, desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 24, 25, 26, 38/42, 45, 49/52, 68/69, 74/75/76/77/78 e 80 da referida manifestação, ressaltando a análise de mérito, relativa à conveniência e à oportunidade do ato, que se trata de matéria de competência exclusiva da Administração.
3. Considerando tratar-se de análise de ato a ser subscrito pelo Sr. Presidente do INSS, remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009 combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013, com sugestão de posterior encaminhamento à **Diretoria de Benefícios**, para ciência e providências de seu mister.

Brasília, 08 de agosto de 2019.

LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000000600201466 e da chave de acesso bf41953a



Documento assinado eletronicamente por LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 299042047 e chave de acesso bf41953a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 08-08-2019 19:16. Número de Série: 17137116. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -
PFE/INSS - SEDE
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

DESPACHO n. 00256/2019/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35000.000600/2014-66

INTERESSADOS: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

1. Aprovo, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009 combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013, a manifestação jurídica contida no **PARECER n. 00060/2019/DAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, da lavra da Dra. ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, por seus próprios e jurídicos fundamentos, ao entender que, sob os aspectos jurídico-formais, a minuta do Acordo de Cooperação Técnica (fls. 330-345) encaminhada para análise estará apta a ser utilizada, desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 24, 25, 26, 38/42, 45, 49/52, 68/69, 74/75/76/77/78 e 80 da referida manifestação, ressalvando a análise de mérito, relativa à conveniência e à oportunidade do ato, que se trata de matéria de competência exclusiva da Administração.

2. À **Diretoria de Benefícios**, para ciência e providências de seu mister.

Brasília, 08 de agosto de 2019.

(assinado eletronicamente)
ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES
Procurador-Geral do INSS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000000600201466 e da chave de acesso bf41953a



Documento assinado eletronicamente por ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 299065456 e chave de acesso bf41953a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 08-08-2019 22:24. Número de Série: 13920089. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -
PFE/INSS - SEDE
EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL

PARECER n. 00046/2024/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.046199/2024-23

INTERESSADOS: DIRETORIA DE BENEFÍCIOS E RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO - DIRBEN

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ATO NORMATIVO INTERNO. INSTRUÇÃO NORMATIVA.

I. O Presidente do INSS é agente da Administração competente para a prática do ato administrativo em análise, nos termos do Decreto nº 10.995, de 2022, que aprova a Estrutura Regimental do INSS.

II. Os motivos e finalidades apontados pela Administração para a edição do ato estão fundamentados no princípio da segurança jurídica.

III. A edição de Instrução Normativa para estabelecer critérios e procedimentos para celebração, operacionalização e acompanhamento dos Acordos de Cooperação Técnica relativos aos descontos de mensalidades associativas pode ser considerada adequada, na medida em que o respectivo ato não inove com a criação de direitos e obrigações novas não estabelecidas na lei.

IV. A Nota Técnica Conjunta nº 15007926/2024/CGSAT-CGPAG/DIRBEN/INSS não apresentou a justificativa para a urgência da medida, ao passo que sinalizou a necessidade de 180 (cento e oitenta) dias para adequação aos procedimentos estabelecidos na Instrução Normativa, desse modo, a data de início da vigência do ato deverá ser revista para se adequar ao art. 2º do Decreto nº 10.139, de 2019, cumulado com o art. 8º, parágrafo 2º, inciso III da Portaria/INSS/PRES nº 1.313, de 2021.

V. O objeto do ato encontra amparo no artigo 115, V, da Lei n. 8.213, de 1991: poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

VI. Aconselha-se a adoção das definições contidas nas lei para os institutos jurídicos.

VII. É necessário a correção das imprecisões apontadas no texto da minuta da Instrução Normativa.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo que tem por objeto Instrução Normativa a ser editada pelo Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, que estabelece critérios e procedimentos para celebração, operacionalização e acompanhamento dos Acordos de Cooperação Técnica relativos aos descontos de mensalidades associativas (doc. SEI nº 14947798).

2. De acordo com a Nota Técnica nº 07/2024/CGPAG/DIRBEN-INSS, de 15 de fevereiro de 2024, da Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, justifica-se a edição da referida Instrução Normativa, em face das aconselhamentos da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS e das averiguações do Tribunal de Contas da União -TCU e do Ministério Público Federal - MPF que tem

interpelado a autarquia federal previdenciária no sentido de implementar melhores práticas para reduzir recomendações e ações judiciais relativas a descontos associativos (doc. SEI nº 14375722).

3. A Nota Técnica nº 07/2024/CGPAG/DIRBEN-INSS (doc. SEI nº 14375722) foi aprovada pela Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, conforme o Despacho, de 19 de fevereiro de 2024 (doc. SEI nº 14979175). Por sua vez, o Despacho da Coordenação de Normas e Procedimentos do Gabinete, de 19 de dezembro de 2023, arrematou a manifestação técnica no seguinte sentido:

[...]

3. Sobre a adequação do Ato em comento, dispõem o art. 9º e o inciso I do art. 18 da Portaria PRES/INSS nº 1.313, de 17 de junho de 2021, que versa sobre a elaboração, redação e alteração dos atos administrativos no âmbito do INSS:

Art. 9º A revogação e a alteração deverão ser procedidas por ato de mesma denominação e hierarquia, salvo disposição legal em contrário.

Art. 18. Além do disposto no inciso I do art. 17, considera-se ato normativo:

I - Instrução Normativa: ato administrativo, de competência privativa do Presidente do INSS, que, sem inovar, oriente a execução das normas vigentes (leis, decretos, regulamentos e pareceres normativos); e

4. Logo, está adequada a modalidade de ato escolhida, pois visa estabelecer critérios e procedimentos para celebração, operacionalização e acompanhamento dos Acordos de Cooperação Técnica relativos aos descontos de mensalidades associativas, contendo alterações e revogação de dispositivos da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022.

5. Sobre as regras para elaboração, articulação e redação da minuta, consigna-se sua adequação com as regras estabelecidas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, no Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, e na Portaria PRES/INSS nº 1.313, de 2021, tendo sido analisada e formatada por esta Coordenação, com sugestões de alterações destacadas na própria minuta.

6. Consignou a área, do item 10 da Nota Técnica supracitada, SEI nº 14947812, urgência em regulamentar a matéria, porém quanto a vigência do ato não foi apresentado justificativa nos termos § 1º do art. 8º da Portaria PRES/INSS nº 1.313, de 2021, pois na minuta apresentada pela área consta a seguinte inscrição: "*Art. 47. Esta Instrução Normativa entra em vigor em XX de XXXXXX de 2024*", o que nos leva a crer que a vigência não será na data da publicação do ato, logo deverá a área elucidar tal dúvida.

4. Os autos foram encaminhados para Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE/INSS para manifestação quanto à regularidade jurídico-formal da proposta, cuja versão final consta do documento SEI nº 15011161, mediante o Despacho da Coordenação de Normas e Procedimentos do Gabinete do Gabinete da Presidência do INSS (doc. SEI nº 15011311).

5. Os autos do processo administrativo, inseridos no sistema SAPIENS (doc. SEI nº 150126-3), foram distribuídos à subscritora, integrante da Equipe Nacional de Consultoria em Matéria Administrativa de Parcerias e Residual da PFE/INSS, para a elaboração de manifestação jurídica consultiva.

6. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Considerações sobre a atividade de consultoria jurídica à luz do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU

7. A presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, incumbe, a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal 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.

8. A análise tem a função de apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

9. É dever da consultoria jurídica salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas a legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

10. Em relação aos aspectos técnicos, parte-se da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos, imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos, conforme o enunciado da Boa Prática Consultiva – BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU: “o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre os temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.

11. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo tenham sido regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos, para a melhor consecução do interesse público.

12. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente.

2.2 Análise da legalidade do ato administrativo proposto

13. A análise jurídica concernente, em específico, à legalidade do ato administrativo proposto (doc. SEI nº 15011161), exige a observância da Portaria/INSS/PRES nº 1.313, de 17 de junho de 2021, que estabelece regras para a elaboração de atos administrativos normativos no INSS. Assim, fundamentado nessa norma interna, passa-se a averiguação de todos os elementos necessários para a existência válida e eficaz do ato administrativo proposto, segundo os parâmetros da **competência, objeto, finalidade, motivo e forma**.

14. Com relação à **competência** para a edição do ato, o art. 17, incisos I e II, do Anexo I do Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022, que aprova a Estrutura Regimental do INSS, dispõe que:

Art. 17. Ao Presidente do INSS incumbe:

I - exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS;

II - representar o INSS, no País e no exterior, ou indicar representante ou suplente, nos casos permitidos em lei;

[...]

15. Considerando que competência administrativa é "o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções" (MEIRELLES, 1990, p.126), o Presidente do INSS é agente da Administração competente para a prática do ato administrativo em análise, nos termos do Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022, que aprova a Estrutura Regimental do INSS.

16. No tocante à **motivação e finalidade** para a edição do ato, a Administração apresentou a Nota Técnica nº **07/2024/CGPAG/DIRBEN-INSS** (doc. SEI nº 114947812) aprovada pela Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, conforme o Despacho, de 19 de fevereiro de 2024 (doc. SEI nº 14979175), corroborada pelo Despacho da Coordenação de Normas e Procedimentos do Gabinete, de 20 de fevereiro de 2024, cujas manifestações técnicas justificam a edição da Instrução Normativa que estabelece critérios e procedimentos para celebração, operacionalização e acompanhamento dos Acordos de Cooperação Técnica relativos aos descontos de mensalidades associativas (doc. SEI nº 15011311).

17. Diante dos motivos e finalidades apontados pela Administração, extrai-se que a edição do ato está fundamentada no princípio da segurança jurídica, observe-se (doc. SEI nº 14375722):

II. DA JUSTIFICATIVA

2. O desconto de mensalidade associativa em benefícios de aposentadorias e de pensões está previsto no Art. 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e no Art. 154, inciso V, do Regulamento da Previdência Social (RPS), aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 28 de outubro de 2020.

3. Ainda, o § 1º do Art. 154 do referido Decreto nº 3.048/99, dispõe que "o INSS deveria estabelecer os requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de mensalidade associativa, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público".

4. Além disso, a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD – dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade, de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

5. Ademais, a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, regulamentada pelo Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, estabelece que a Administração Pública poderá realizar parceria com Organizações da Sociedade Civil, em regime de mútua cooperação, para a celebração de acordo com finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

6. Os volumes de averbação atingiram um volume considerável. Ressalte-se que atualmente, o INSS vem mantendo Acordo de Cooperação Técnica com cerca de **29 (vinte e nove) entidades associativas**, com desconto de mensalidade associativa em cerca de **5.615.911** (cinco milhões, seiscentos e quinze mil novecentos e onze) benefícios previdenciários, na competência 12/2023.

7. De turno, trazemos o que tem sido recorrentemente recomendado pela PFE/INSS, "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".

8. Ademais, os órgãos de controle (MPF, TCU) tem instado a este Instituto, no sentido de implementar melhores práticas para reduzir reclamações e ações judiciais, a despeito de descontos associativos alegadamente não autorizados pelos beneficiários.

9. É inegável, que a celebração e execução do ACT, centralizada na Administração Central do INSS, necessita de maior uniformização e padronização em seus dos processos decisórios.

10. Urge, portanto, regular a matéria em normativo próprio, como já acontece no empréstimo consignado.

11. Nesse sentido, para viabilizar a gestão, a operacionalização, o devido acompanhamento dos descontos de mensalidade associativa em benefícios de aposentadorias e pensões, a pretensa Instrução Normativa busca regular os referidos descontos mediante a celebração de Acordos de Cooperação Técnica (ACT), observando os supramencionados requisitos legais, os princípios e diretrizes institucionais, sobretudo quanto à governança, à integridade, à gestão de risco e à segurança das informações, promovendo o aprimoramento do processo decisório e a melhoria do desempenho institucional do INSS.

18. No que tange a motivação e a finalidade para a edição do pretendido ato, as áreas técnicas competentes apresentaram manifestação.

19. **Aconselha-se**, para fins de instrução, a juntada das manifestações jurídicas da PFE/INSS, assim como **recomendações do Ministério Público e interpelações do Tribunal de Contas da União** que fundamentam a elaboração do ato, para que se **evidenciem que as decisões técnicas estão afinadas com as respectivas motivações**.

20. Quanto à forma do instrumento utilizado, o Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto, aponta os atos normativos inferiores a decreto que poderão ser adotados para as circunstâncias correlatas (art.2º, inciso I, do Decreto nº 10.139, de 2019):

Art. 2º A partir da entrada em vigor deste Decreto os atos normativos inferiores a decreto serão editados sob a forma de:

I - portarias - atos normativos editados por uma ou mais autoridades singulares;

II - resoluções - atos normativos editados por colegiados; ou

III - instruções normativas - atos normativos que, sem inovar, orientem a execução das normas vigentes pelos agentes públicos.

Parágrafo único. O disposto no **caput** não afasta a possibilidade de:

I - uso excepcional de outras denominações de atos normativos por força de exigência legal; e

II - edição de portarias ou resoluções conjuntas.

21. Ainda no que se refere a Instrução Normativa, o normativo interno do INSS - art. 17 da Portaria/INSS/PRES nº 1.313, de 17 de junho de 2021 - regulamenta:

Art. 18. Além do disposto no inciso I do art. 17, considera-se ato normativo:

I - Instrução Normativa: ato administrativo, de competência privativa do Presidente do INSS, que, sem inovar, oriente a execução das normas vigentes (leis, decretos, regulamentos e pareceres normativos); e [...]

22. De acordo o art. 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre Planos de Benefícios da Previdência Social:

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

[...]

V - mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

23. A edição de Instrução Normativa para estabelecer critérios e procedimentos para celebração, operacionalização e acompanhamento dos Acordos de Cooperação Técnica relativos aos descontos de mensalidades associativas pode ser considerada adequada, na medida em que o respectivo ato não inove com a criação de direitos e obrigações novas não estabelecidas na lei. Esse assunto será abordado nos parágrafos dedicados a análise especificadamente da o conteúdo de cada artigo da minuta apresentada (doc. SEI nº 15011161): subtítulo 2.3 a frente.

24. **Quanto ao início da vigência do ato**, previsto no art. 4º (Art. 4º Esta Portaria entrará em vigor em 1º de fevereiro de 2022), cumpre destacar o que determina o Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019 (em vigor desde o dia 3 de fevereiro de 2020):

Art. 4º Os atos normativos estabelecerão data certa para a sua entrada em vigor e para a sua produção de efeitos:

I - de, no mínimo, uma semana após a data de sua publicação; e

II - sempre no primeiro dia do mês ou em seu primeiro dia útil.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às hipóteses de urgência justificada no expediente administrativo.

25. Por sua vez, a Portaria/INSS/PRES nº 1.313, de 2021, determina:

Art. 8º Os atos normativos estabelecerão data certa para a sua entrada em vigor e para a sua produção de efeitos:

I - de, no mínimo, uma semana após a data de sua publicação; e

II - sempre no primeiro dia do mês ou em seu primeiro dia útil.

§ 1º O disposto no caput não se aplica às hipóteses de urgência justificada no expediente administrativo.

§ 2º A *vacatio legis* ou a postergação da produção de efeitos para além do marco temporal previsto no caput será prevista nos atos normativos:

I - de maior repercussão;

II - que demandem tempo para esclarecimentos ou exijam medidas de adaptação pela população;

III - que exijam medidas administrativas prévias para a aplicação de modo ordenado; ou

IV - em que não convenha a produção de efeitos antes da edição de ato normativo inferior ainda não publicado.

§ 3º Para estabelecer a *vacatio legis* de que trata o § 2º, serão considerados:

I - o prazo necessário para amplo conhecimento pelos destinatários;

II - o tempo necessário à adaptação da administração pública e dos particulares aos novos procedimentos, regras e exigências; e

III - o período do mês, do ano ou da semana mais adequado para a adaptação às novas regras.

§ 4º Na contagem do prazo para entrada em vigor dos atos normativos que estabeleçam período de vacância considera-se o dia da publicação como dia zero e a data de entrada em vigor como o dia da consumação integral do prazo, não ficando a contagem interrompida ou suspensa em fins de semana ou feriados.

26. A Nota Técnica Conjunta nº 15007926/2024/CGSAT-CGPAG/DIRBEN/INSS não apresentou a justificativa para a urgência da medida, ao passo que sinalizou a necessidade de 180 (cento e oitenta) dias para adequação aos procedimentos estabelecidos na Instrução Normativa, desse modo, **sugere-se que seja revista** a data de início da vigência do ato-para se adequar ao art. 2º do Decreto nº 10.139, de 2019, cumulado com o art. 8º, parágrafo 2º, inciso III da Portaria/INSS/PRES nº 1.313, de 2021. Ressalta-se, de outro lado, que o início da vigência da IN poderá ser dispensado das questões supra, caso haja urgência justificada para tal, cujas razões serão expostas na própria instrução normativa.

27. O **objeto do ato**, por seu turno, encontra amparo no artigo 115, V, da Lei n. 8.213, de 1991: poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

28. O Regulamento da Previdência Social - RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.48, de 06 de maio de 1999, regulamenta a lei e autoriza o INSS a descontar da renda mensal do benefício as 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 requisitos adicionais para a efetivação dos descontos e os critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

[...]

V - mensalidades de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020\)](#)

[...]

§ 1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público. [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020\)](#)

§ 1º-A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do **caput** e somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário, conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020\)](#)

§ 1º-B A autorização do segurado prevista no § 1º-A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020\)](#)

§ 1º-C A autorização do segurado de que trata o inciso V do **caput** poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020\)](#)

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por: [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020\)](#)

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020\)](#)

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas. [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020\)](#)

§ 1º-E Considera-se mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS. [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020\)](#)

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do **caput**, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas. [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020\)](#)

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do **caput** deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020\)](#)

§ 1º-I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º-F pela instituição que o celebrar. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.537, de 2020\)](#)

29. O Regulamento do INSS traça a regulamentação do art. 155, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, **cabe a Instrução Normativa, tão somente, orientar a execução da norma.**

30. Quanto ao procedimento administrativo instaurado, verifica-se o atendimento ao disposto na Portaria nº 1.313/PRES/INSS, de 2021, em especial aos art. 13 e 14, haja vista: **(i)** a manifestação da área interessada: Coordenação-Geral de Pagamento de Benefícios (doc. SEI nº 14947812); **(ii)** o Despacho de aprovação da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (doc. SEI nº SEI nº 15007926); e **(iii)** o pronunciamento da Coordenação de Normas e Procedimentos (doc. SEI nº SEI nº 15011311), vinculada ao Gabinete da Presidência do INSS, previamente ao envio dos autos a esta PFE-INSS.

2.3 A minuta da Instrução Normativa

o Das definições

31. **É aconselhável** que a Instrução Normativa adote as definições legais dos institutos jurídicos.

o Acordo de Cooperação

32. Na hipótese de parceria administrativa com entidade privada sem fins lucrativos, atrai-se a aplicabilidade do regime jurídico de parceria estabelecido pela Lei nº 13.019, 31 de julho de 2014 e seu regulamento: Decreto nº 8.726, 27 de abril de 2016, conforme Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSUS/PGF/AGU, atualizado pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU, que originou o Enunciado Consultivo do DEPCONSUS nº 113:

113 CONVÊNIOS.

A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº507/2011 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.

33. De acordo com o art. 2º, inc. VIII-A da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014:

Art. 2º [...]

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

◦ Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV

34. Com relação a definição da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV, acredita-se que não é apropriado a citação de contratação dirigida aos Acordantes no teor da respectiva definição, é mais adequada a reprodução da denominação e personalidade jurídica descrita no Estatuto:

- Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV: empresa pública vinculada ao Ministério da Previdência Social, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira, regida pela Lei nº 6.125, de 4 de novembro de 1974.

◦ Contrato

35. Entre os critérios para a celebração do Acordo de Cooperação entre o INSS e a entidade de aposentados ou pensionistas do Regime Geral da Previdência Social para a efetivação dos desconto da renda mensal do benefício para pagamento das mensalidades associativas, adicionou-se a obrigação da entidade interessada firmar contrato com a a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - DATAPREV (art. 1º, §1º da minuta de Instrução Normativa - IN doc. SEI nº 15011161).

36. A definição de contrato para fins de aplicação da IN, a princípio, não evidencia de modo específico que tipo de contratação atenderia o critério escolhido para garantir a segurança jurídica do Acordo de Cooperação. **Aconselha-se que se especifique o tipo de contratação atende esse desiderato.**

37. A escolha da DATAPREV como empresa encarregada de definir os requisitos técnicos para operacionalização dos respectivos descontos, ademais, não está justificada na Nota Técnica nº 07/2024/CGPAG/DIRBEN-INSS (doc. SEI nº 14947812). Observe-se:

Da DATAPREV:

Para garantir a segurança das informações e proteção de dados pessoais na operacionalização das averbações e exclusões dos valores de desconto de mensalidade associativa, a proposta da IN prevê que o INSS atue conjuntamente com a DATAPREV.

Deste modo, a DATAPREV possuindo experiência comprovada nesse tipo de operação, será responsável por processar mensalmente as informações de averbação e exclusão de desconto, identificadas como mensalidade associativa, com código e rubrica próprios, a exemplo dos empréstimos consignados.

Assim, a DATAPREV, ao receber as informações para averbação de desconto, considerará os seguintes campos de informação como obrigatórios: valor de desconto; número único e específico para cada termo de adesão ao desconto de mensalidade associativa; número do CNPJ da Entidade Acordante; e outras informações que poderão ser definidas em ato complementar.

Caberá ainda à DATAPREV, disponibilizar na Central de Serviços "MEU INSS", os termos de adesão ao desconto de mensalidade associativa efetivados após o prazo legal proposto na Minuta de Instrução Normativa. Entendemos que essa medida impactará em redução do números de reclamações, de averbações alegadamente não autorizadas, como aconteceu no empréstimo consignado.

Pelo aqui proposto, a DATAPREV deverá disponibilizar ao INSS, em sistema de informações próprio, os dados das operações de desconto associativo em nível gerencial e operacional, para a rotina e acompanhamento do atendimento das entidades acordantes.

38. Alguns questionamentos são necessários para que se possa opinar sobre a legalidade da obrigatoriedade de contratar em específico a empresa pública DATAPREV: (i) as obrigações impostas a DATAPREV são decorrentes de qual instrumento jurídico, isto é, há um ajuste celebrado entre o INSS e a DATAPREV que disciplina tais obrigações ? (ii) há outras empresas neste ramo empresarial de tecnologia que atenderia essas obrigações contratuais ? (iii) há tecnicamente outra opção para a garantia da segurança das informações e proteção de dados pessoais na operacionalização das averbações e exclusões dos valores de desconto de mensalidade associativa além da contratação da empresa pública DATAPREV ? **As respostas a tais questionamentos são importantes para se evidenciar a lisura das escolhas técnicas adotadas, especialmente para averiguar cabalmente que tal critério é indispensável para à governança, à integridade, à gestão de risco e à segurança das informações.**

39. Prosseguindo as considerações jurídicas, **sugere-se que definição de Contrato constante no art. 2º, inciso IV da minuta da IN doc. SEI nº 15011161 especifique exatamente o Contrato que se impõe como critério para a celebração do Acordo de Cooperação objeto do ato normativo;** exemplo:

- Contrato de Prestação de Serviço _____: negócio jurídico que requer agente capaz, objeto lícito, possível e determinado e forma prescrita ou não defesa em lei, no qual as Partes negociantes assumem obrigações contrapostas, o Prestador assume a obrigação de prestar os serviços_____, e o Tomador se obriga, mediante contraprestação, pagar-lhe o preço certo.
- **Termo de adesão ao desconto de mensalidade associativa**

40. No que se refere a definição de "termo de adesão ao desconto de mensalidade associativa", acredita-se que é melhor especificar que se trata de: formulário padrão, cujos termos e formatação textual foram aprovados previamente pelo Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, que visa instrumentalizar de modo seguro, mediante a assinatura conjunta do representante legal da entidade e do associado beneficiário do Regime Geral da Previdência Social, a autorização do desbloqueio e consignação do desconto de mensalidade associativa em seu respectivo benefício.

- **Assinatura eletrônica avançada e reconhecimento biométrico**

41. As classificações das assinaturas eletrônicas estão contempladas na Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, que dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos, em atos de pessoas jurídicas e em questões de saúde e sobre as licenças de softwares desenvolvidos por entes públicos:

Art. 4º Para efeitos desta Lei, as assinaturas eletrônicas são classificadas em:

I - assinatura eletrônica simples:

- a) a que permite identificar o seu signatário;
- b) a que anexa ou associa dados a outros dados em formato eletrônico do signatário;

II - assinatura eletrônica avançada: a que utiliza certificados não emitidos pela ICP-Brasil ou outro meio de comprovação da autoria e da integridade de documentos em forma eletrônica, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento, com as seguintes características:

- a) está associada ao signatário de maneira unívoca;

b) utiliza dados para a criação de assinatura eletrônica cujo signatário pode, com elevado nível de confiança, operar sob o seu controle exclusivo;

c) está relacionada aos dados a ela associados de tal modo que qualquer modificação posterior é detectável;

III - assinatura eletrônica qualificada: a que utiliza certificado digital, nos termos do [§ 1º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001](#).

§ 1º Os 3 (três) tipos de assinatura referidos nos incisos I, II e III do **caput** deste artigo caracterizam o nível de confiança sobre a identidade e a manifestação de vontade de seu titular, e a assinatura eletrônica qualificada é a que possui nível mais elevado de confiabilidade a partir de suas normas, de seus padrões e de seus procedimentos específicos.

§ 2º Devem ser asseguradas formas de revogação ou de cancelamento definitivo do meio utilizado para as assinaturas previstas nesta Lei, sobretudo em casos de comprometimento de sua segurança ou de vazamento de dados.

42. A lei, igualmente, disciplina a aceitação e a utilização de assinaturas eletrônicas pelos entes públicos:

Art. 5º No âmbito de suas competências, ato do titular do Poder ou do órgão constitucionalmente autônomo de cada ente federativo estabelecerá o nível mínimo exigido para a assinatura eletrônica em documentos e em interações com o ente público. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º O ato de que trata o **caput** deste artigo observará o seguinte:

I - a assinatura eletrônica simples poderá ser admitida nas interações com ente público de menor impacto e que não envolvam informações protegidas por grau de sigilo;

II - a assinatura eletrônica avançada poderá ser admitida, inclusive:

a) nas hipóteses de que trata o inciso I deste parágrafo;

b) (VETADO);

c) no registro de atos perante as juntas comerciais;

III - a assinatura eletrônica qualificada será admitida em qualquer interação eletrônica com ente público, independentemente de cadastramento prévio, inclusive nas hipóteses mencionadas nos incisos I e II deste parágrafo.

§ 2º É obrigatório o uso de assinatura eletrônica qualificada:

I - nos atos assinados por chefes de Poder, por Ministros de Estado ou por titulares de Poder ou de órgão constitucionalmente autônomo de ente federativo;

II - (VETADO);

III - nas emissões de notas fiscais eletrônicas, com exceção daquelas cujos emitentes sejam pessoas físicas ou Microempreendedores Individuais (MEIs), situações em que o uso torna-se facultativo;

IV - nos atos de transferência e de registro de bens imóveis, ressalvado o disposto na alínea “c” do inciso II do § 1º deste artigo;

V – (VETADO);

VI - nas demais hipóteses previstas em lei.

§ 3º (VETADO).

§ 4º O ente público informará em seu site os requisitos e os mecanismos estabelecidos internamente para reconhecimento de assinatura eletrônica avançada.

§ 5º No caso de conflito entre normas vigentes ou de conflito entre normas editadas por entes distintos, prevalecerá o uso de assinaturas eletrônicas qualificadas.

§ 6º As certidões emitidas por sistema eletrônico da Justiça Eleitoral possuem fé pública e, nos casos dos órgãos partidários, substituem os cartórios de registro de pessoas jurídicas para constituição dos órgãos partidários estaduais e municipais, dispensados quaisquer registros em cartórios da circunscrição do respectivo órgão partidário.

43. Devido a importância dessa matéria para os fins previstos na Instrução Normativa que se pretende publicar, a subscritora **recomenda que se adotem critérios legais que garantam o maior nível de confiança sobre a identidade e a manifestação de vontade de seu titular**, dentro das avaliações técnicas exigidas no caso.

- **Repasse dos descontos de mensalidade associativa**

44. Com intuito de evidenciar que o Acordo de Cooperação não implicará na transferência de recursos financeiros entre os partícipes (INSS e entidade associativa), a definição de repasse (art. 2º, inciso XV da minuta da IN) deverá ser: a operação financeira destinados a entidade Acordante, resultante das consignações efetuadas mensalmente nas aposentadorias e pensões, a título de mensalidades associativas, mediante autorizações expressas dos titulares dos respectivos benefícios previdenciários.

- **Tratamento de dados pessoais**

45. A Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais -LGPD), considera tratamento "toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração" (art.5º, inciso X da LGPD).

46. Em casos de tratamento de dados pessoais, **é recomendado** que a norma a ser editada traga, por conseguinte, medidas que assegurem o sigilo conferido aos dados pessoais dos segurados, a exemplo do Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo - TCMS.

47. O acesso aos dados pessoais apenas será possível nos termos da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº12.527, 18 de novembro de 2011):

Das Informações Pessoais

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1o As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expreso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2o Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3o O consentimento referido no inciso II do § 1o não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral,previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.§ 4o A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidade sem que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§ 5o Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.

- **Imprecisões a serem sanadas no texto da minuta da Instrução Normativa**

48. A seguir serão elencados os dispositivos contidos na minuta que são passíveis de dúvidas quanto a sua aplicação e merecem correção para que se evitem ilegalidades:

- Art. 7º, §4º: "A Dirben poderá acatar, desde que devidamente justificado, os protocolos de requerimento dos documentos mencionados nos incisos XV e XXII do **caput** "- o dispositivo é de difícil compreensão, **merece correção em proveito do seu adequado entendimento.**
- Art. 12, §4º: "§ 4º As entidades ficam proibidas de compelir os beneficiários do INSS a contratarem seguros ou empréstimos com instituição financeira ou com seguradora por ela indicada, vedando-se a prática abusiva denominada 'venda casada', conforme preceitua o inciso I do art. 39 do Código de Defesa do Consumidor" - o dispositivo aborda vedação dirigida as entidades associativas que não dizem respeito ao Acordo de Cooperação objeto da IN que se pretende publicar, bem assim o INSS não tem o dever jurídico de fiscalizar e atuar no combate as práticas abusivas perpetradas pelas entidades associativas, cabendo essa missão aos órgão competentes, a exemplo do Ministério Público e órgãos de defesa e proteção do consumidor, razão pela qual **opina-se pela exclusão deste dispositivo do texto da IN.**
- Art. 24, §1º: "As entidades terão que responder resoluta e tempestivamente às reclamações cadastradas no consumidor.gov.br, obedecendo às regras e prazos estipulados pela Senacon, sob pena de aplicação de sanções administrativas por parte da referida Secretaria, sem prejuízo de outras medidas cabíveis no âmbito do INSS, referente aos termos do ACT e Plano de Trabalho" - a Secretaria Nacional do Consumidor - Senacon, criada pelo Decreto nº 7.738, de 28 de maio de 2012, integra o Ministério da Justiça e Segurança Pública, a sua atuação é regida por atos normativos próprios, não é adequado a previsão no ato interno do INSS que se discipline obrigações dirigidas a esse órgão, **sugere-se a seguinte redação para o dispositivo:** As entidades responderão resoluta e tempestivamente às reclamações cadastradas no consumidor.gov.br, obedecendo às regras e prazos estipulados pela Senacon, tendo em vista que essa obrigação será objeto de avaliação periódica por parte do INSS que poderá rescindir o referido acordo, unilateralmente, mediante o devido processo legal, a depender da quantidade de irregularidades identificadas, nos termos do § 1ºF do art. 154 do RPS.
- Art. 24, §2º: "§ 2º As sanções previstas nessa Instrução Normativa poderão ser aplicadas às entidades acordantes quando se verificar em processo administrativo sancionatório que o percentual de reclamações excede a 5% (cinco por cento) do total de seus filiados com desconto associativo" - tendo em vista que as sanções pela execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho decorrem da Lei 13.019, de 2014 (art. 73), bem como que a presente Instrução Normativa visa orientar a execução da norma, **sugere-se a seguinte redação:** "§ 2º As sanções previstas no art. 73 da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, consoante orientações desta Instrução Normativa, poderão, garantida a prévia defesa e contraditório, ser aplicadas à entidade quando se verificar que o percentual das reclamações descritas no **caput** excede a 5% (cinco por cento) do total de seus filiados com desconto associativo.
- **Sugere-se a inclusão** do §3º ao art. 29 no seguinte sentido: §3º As entidades deverão assinar Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo - TCMS, comprometendo-se a não divulgar sem autorização quaisquer dados pessoais a que tenham acesso, respeitando todos os protocolos exigidos pela lei, bem como legislação complementar e orientações emitidas pela ANPD (Autoridade Nacional de Proteção de Dados), assumindo responsabilidade administrativa, civil e criminal por eventual incidente ou vazamento de dados provocados por si, seus empregados e/ou colaboradores.
- art 34: "Em caso de suspeita de descumprimento dos termos desta Instrução Normativa ou cláusulas do ACT celebrado por parte da entidade, após sua notificação, caberá à Dirben a análise quanto à necessidade ou não de abertura de processo administrativo contra as acordantes, bem como a avaliação técnica sobre a aplicação de penalidade em desfavor da entidade". Com o objetivo de garantir a legalidade da atuação sancionatória, **sugere-se a seguinte redação:** Identificada a execução da parceria em desacordo com o acordo de cooperação e o plano de trabalho celebrado, bem como com as normas da Lei nº 13.019, de 2014, do Regulamento da Previdência Social - RPS e dessa Instrução Normativa, o INSS, por meio da sua Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão - DIRBEN, deverá providenciar a autuação de procedimento administrativo específico para aplicação de sanções à entidade e, se for o caso, a consequente rescisão da parceria, de acordo com as regras previstas na legislação correlata e nas orientações estabelecidas nesse ato normativo interno.
- Art. 35: "Em caso de comprovado descumprimento dos termos do ACT, poderão ser aplicadas as seguintes penalidades e sanções: I - advertência, com estabelecimento de prazo para apresentação e implementação de plano de ação preventivo e correcional por parte da acordante; II - suspensão da averbação de novos descontos por até 90 (noventa) dias; e III - rescisão unilateral do ACT, inviabilizando nova celebração de Acordo por um prazo de 5 (cinco) anos" - haja vista que a Lei nº 13.019, de 2014, disciplina a matéria e que cabe a Instrução Normativa orientar a execução da Lei, **sugere-se que as sanções indicadas no artigo guardem similaridade com a legislação que rege o**

tema: "De acordo com o art. 73, comprovada a execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e com as normas da legislação específica e dessa Instrução Normativa, a administração pública poderá, mediante o devido processo legal, aplicar à entidade as seguintes sanções: I - advertência; II - impedimento de celebrar termos de fomento, termos de colaboração e contratos com o INSS, por prazo não superior a 2 (dois) anos; III - declaração de inidoneidade para celebrar acordo de cooperação com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante o INSS, que será concedida sempre que a entidade ressarcir a administração pelos prejuízos resultantes, e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso II deste artigo". Sugere-se ainda a inclusão dos demais dispositivos que regem o tema:

Lei nº 13.019/2014

Art. 73. [...]

§ 1º As sanções estabelecidas nos incisos II e III são de competência exclusiva de Ministro de Estado ou de Secretário Estadual, Distrital ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de dez dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após dois anos de aplicação da penalidade. ([Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#))

§ 2º Prescreve em cinco anos, contados a partir da data da apresentação da prestação de contas, a aplicação de penalidade decorrente de infração relacionada à execução da parceria. ([Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015](#))

§ 3º A prescrição será interrompida com a edição de ato administrativo voltado à apuração da infração. ([Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015](#))

- Sugere-se a inclusão de parágrafo no art. 35 prevendo a seguinte hipótese para instauração de processo administrativo sancionatório: _§ No caso de decisão judicial condenatória em desfavor do INSS relacionado ao acordo de cooperação celebrado com a entidade, deverá ser instaurado apuração, resguardada a ampla defesa e o contraditório.
- A extinção do acordo de cooperação determinada por ato unilateral da Administração não é uma penalidade administrativa propriamente dita, mas sim uma consequência jurídica que pode decorrer do descumprimento de obrigações ou condições pactuadas, razão pela qual **aconselha-se a exclusão do inciso III e §1º do art 35**, ao passo que **sugere-se que o art. 37 seja incluído numa Seção Específica** para tratar sobre a Extinção do Acordo de Cooperação, por exemplo:

Extinção do Acordo de Cooperação

Art. 37 - O Acordo de Cooperação Técnica poderá ser denunciado por qualquer dos Partícipes em razão do descumprimento de qualquer das obrigações ou condições nele pactuadas, bem assim pela superveniência de norma legal ou fato administrativo que o torne formal ou materialmente inexecutável ou, ainda, por ato unilateral, mediante comunicação prévia da parte que dele se desinteressar, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias, ficando os Partícipes responsáveis pelas obrigações anteriormente assumidas.

§ 1º A extinção determinada por ato unilateral da Administração deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo da aplicação de sanções administrativa nos termos da Lei e desta Instrução Normativa.

- Art. 37, inc II: "Art. 37. O INSS poderá rescindir unilateralmente o ACT nos casos de: II - reiteradas sentenças judiciais transitadas em julgado, em que a Entidade tenha sido condenada por prática lesiva ao INSS" - a hipótese aventada no inciso transcrito descreve uma circunstância fática grave: condenação da entidade por prejuízo causado ao INSS, decorrente por óbvio de conduta lesiva, a qual por si só já é condição suficiente para a extinção unilateral do acordo, razão pela qual não se mostra adequada a previsão, **recomenda-se exclusão**.

49. Diante do exposto, ressalvado o juízo de discricionariedade da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria, opina-se pela viabilidade jurídico-formal da minuta apresentada (doc. SEI nº 15011161), **desde que observadas** as recomendações constantes nos parágrafos 19, 26, 29, 31, 36, 38, 39, 43, 46 e 48, haja vista que:

- o Presidente do INSS é agente da Administração competente para a prática do ato administrativo em análise, nos termos do Decreto nº 10.995, de 2022, que aprova a Estrutura Regimental do INSS;
- os motivos e finalidades apontados pela Administração para a edição do ato estão fundamentados no princípio da segurança jurídica ;
- a edição de Instrução Normativa para estabelecer critérios e procedimentos para celebração, operacionalização e acompanhamento dos Acordos de Cooperação Técnica relativos aos descontos de mensalidades associativas pode ser considerada adequada, na medida em que o respectivo ato não inove com a criação de direitos e obrigações novas não estabelecidas na lei;
- a Nota Técnica Conjunta nº 15007926/2024/CGSAT-CGPAG/DIRBEN/INSS não apresentou a justificativa para a urgência da medida, ao passo que sinalizou a necessidade de 180 (cento e oitenta) dias para adequação aos procedimentos estabelecidos na Instrução Normativa, desse modo, a data de início da vigência do ato deverá ser revista para se adequar ao art. 2º do Decreto nº 10.139, de 2019, cumulado com o art. 8º, parágrafo 2º, inciso III da Portaria/INSS/PRES nº 1.313, de 2021;
- a objeto do ato encontra amparo no artigo 115, V, da Lei n. 8.213, de 1991: poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados;
- aconselha-se a adoção das definições contidas nas lei para os institutos jurídicos;
- é necessário a correção das imprecisões apontadas no texto da minuta da Instrução Normativa.

50. Saliente-se que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

51. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica - SAPIENS e assinado digitalmente.

52. Ao final, sugere-se encaminhamento ao Protocolo para adoção das seguintes providências administrativas:

- i) juntada da documentação ao Sistema SEI;
- ii) remessa para a **Coordenação de Normas e Procedimentos do Gabinete**, para ciência e adoção de providências a seu cargo;
- iii) encerramento da tarefa no Sapiens com a juntada de Certidão de remessa;
- iv) após, ao arquivo provisório.

À consideração superior.

Aracaju, 08 de março de 2024.

(assinado eletronicamente)

RENATA CEDRAZ RAMOS FELZEMBURG

PROCURADORA FEDERAL

EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL

DESPACHO

1. De acordo com a manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

2. Em seguida, considerando tratar-se de manifestação jurídica a ser posteriormente encaminhada à Presidência do INSS e sujeita à aprovação pelo Procurador-Geral da PFE-INSS, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013 e delegação do

art. 6º, inciso IV da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023, remetam-se à consideração do Sr. Coordenador-Geral de Matéria de Pessoal, Parcerias e Residual.

(assinado eletronicamente)

ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM

PROCURADORA FEDERAL

COORDENADORA DA EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL

DESPACHO

1. Ciente e de acordo com o **PARECER n. 00046/2024/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, 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 o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013 e art. 6º, inciso IV da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023.

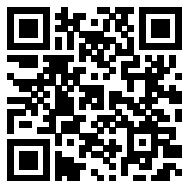
(assinado eletronicamente)

ANDRÉ CAMARGO HORTA DE MACEDO

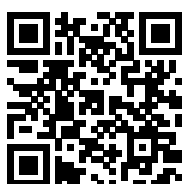
PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL

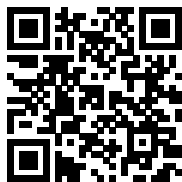
Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014046199202423 e da chave de acesso f707020e



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 1430165536 e chave de acesso f707020e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 08-03-2024 17:25. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1430165536 e chave de acesso f707020e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 08-03-2024 17:12. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por RENATA CEDRAZ RAMOS FELZEMBURG, 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 1430165536 e chave de acesso f707020e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RENATA CEDRAZ RAMOS FELZEMBURG, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 08-03-2024 17:12. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -
PFE/INSS - SEDE
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

DESPACHO n. 00064/2024/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.046199/2024-23

INTERESSADOS: DIRETORIA DE BENEFÍCIOS E RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO - DIRBEN

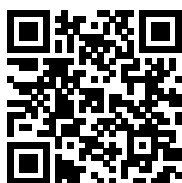
ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

1. **APROVO o PARECER n. 00046/2024/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU** que opina pela viabilidade jurídico-formal da minuta apresentada (doc. SEI nº 15011161), **desde que observadas** as recomendações constantes nos parágrafos 19, 26, 29, 31, 36, 38, 39, 43, 46 e 48.
2. Encaminhe-se à DIRBEN para as devidas justificativas e adequações e, após, ao Presidente da Autarquia para edição do ato.

Brasília, 10 de março de 2024.

VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO
PROCURADOR-GERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014046199202423 e da chave de acesso f707020e



Documento assinado eletronicamente por VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, 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 1433801394 e chave de acesso f707020e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 10-03-2024 20:59. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - PFE/INSS
- SEDE
EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL

PARECER n. 00086/2025/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.183847/2025-11

INTERESSADOS: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS E OUTROS

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: I. Direito Administrativo - Ato Normativo. Minuta de Instrução Normativa a ser assinada pelo Presidente do INSS, em cumprimento aos termos do Acordo Interinstitucional homologado junto ao Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF nº 1236;

II. Mérito do ato sujeito à avaliação discricionária do gestor;

III. Parecer pela regularidade do ato normativo proposto, nos termos desta manifestação.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Pessoal, Parcerias e Residual;

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise jurídico-formal de minuta de proposta de alteração da Instrução Normativa PRES/INSS nº 186, de 12/05/2025 (SEI 21431474), a ser assinada pelo Presidente do INSS, estando a proposta justificada nos termos da Nota Técnica Conjunta nº 21434898/2025/CGPAG/CGREC/CGMOB/CGRD/DIRBEN (SEI 21434898).

2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos considerados pertinentes à presente análise:

I) A minuta do ato proposto em sua última forma (SEI 21431474);

II) Nota Técnica Conjunta nº 21434898/2025/CGPAG/CGREC/CGMOB/CGRD/DIRBEN (SEI 21434898), da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão do INSS (DIRBEN/INSS), com despacho de aprovação da Diretora da DIRBEN;

III) Contrato Múltiplo de Prestação de Serviços firmado entre o INSS e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (SEI 21440804), constante originariamente do processo SEI 53180.026925/2024-51 (SEI 50816839);

IV) Nota Técnica Conjunta nº 20938727/2025/CGPAG/CGREC/CGMOB/CGRD/DIRBEN/CGLCO/DIROFL-INSS (SEI 21440851), visando operacionalizar o atendimento presencial do serviço de “Consultar Descontos de Entidades Associativas” nas agências dos Correios, constante originariamente do processo SEI 35014.210863/2025-85 (SEI 20938727);

V) Nota nº 00011/2025/CGMLP/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (SEI 21440895), constante originariamente do processo SEI 35014.210863/2025-85 (SEI 20952150), manifestação jurídica sobre a Nota Técnica nº 20938727/2025.

3. O presente processo administrativo veio então a esta PFE-INSS para análise e elaboração de manifestação jurídico-consultiva, por força do disposto no art. 10 da Lei nº 10.480, de 2002, c/c o art. 10 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01, de 2010, e ainda no art. 14, § 4º, da Portaria INSS nº 1.313, de 17/06/2021 (com a redação dada pela Portaria PRES/INSS nº 1.684, de 11/04/2024).

4. **É o relatório.**

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Considerações sobre a atividade de consultoria jurídica à luz do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU

5. Esta manifestação toma por base somente os elementos e documentos que estão nos autos. De acordo com o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e o art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10/02/1993, o órgão jurídico deve assessorar a autoridade administrativa do ponto de vista estritamente jurídico, não sendo nossa tarefa adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos administrativos do INSS e nem analisar aspectos de natureza técnica ou administrativa.

6. A nossa análise serve para apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e eventualmente recomendar providências para resguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

7. Determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em favor da segurança jurídica da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é dada pela lei, avaliar e decidir se acata ou não as sugestões. Questões relacionadas à legalidade serão apontadas para correção. O prosseguimento do processo sem a observância dos eventuais apontamentos será responsabilidade exclusiva da Administração.

8. Em relação aos aspectos técnicos partimos da ideia que a autoridade administrativa buscou os conhecimentos específicos necessários para a adequação do ato proposto às necessidades da Administração, observando os requisitos legais, conforme o Enunciado da Boa Prática Consultiva – BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre os temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.

9. Presumimos que as especificações e informações técnicas contidas no presente processo tenham sido regularmente prestadas pelo setor competente do órgão consultente, com base em parâmetros técnicos, para atingir da melhor forma o interesse público.

10. Por fim, esclareceremos que normalmente não cabe ao órgão de assessoramento jurídico verificar se cada agente envolvido no processo possui competência para a prática dos atos administrativos aqui registrados.

2.2 Da análise da legalidade do ato administrativo proposto (Instrução Normativa)

11. A minuta de Instrução Normativa proposta (SEI 21431474) visa alterar a redação de vários itens da IN PRES/INSS nº 186, de 2025, para incorporar os termos do Acordo Interinstitucional homologado junto ao Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF nº 1236, referente aos descontos associativos (SEI 21461154).

12. No âmbito da Administração Pública Federal a elaboração, redação, alteração e a consolidação de atos normativos deve observar o previsto no Decreto nº 12.002, de 22/04/2024. No âmbito do INSS há ato próprio que estabelece regras para a elaboração de atos administrativos normativos, que é a **Portaria/INSS/PRES nº 1.313**, de 17/06/2021. Com base nessa norma interna é que passamos a verificar se estão presentes todos os elementos necessários para a validade e eficácia do ato administrativo proposto, de acordo com os parâmetros da **competência, objeto, finalidade, motivo e forma**.

13. Com relação à **competência** para a edição dos atos ora propostos, o art. 17, inciso I e o art. 18, do Anexo I do Decreto nº 10.995, de 14/03/2022, que aprova a Estrutura Regimental do INSS, dispõem que:

Art. 17. Ao Presidente do INSS incumbe:

I - exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito do INSS;

(...)

Art. 18. Aos Diretores, ao Procurador-Geral, ao Chefe de Gabinete, ao Chefe da Assessoria de Comunicação Social, ao Auditor-Geral, ao Corregedor-Geral, aos Superintendentes Regionais, aos Gerentes-Executivos, aos Gerentes de Agências da Previdência Social, aos Auditores-Regionais, aos Corregedores-Regionais, aos Procuradores-Regionais e aos Procuradores Seccionais incumbe planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades relacionadas às suas unidades e exercer outras atribuições que lhe sejam cometidas pelo Presidente do INSS.

14. No que se refere à definição de Instrução Normativa, os artigos 17 e 18 da já mencionada Portaria/INSS/PRES nº 1.313, de 2021, assim dispõem (destacamos):

Art. 17. Portaria é o ato administrativo, editado por uma ou mais autoridades singulares competentes, no âmbito de suas atribuições regimentais, com caráter:

I - normativo, quando seu conteúdo for normativo, ou seja:

a) define, cria e institui normas e diretrizes gerais ou de execução e gestão de serviço, procedimentais e do funcionamento administrativo para fiel aplicação da política do Instituto;

b) trata de delegação e subdelegação de competência; e

c) constitui colegiados;

Art. 18. Além do disposto no inciso I do art. 17, considera-se ato normativo:

I - Instrução Normativa: ato administrativo, de competência privativa do Presidente do INSS, que, sem inovar, oriente a execução das normas vigentes (leis, decretos, regulamentos e pareceres normativos); e (...)

15. Assim, a minuta ora analisada está adequada quanto à competência para sua edição.

16. Quanto à **forma** do instrumento utilizado (instrução normativa), a mesma está adequada, de acordo com o art. 9º, inciso I, do Decreto nº 12.002, de 22/04/2024, a saber (destacamos):

Art. 9º Os atos normativos inferiores a decreto serão editados sob a denominação de:

I - instruções normativas e portarias - atos normativos editados por uma ou mais autoridades singulares; e (...)

17. O ato ora proposto observou as regras contidas nos artigos 11 e 12 do Decreto nº 12.002, de 2024, bem como atende às exigências da Lei Complementar nº 95, de 1998, uma vez que emprega a linguagem de forma objetiva e clara e obedece às regras relativas à estruturação dos atos e à elaboração dos mesmos, como previstas na referida Lei. A proposta do ato que ora analisamos está, portanto, juridicamente adequada.

18. Em relação ao **objeto** do ato proposto, como dito no item 11 acima, a finalidade do mesmo é para incorporar os termos do Acordo Interinstitucional homologado junto ao Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF nº 1236, referente aos descontos associativos.

19. Considerando que o objeto do ato administrativo proposto busca alterar a redação de um ato administrativo ora em vigor, atendendo ao disposto nas legislações supra e visando trazer melhorias para os beneficiários, buscando evitar eventuais prejuízos aos mesmos, fica demonstrada a legalidade desse objeto.

20. Em relação à **motivação** para a edição do ato proposto, a mesma foi demonstrada pela Administração do INSS, através da Nota Técnica Conjunta nº 21434898/2025/CGPAG/CGREC/CGMOB/CGRD/DIRBEN (SEI 21434898). Como dito acima a verificação dos motivos para a prática do ato administrativo é matéria sujeita à avaliação administrativa, devendo esta Procuradoria apenas apontar se o ato está adequadamente motivado, sendo a pertinência dos motivos alegados de responsabilidade da própria Administração.

21. A motivação para a edição dos atos propostos é apontada especificamente nos itens 1 e 9 da referida Nota, a saber (destaques do original):

1. Esta Nota Técnica Conjunta tem como objetivo apresentar minuta de Instrução Normativa (SEI 21431474) que altera a Instrução Normativa PRES/INSS nº 186, de 12 de maio de 2025, a qual disciplina o fluxo de consulta, contestação e restituição por entidades associativas e sindicais referentes a descontos indevidos de mensalidades associativas, com o intuito de adequar a norma para incluir a possibilidade de atendimento presencial ao beneficiário na rede de agências dos Correios e regulamentar o procedimento acordado no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.236 MC/DF.

(...)

9. Apresenta-se, outrossim, a minuta de Instrução Normativa (SEI 21431474) que altera a Instrução Normativa INSS nº 186, de 12 de maio de 2025. Referido documento reflete exatamente o entendimento e os procedimentos

acordados na ADPF nº 1.236 MC/DF. Como exemplo, nota-se a já debatida previsão do atendimento em agências dos Correios.

22. Em relação à **finalidade** do ato em análise - ou seja, o resultado que a Administração quer alcançar com o mesmo, isso foi apontado na já citada Nota Técnica Conjunta nº 21434898/2025/CGPAG/CGREC/CGMOB/CGRD/DIRBEN e no item 11 supra, qual seja, trazer para esfera administrativa os termos do Acordo Interinstitucional homologado junto ao STF na ADPF nº 1236, referente aos descontos associativos.

23. Dessa forma, verifica-se que o ato proposto possui os requisitos de legalidade, podendo ser assinado e gerar os seus respectivos efeitos.

2.3 Da data de início da vigência dos atos propostos

24. Quanto ao início da vigência do ato, o Decreto nº 12.002/2024 assim determina:

Art. 16. O texto da proposta indicará, de forma expressa, a vigência do ato normativo.

(...)

Art. 18. A cláusula de vigência indicará a data de entrada em vigor do ato normativo da seguinte forma:

I - “[número cardinal por extenso] dias após a data de sua publicação”;

II - “no [número ordinal por extenso] dia do [número ordinal por extenso] mês subsequente ao de sua publicação”;

III - “em [data por extenso]”; ou

IV - “na data de sua publicação”, quando não houver previsão de vacatio legis.

Parágrafo único. Alternativamente ao disposto no caput, a cláusula de vigência poderá ser estabelecida em dias úteis, semanas, meses ou anos, contados da data de publicação do ato normativo”

(Destacamos).

25. O ato ora proposto teve sua redação de vigência determinada para a data da publicação do mesmo, o que atende aos dispositivos legais acima, na forma do art. 18, inciso IV.

2.4 Da publicação e da forma de divulgação dos atos propostos

26. O já citado Decreto nº 12.002/2024 dispõe sobre a publicação e a forma de divulgação do ato administrativo, em seus artigos 68 e 69:

Art. 68. É obrigatória a publicação no Diário Oficial da União de todos os atos normativos que:

I - sejam subscritos pelo Presidente da República ou pelos Ministros de Estado;

II - produzam efeitos externos ao órgão ou à entidade;

III - gerem despesas;

IV - disponham sobre concessão de direitos a agentes públicos; e

V - disponham sobre regimento interno.

§ 1º Não se considerará publicado no Diário Oficial da União o trecho do ato constante de outro meio, físico ou eletrônico, para o qual o ato publicado remeta.

§ 2º O disposto no § 1º aplica-se à remissão a endereços eletrônicos.

§ 3º Os atos normativos que não se enquadrem nas hipóteses previstas no caput poderão ser publicados apenas em boletim interno.

§ 4º O disposto neste artigo não afasta hipóteses legais de restrição de acesso à informação.

Art. 69. Os atos normativos serão divulgados:

I - com registro, no corpo do ato normativo, das:

a) alterações realizadas por outros atos normativos;

- b) revogações de dispositivos; e
- c) suspensões ou invalidações por determinação judicial com efeito erga omnes;

II - em padrão linguagem de marcação de hipertexto;

III - em endereço de acesso permanente e único por ato;

IV - para atos inferiores a decreto, em sítio eletrônico que abranja todos os atos do órgão ou da entidade;

V - no prazo de um dia útil, contado da data de publicação no Diário Oficial da União; e

VI - no prazo de cinco dias úteis, contado da data de comunicação do órgão ou da entidade, na hipótese de suspensão ou de invalidação do ato normativo por determinação judicial.

(Destacamos)

27. Recomendamos, portanto, que a Administração do INSS atente para a observância das exigências constantes nos artigos 68 e 69, acima transcritos.

2.5 Da análise das minutas dos atos propostos

28. Quanto à minuta de Instrução Normativa proposta (SEI 21431474), a mesma altera diversos dispositivos da IN PRES/INSS nº 186/2025, para incorporar os termos do Acordo Interinstitucional homologado junto ao STF na ADPF nº 1236.

29. As mudanças propostas encontram-se tanto nos termos do Acordo (SEI 21461154) como no Plano Operacional do mesmo (SEI 21430784), de acordo com as referências a seguir:

1. As alterações propostas no art. 2º da IN 186/2025 decorrem dos itens 1.1 e 1.1.1 do Plano Operacional;
2. As alterações propostas no art. 5º da IN 186/2025 decorrem do item 3.1 do Plano Operacional;
3. As alterações propostas no art. 6º da IN 186/2025 decorrem dos itens 4.2 e 4.2.3 do Plano Operacional;
4. As alterações propostas no art. 8º da IN 186/2025 decorrem dos itens 4.5.1 e 4.5.2 do Plano Operacional;
5. A alteração proposta no art. 9º da IN 186/2025 decorrem dos itens 4.5.3 e 4.5.4 do Plano Operacional;
6. As alterações propostas no art. 10 da IN 186/2025 decorrem dos itens 4.2.4, 4.3, 7.1 e 7.4 do Plano Operacional e das Cláusulas 2ª, 4ª e 5ª, I, do Acordo;
7. A inclusão do parágrafo único do art. 4º 12-A atende ao parágrafo único da Cláusula 1ª do Acordo;
8. A inclusão do art. 12-A atende ao item 7.2 do Plano Operacional.

30. Por fim, anote-se que em tratativas realizadas entre o Presidente do INSS, a Diretora de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão - DIRBEN e o Procurador-Geral da PFE/INSS, acordou-se a inclusão das seguintes alterações no texto da minuta de IN:

a) **excluir o inciso III do art. 2º e o §2º do art. 5º da minuta da IN**, tendo em vista que as alterações sistêmicas para atendimento nas Agências da Previdência Social Móvel - PrevBarco ainda não estão completas;

b) **excluir o Parágrafo Único do art. 9º**, por considerar que a alteração é desnecessária;

c) **transformar o § 1º do art. 10 em art. 10-A, caput e renumerar os parágrafos abaixo** a fim de conferir mais clareza para o dispositivo que trata da devolução dos valores pelo INSS;

d) **no anterior § 2º do art. 10 ou novo §1º do art. 10-A**, incluir, após “administrativa” o seguinte texto:

[...] administrativa, *através do Meu INSS e pelas Agências do Correios; e*

e) **no anterior § 4º do art. 10 ou novo §3º do art. 10-A**, sugere-se a seguinte redação:

§ 4º A devolução aos beneficiários, pelo INSS, dos valores descontados indevidamente, importará nos seguintes efeitos:

I - concordância como todos os termos do acordo;

II - compromisso de desistência de ação já ajuizada em face do INSS, com renúncia expressa ao direito sobre o qual se funda o pedido, se for o caso; e

III - quitação plena ao INSS, ressalvados outros direitos em relação à entidade associativa.

f) **inclusão do § 6º no art. 10-A**, com a seguinte redação:

§ 7º O INSS adotará as providências necessárias para a devolução dos valores prevista neste artigo e efetuará o pagamento após o cumprimento integral da cláusula sexta do Termo de Acordo Interinstitucional referido no *caput do art. 10-A*.

31. Assim, a minuta do ato proposto reveste-se de regularidade, uma vez que atende ao objeto e à finalidade do ato ora examinado.

3. CONCLUSÃO

32. Ante o exposto, e ressalvado o juízo de gestão administrativa e o mérito e a discricionariedade da Administração, além dos aspectos técnicos, econômicos e financeiros, cuja análise não cabe a este Órgão Consultivo, opinamos pela viabilidade jurídica da edição da minuta de ato normativo ora analisado.

33. Sugere-se, após a aprovação desta manifestação, o encaminhamento deste feito ao Protocolo da PFE-INSS, para adoção das seguintes providências administrativas:

I) Juntada da documentação produzida no Sistema SAPIENS ao Sistema SEI;

II) Remessa dos autos para a unidade consulente (DIRBEN/INSS), para ciência e adoção das providências a seu cargo, nos termos do art. 14, § 6º, inciso I da Portaria/INSS/PRES nº 1.313/2021;

III) Encerramento da tarefa no Sapiens, mediante a juntada da Certidão de remessa em ambos os Sistemas.

IV) Após, ao arquivo provisório.

34. À consideração superior.

Brasília/DF, 08 de julho de 2025.

(assinado eletronicamente)

ALAN LACERDA DE SOUZA

PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR DA EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL

DESPACHO

1. De acordo com as conclusões do **PARECER n. 00086/2025/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013 e competência delegada, conforme art. 2º da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023.

2. Encaminhe-se ao Procurador-Chefe da PFE/INSS, para aprovação.

(assinado eletronicamente)

ANDRÉ CAMARGO HORTA DE MACEDO

PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL

DESPACHO

DESPACHO

1. APROVO as conclusões do **PARECER n. 00086/2025/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, por seus próprios fundamentos.

2. Encaminhe-se ao Protocolo desta PFE-INSS para adoção das providências sugeridas.

(assinado eletronicamente)

ELVIS GALLERA GARCIA

PROCURADOR-CHEFE

PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - PFE/INSS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014183847202511 e da chave de acesso c828fe9b



Documento assinado eletronicamente por ALAN LACERDA DE SOUZA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2700763809 e chave de acesso c828fe9b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALAN LACERDA DE SOUZA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 09-07-2025 16:15. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2700763809 e chave de acesso c828fe9b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 09-07-2025 16:13. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ELVIS GALLERA GARCIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2700763809 e chave de acesso c828fe9b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ELVIS GALLERA GARCIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 09-07-2025 16:06. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - PFE/INSS
- SEDE
EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL

NOTA n. 00067/2025/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 00400.002178/2025-49

INTERESSADOS: EVAIR VIEIRA DE MELO

ASSUNTOS: SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES

1. Trata-se do **Ofício 1ªSec/RI/E/nº222** (seq. 1) e do **Requerimento de Informação n. 1985/2025** (seq. 2), encaminhados pela Câmara dos Deputados, que solicita informações sobre *“as providências adotadas pela AGU em relação às fraudes envolvendo descontos indevidos em benefícios previdenciários pagos pelo INSS, conforme revelado pela Operação Sem Desconto, da Polícia Federal e da CGU”*.

2. A Assessoria para Assuntos Parlamentares e Relações Institucionais da AGU solicitou abertura de tarefa e atendimento pela PFE/INSS até 28/07/2025 (segunda-feira), nos termos do **DESPACHO n. 00219/2025/ASPAR/AGU** (seq. 6), *in verbis*:

Em reunião realizada no dia 11 de julho, ao nos debruçarmos sobre os questionamentos apresentados, entendeu-se pela necessidade de oitiva da Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – PFE/INSS.

Diante disso, solicita-se a abertura de tarefa direcionada à referida unidade, para que se manifeste, dentro de suas competências, sobre os questionamentos constantes do referido requerimento (seq. 2), com especial atenção aos seguintes itens:

1. A AGU foi consultada previamente, pelo INSS, Ministério do Planejamento ou outros órgãos, sobre a legalidade dos convênios com as associações responsáveis pelos descontos?

2. Há articulação da AGU com o Ministério da Previdência, Planejamento, INSS, Casa Civil, Dataprev e TCU para prevenção de novos ilícitos semelhantes?

Após isto, retornem-se os autos a esta ASPAR para fins de consolidação das respostas a serem dirigidas ao Parlamentar. **As demais questões deverão ser respondidas pelas entidades já provocadas** (seq. 4).

(grifo nosso)

3. Nesses termos, a Coordenação de Assuntos Estratégicos, com anuência da Coordenadora-Geral de Assuntos Estratégicos e de Gestão, por meio da **NOTA n. 00017/2025/DIAC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, encaminhou os autos a esta ENC-PARCERIAS, para, considerando a competência disposta no art. 11, II, alínea "b", da Portaria n. 00125/2022/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 29 de dezembro de 2022, manifestar-se quanto ao primeiro questionamento supra colacionado.

4. Pois bem. Os Acordos de Cooperação Técnica - ACT a serem celebrados entre o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e as entidades associativas, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados, são, via de regra, previamente analisados pela Procuradoria Federal Especializada Junto ao Instituto Nacional do Seguro Social - PFE/INSS, nos termos do art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021 (anteriormente nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666), notadamente por esta Equipe Nacional de Consultoria em Matéria de Parcerias e Residual.

5. A análise jurídica dos acordos fundamenta-se na possibilidade jurídica de o INSS efetuar em favor das Associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidos, os descontos em benefícios previdenciários para o pagamentos de mensalidades associativas, contanto que o Segurado Filiado autorize expressamente tal procedimento (art. 115, V, da Lei nº 8.213, 24 de julho de 1991). O art. 154 do do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, disciplinou tal procedimento:

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da renda mensal do benefício:

(...);

V - mensalidades de associações e de demais entidades de **aposentados ou pensionistas** legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizadas por seus filiados, observado o disposto nos § 1º ao § 1º-I; e

(...);

§1º O INSS estabelecerá requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata este artigo, observados critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público.

§ 1º- A Os benefícios previdenciários, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para os descontos previstos no inciso V do **caput** e **somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário**, conforme critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS.

§ 1º- B A autorização do segurado prevista no § 1º- A deverá, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, ser revalidada a cada três anos, a partir de 31 de dezembro de 2021, segundo critérios e requisitos a serem definidos em ato do INSS.

§ 1º- C A autorização do segurado de que trata o inciso V do caput poderá ser revogada, a qualquer tempo, pelo próprio beneficiário.

§ 1º-D Considera-se associação ou entidade de aposentados ou pensionistas aquela formada por:

I - aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias; ou

II - pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas.

§ 1º- E Considera-se **mensalidade de associações e de demais entidades de aposentados ou pensionistas** a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto, sujeita ao limite máximo de desconto estabelecido em ato do Presidente do INSS.

§ 1º-F O INSS avaliará periodicamente a quantidade de reclamações de beneficiários, ações judiciais, processos de órgãos de controle e impacto em sua rede de atendimento, dentre outros elementos relacionados ao acordo de cooperação técnica celebrado, para fins do disposto no inciso V do caput, e poderá rescindir o referido acordo unilateralmente, a depender da quantidade de irregularidades identificadas.

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do caput deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin.

§ 1º- H Na hipótese de entidade confederativa que representa instituições a ela vinculadas, as exigências de que tratam os § 1º-D e § 1º-G deverão ser atendidas pela instituição que celebrar o acordo de cooperação técnica.

§ 1º- I O INSS deverá ser ressarcido das despesas realizadas em função da implementação e do controle do acordo de cooperação técnica de que trata o § 1º- F pela instituição que o celebrar. (Grifos nosso)

6. Nesse sentido, é exigido/recomendado, para formalização do ajuste pretendido, os seguintes requisitos: **(i) legitimidade da entidade:** formada por aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias, ou por 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; **(ii)** o desconto abranger **exclusivamente a mensalidade associativa e (iii) autorização** do segurado filiado.

7. Além disso, por se tratar de hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e a entidade de direito privado, sem fins lucrativos, em regime de mútua colaboração, para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolve a transferência de recursos financeiros, sob regência da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, examina-se, também, a necessidade de cumprimento dos requisitos previstos pela norma de regência.

8. Nesses termos, esta ENC-PARCELIAS analisa os casos submetidos sob o prisma estritamente jurídico, não adentrando na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, tampouco analisando aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, em atendimento ao disposto no art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

9. Nada obstante, orienta-se quanto a necessidade de saneamento das inconsistências eventualmente identificadas, bem como recomenda-se a realização de avaliação técnica da segurança das operações e do custo/benefício desses ajustes para o INSS, considerando, inclusive, as especificidades da entidade interessada, custo de implantação da medida, e riscos associados à prática.

10. Salienta-se, ademais, que a competência regimental desta PFE-INSS, nos termos do art. 13, inciso III, do anexo I do Decreto nº 10.995, de 2022, cinge-se em realizar a consultoria e o assessoramento jurídico no âmbito do INSS, não havendo que se falar em consultoria a outros órgãos, como o Ministério do Planejamento.

11. Nesses termos, sugere-se o encaminhamento dos autos ao protocolo da PFE-INSS para:

- i) juntada da documentação ao Sistema SEI;
- ii) remessa, **com urgência**, à Coordenadora-Geral de Assuntos Estratégicos e de Gestão;
- iii) encerramento da tarefa no Sapiens, com a juntada de Certidão de remessa;

À consideração superior.

Brasília, 21 de julho de 2025.

(assinado eletronicamente)
ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM
PROCURADORA FEDERAL

EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL - ENC - PARCERIAS E
RESIDUAL

DESPACHO

1. De acordo com a manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 05/10/2009, c/c o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26/08/2013 e art. 1º da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023.

2. Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Coordenador-Geral de Matéria de Pessoal, Parcerias e Residual, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399/2009, combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526/2013 e art. 2º da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023.

Brasília/DF, 22 de julho de 2025.

(assinado eletronicamente)
ALAN LACERDA DE SOUZA
PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR DA EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL

DESPACHO

1. Aprovo as conclusões do **NOTA n. 00067/2025/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013 e competência delegada, conforme art. 2º da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023.

2. Encaminhe-se conforme sugerido.

(assinado eletronicamente)
ALEX DA COSTA GRAÇANO
PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL - EM EXERCÍCIO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400002178202549 e da chave de acesso f30d9779



Documento assinado eletronicamente por ALAN LACERDA DE SOUZA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2715176115 e chave de acesso f30d9779 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALAN LACERDA DE SOUZA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-07-2025 09:48. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO E GOVERNANÇA DE PESSOAS
SETOR DE AUTARQUIAS SUL - QUADRA 3 - LOTE 5/6, ED. MULTI BRASIL CORPORATE - 8º ANDAR - BRÁSILIA-DF - CEP 70.070-030

DESPACHO Nº 01045/2025/DAGPES/PGF/AGU

NUP: 00695.001635/2025-10

INTERESSADOS: SENADO FEDERAL - COORDENAÇÃO DE COMISSÕES ESPECIAIS, TEMPORÁRIAS E PARLAMENTÁRES DE INQUÉRITO

ASSUNTOS: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - CPI

1. Veem os autos a este Departamento de Administração e Governança de Pessoas da Procuradoria-Geral Federal (DAGPES/PGF), por meio da tarefa de ID 270228533, com a observação indicando: “*Diretoria de Gestão de Pessoas - Dgep: para Atendimento da Requisição Elencada no Item 9 da Nota Nº 00010/2025/cgesp/pfe-Inss-Sede/pgf/agu, Acima - Sequencial 04 Nota Nº 00010/2025/cgesp/pfe-Inss-Sede/pgf/agu*”, conforme tela extraída abaixo:

☐	270228533	Adotar Providências Administrativas	Departamento de Administração e Governança de Pessoas (PGF)	RENATA DE PINHO MACHADO	03/09/2025 15:52:59	08/09/2025 20:00:00	Diretoria de Gestão de Pessoas - Dgep: para Atendimento da Requisição Elencada no Item 9 da Nota Nº 00010/2025/cgesp/pfe-Inss-Sede/pgf/agu, Acima - Sequencial 04 Nota Nº 00010/2025/cgesp/pfe-Inss-Sede/pgf/agu
--------------------------	-----------	-------------------------------------	---	-------------------------	---------------------	---------------------	--

2. Em exame preliminar à **NOTA Nº 00010/2025/CGESP/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU** (Seq. 4), observa-se que o item 9 assim registra:

9. **A DIRETORIA DE GESTÃO DE PESSOAS - DGEP**, vinculada à Secretaria de Gestão Administrativa da Advocacia-Geral da União, é que poderá informar acerca de:

- Declarações patrimoniais de Virgílio e seus familiares próximos (companheira Thaisa Hoffmann Jonasson e irmã) apresentadas à AGU ou CGU.

3. Ocorre que, conforme competências atribuídas à Procuradoria-Geral Federal na Lei nº 10.480, de 02 de julho de 2002, assim como o detalhamento de competências firmadas no Decreto nº 12.540, de 30 de junho de 2025, este Departamento de Administração e Governança de Pessoas da Procuradoria-Geral Federal (DAGPES/PGF) não possui atribuição que permita acesso ou gestão a informações relativas a declarações patrimoniais de membros da Carreira de Procurador Federal.

4. De outro modo, foram atribuídas competências à Diretoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Gestão Administrativa da AGU, nos termos do art. 21 do referido ato presidencial, quanto às atividades setoriais relacionadas com o Sipec, especialmente aquelas decorrentes da administração e do pagamento de pessoal, dos registros funcionais, dos procedimentos de recrutamento, seleção e avaliação e da administração de benefícios; bem como as políticas de gestão de pessoas em parceria com as diversas unidades da Advocacia-Geral da União, de forma sistêmica, estratégica e integrada, observadas as diretrizes do Sipec.

5. Pelo exposto, encaminhe-se o presente à Diretoria de Gestão de Pessoas da SGA/AGU, tendo em vista a competência atribuída àquele órgão setorial do SIPEC e demais competências estabelecidas no Decreto nº 12.540, de 30 de junho de 2025.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

RENATA DE PINHO MACHADO
Coordenadora-Geral de Governança de Pessoal
Departamento de Administração e Governança de Pessoas
Procuradoria-Geral Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00695001635202510 e da chave de acesso 08758fe1



Documento assinado eletronicamente por RENATA DE PINHO MACHADO, 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 2912124029 e chave de acesso 08758fe1 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RENATA DE PINHO MACHADO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 04-09-2025 09:42. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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. 00014/2023/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.089977/2023-98

INTERESSADOS: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES RURAIS AGRICULTORES E AGRICULTORAS FAMILIARES - CONTAG

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

EMENTA: CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. Decreto nº 3.048, de 1999. Portaria DIRBEN/INSS nº 1.060/2022. Legalidade. Impessoalidade. Impossibilidade de estabelecimento de fluxo para bloqueio e desbloqueio de benefícios, para fins de desconto de mensalidade, em desconformidade com as normas de regência.

Sr. Coordenador-geral de Matéria de Pessoal, Parcerias e Residual,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo encaminhado à Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE/INSS-Sede pelo Diretor de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, por meio do Despacho SEI/INSS - 11054074 (seq. 10), com fulcro no Despacho SEI/INSS - 11036107 (seq. 09), elaborado pela Divisão de Consignação em Benefícios, solicitando manifestação jurídica quanto a aplicação do § 1º-A do art. 154, do Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999 c/c os critérios definidos pela Portaria DIRBEN/INSS nº 1.060/2022, em face do pedido realizado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG) para realização de desbloqueio dos benefícios, para fins de desconto de mensalidade, mediante apresentação de documentos de autorização firmados pelo interessado junto à acordante.

2. Nesse contexto, vieram os autos a esta Coordenação Geral em Matéria Administrativa da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para análise nos termos da consulta formulada.

2. ANÁLISE JURÍDICA

3. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos incluídos no Sistema Sapiens até a presente data (que consta até o sequencial 10), 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.

4. Tal posicionamento decorre também do procedimento recomendado pela Consultoria Geral da União, mediante o Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas, o qual assevera que “O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, os administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.

5. Dessa forma, a análise se restringirá ao questionamento formulado nos parágrafos 7 e 8 da manifestação da Divisão de Consignação em Benefícios, Despacho SEI/INSS - 11036107, sequencial sapiens 9, *verbis*:

Considerando que o disposto no § 1º-A do art. 154, do Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, dá ao INSS autorização para dispor, em ato próprio, sobre o desbloqueio dos benefícios elegíveis para desconto de mensalidade associativa;

Caso os documentos acostados no presente processo (Documentos SEI nº 10923777, 10923859, 10923983, 10924018 e 10924041), comprovem as autorizações prévias, pessoais e específicas por parte dos beneficiários, o INSS poderia, por si só, é suficiente para o desbloqueio dos benefícios solicitados pela entidade, **sem necessidade de prévia solicitação** do serviço de “**Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade de Entidade Associativa ou Sindicato**”, estabelecido na Portaria DIRBEN/INSS nº 1.060/2022.

6. Pois bem. Como noticiado pela consulente, e conforme determinado pelo § 1º-A do art. 154, do Decreto nº 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 30 de junho de 2020, os benefícios previdenciários, quando da concessão, permanecem bloqueados para fins de desconto de mensalidade, e somente serão desbloqueados por meio de autorização prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário, em conformidade com os critérios definidos pelo INSS.

7. O INSS, por seu turno, estabeleceu os requisitos para o desbloqueio (e bloqueio) do benefícios, nos termos da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.060/2022, *verbis*:

PORTARIA DIRBEN/INSS Nº 1060, DE 26 DE SETEMBRO DE 2022

Art. 1º Criar o serviço "Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade de Entidade Associativa ou Sindicato", destinado a atender as solicitações de bloqueio e desbloqueio do desconto de mensalidade associativa (sindicatos e outras associações) nos benefícios previdenciários dos segurados a elas associados.

Art. 2º O serviço do tipo Tarefa está incluído no grupo "Atualizações para Manutenção do Benefício e outros Serviços", com a sigla "BLODESB", código 16315 e deverá ser configurado para gestão nessa fila.

Art. 3º A solicitação de Bloqueio e Desbloqueio de Mensalidade de Entidade Associativa ou Sindicato deverá ser realizado por meio dos canais remotos de atendimento.

Parágrafo Único. Excepcionalmente, na hipótese em que o interessado alegue não dispor de meios para a realização do requerimento eletrônico, a Agência da Previdência Social (APS) realizará o atendimento de forma agendada, por meio do serviço de “Atendimento Simplificado”.

Art. 4º Nos requerimentos do serviço de "Desbloqueio" será exigida a juntada de documento de identificação com foto do beneficiário e, quando necessário, do procurador/representante legal.

Art. 5º Para análise da tarefa deverá ser observada a juntada do documento de identificação do requerente, bem como, dos documentos do procurador/representante legal, se necessário.

Parágrafo Único. Caso não tenham sido apresentados, deverá ser emitida exigência fundamentada solicitando os documentos faltantes.

Art. 6º Se identificado algum indício de irregularidade, observar o estabelecido na Portaria DIRBEN/INSS nº 887, de 10 de março de 2021.

Art. 7º A solicitação de Desbloqueio de Mensalidade de Entidade Associativa ou Sindicato poderá ser realizada após decorrido o prazo de 90 dias da concessão do benefício.

Art. 8º O serviço foi ativado em todas as Agências da Previdência Social por esta Diretoria.

Art. 9º Esta Portaria entra em vigor a partir de 03 de outubro de 2022.

8. De fato o § 1º-A do art. 154, do Decreto nº 3.048, de 1999, conferiu ao INSS poderes para dispor, em ato próprio, sobre o desbloqueio dos benefícios elegíveis para desconto de mensalidade associativa. Tendo esta Autarquia o feito por meio da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.060/2022. Logo, os critérios e requisitos definidos devem ser realizados conforme o fluxo definido.

9. No caso, a entidade Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG) parece ter solicitado ao INSS adoção de critérios e requisitos diversos do definido no ato normativo interno, o que não deve prosperar.

10. A mudança de requisitos e critérios apenas para o caso concreto, sem um *discrímen*, configura desalinhamento aos princípios constitucionais da impessoalidade, que rege a administração pública, segundo o qual deve a administração

pública manter igualdade de tratamento aos administrados, abstendo-se de interferir no procedimento padrão em decorrência de atos de preferência ou aversão a determinada pessoa ou entidade.

11. Além disso, pelo princípio da legalidade, o administrador público só pode fazer o que a Lei lhe autoriza. No caso, o ato normativo interno do INSS que estabeleceu os requisitos para o desbloqueio do benefício tem fundamento expresso no Decreto nº 3.048, de 1999, cujos termos tem cogência no caso.

12. É importante frisar que o bloqueio do benefício surgiu como uma medida destinada a evitar fraudes e os consequentes danos aos idosos e ao próprio INSS. Sabe-se que demandas judiciais de ressarcimento de danos pautadas na falta de autorização do beneficiário para o desconto de mensalidade tendem a gerar a responsabilização subsidiárias do INSS, com elevada possibilidade de este Instituto ter de suportar o ônus financeiro de eventuais condenações em caso de a instituição acordante não suportar o dano.

13. Eventual mudança dos critérios para desbloqueio dos benefícios precisa ser realizada de forma ampla por meio de alteração do ato normativo interno. Sem olvidar que o caso merece debate, uma vez que se trata de transações que detêm um histórico de fraudes, em especial no quesito "autorização prévia, pessoal e específica" para realização do chamado desconto de mensalidade, sendo certo que as medidas que envolvem essa rotina precisam de análise técnica quanto ao impacto da medida adotada, avaliando os riscos, bem como os benefícios em detrimento do modo operacional atual ou outros que possam existir.

14. Assim, deve-se destacar que o artigo 50, inciso VII, da Lei nº 9.784, de 1999, estabelece que "[o]s atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando", dentre outras hipóteses, "neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses" ou "deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou *discrepem de pareceres*, laudos, propostas e relatórios oficiais" (grifo nosso).

15. A respeito, ainda, cumpre destacar o que dispõe o atual artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, acrescido pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Grifos nossos).

16. Em reforço a essa necessidade de se justificar as decisões administrativas, o Decreto nº 9.830/2019, ao regulamentar este artigo da LINDB, estabeleceu que a decisão precisa ser motivada com a contextualização dos fatos e com a indicação dos fundamentos de mérito, vejamos:

Motivação e decisão

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

Motivação e decisão baseadas em valores jurídicos abstratos

Art. 3º A decisão que se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos observará o disposto no art. 2º e as consequências práticas da decisão.

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.

§ 2º Na indicação das consequências práticas da decisão, o decisor apresentará apenas aquelas consequências práticas que, no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 3º A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade.

17. Em vista disso, conclui-se, em resposta a consulta formulada, que o bloqueio e desbloqueio de benefício para fins de desconto de mensalidade associativa deve seguir o fluxo descrito pela PORTARIA DIRBEN/INSS Nº 1060, DE 26 DE SETEMBRO DE 2022.

À consideração superior.

Brasília, 28 de março de 2023.

(assinado eletronicamente)
ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM
PROCURADORA FEDERAL

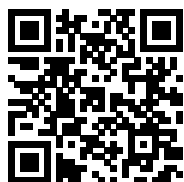
DESPACHO DE APROVAÇÃO

Aprovo a manifestação jurídica *supra*, **PARECER n. 00014/2023/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termo do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013 e art. 1º da Portaria nº 00011/2022/GAB/PFE/INSS/PGF/AGU, de 31 de março de 2022.

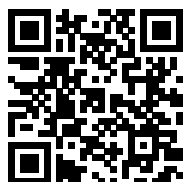
Ao Protocolo da PFE-INSS, para encaminhamento conforme sugerido.

(assinado eletronicamente)
ANDRÉ CAMARGO HORTA DE MACEDO
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014089977202398 e da chave de acesso 456418b9



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1131628407 e chave de acesso 456418b9 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 31-03-2023 12:14. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1131628407 e chave de acesso 456418b9 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 03-04-2023 08:54. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.