



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. 00235/2023/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.341100/2023-13**

**INTERESSADOS: MASTER PREV CLUBE DE BENEFÍCIOS**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO**

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e MASTER PREV CLUBE DE BENEFÍCIOS, 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 **MASTER PREV CLUBE DE BENEFÍCIOS**, 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 (doc. SEI n.13133428);
- Ata de constituição da entidade (doc. SEI n.13791160)
- Relação nominal (doc. SEI n.13318614);
- Nota Técnica nº 178/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS, com manifestação favorável ao pleito (doc. SEI n.13790950);
- Minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS (doc. SEI n.13790954)
- Ata de Assembleia Geral que definiu o percentual de desconto (doc. SEI n.13318599);
- Minuta Plano de Trabalho SEI/INSS (doc. SEI n.13790958);

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

4. É o relatório, segue o exame.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

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

## 2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

6. Trata-se de análise jurídico-formal de minuta de **Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS 13790954**, a ser firmado entre o INSS e **MASTER PREV CLUBE DE BENEFICIOS**, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (SEI/INSS 13790954), 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 MASTER PREV no valor correspondente à 2,5% (dois vírgula cinco por cento) 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.

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

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...);

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

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

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

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

(...);

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

(...);

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

15. Sobre o tema, Fábio Ulhoa Coelho ensina:

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

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

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

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

19. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, foi alvo de diversas manifestações veiculadas pela Coordenação-Geral de Matéria Administrativa, em especial a Nota nº 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.274130/2020-64) e o Parecer nº 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33). Nessa toada, tais opinativos concluíram que mesmo na vigência do Decreto nº 10.537, de 2020, apenas as associações e entidades de aposentados e

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

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

21. O Estatuto Social da entidade foi juntado no SEI/INSS 13318580 e SEI/INSS e 13596202 e neles constam o conceito/objeto/atividade econômica da entidade e quem pode se associar:

Art. 1º - MASTER PREV BENEFÍCIOS, constituída por Assembleia Geral realizada em 21 de setembro de 2023, neste Estatuto doravante designada simplesmente MASTER PREV, é pessoa jurídica de direito privado interno, organizada sob 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 Formosa, nº 367, conjunto 17, Bairro Centro, São Paulo - SO, CEP 01.049-000.

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

Art. 2º São finalidades da MASTER PREV:

[...]

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

24. **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.**

25. 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.

26. Conquanto a entidade tenha apresentado comprovante de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ (SEI/INSS 13318568); ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual Diretoria (SEI/INSS13318594) e cópia autenticada do Estatuto Social consolidado (SEI/INSS 13596202 e 13318580), **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.**

27. **NÃO** consta nos autos análise técnica do então Ministério do Trabalho e Previdência sugerindo a concessão do pedido de inclusão da interessada no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE, **posto que a doc. SEI n. 13698571 não comprova a situação exigida, demandando atuação da área técnica.** 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.

28. **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.**

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. Sobre o tema, a **NOTA Nº 178/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS (SEI/ INSS 13790950)** teceu as seguintes considerações:

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

34. O Art. 37, § 6º do Estatuto social da entidade dispõe o seguinte:

Caso opte pelo desconto em folha de benefício do INSS, o desconto equivalerá a 2,5% (dois vírgula cinco por cento) do benefício mensal [...]

35. 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.

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

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

Art. 5º.

(...)

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

38. Tal exigência guarda consonância com a regra contida na Cláusula Terceira da minuta do acordo sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Além disso, verifica-se que o item 3.4 da citada Cláusula 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 13790954.

39. 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.

## **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 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.**

41. 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;

42. Sobre o ponto, no art. 1º do Estatuto consta que a interessada é uma é "pessoa jurídica de direito privado interno, organizada sob 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 Formosa, nº 367, conjunto 17, Bairro Centro, São Paulo - SO, CEP 01.049-000".

43. Além disso, no art. 38, inciso IV, 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.

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

A disciplina do Decreto n. 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU n. 424/2016 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos, o disposto no artigo 116, caput e § 1º, da Lei n. 8.666/1993, no que couber; e (ii) nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei n. 13.019/2014 e no Decreto n. 8.726/2016. Fonte: Parecer n.

45. 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;

46. Assim, quanto à **forma** do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica -, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes. **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:

47. 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*".

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

49. Além disso, trata-se de acordo em que não há qualquer repasse financeiro entre os partícipes, ou seja, cada parte cumprirá o acordo utilizando-se de seus próprios recursos. Neste ponto, o Decreto nº 8.726, 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.**

50. 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 Lein. 13.019/2014 e/ou no artigo 25 do Decreto n. 8.726/2016, se for o caso.Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/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/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/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/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/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/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

#### 118 CONVÊNIOS

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

#### 119 CONVÊNIOS

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

#### 120 CONVÊNIOS

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

51. 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.

52. 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.

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

54. Quanto à competência do Diretor/Presidente da entidade para a subscrição do Acordo, verifica-se no seu Estatuto Social (INSS/SEI 13596202).

55. Nesse norte, foi juntada cópia do RG/CPF/CNH do Presidente da acordante (INSS/SEI 13318585). Além disso, acostou-se cópia autenticada da ata da Assembleia Geral Extraordinária de eleição e posse da atual diretoria, realizada em 10 de julho de 2023, (INSS/SEI 13318594).

56. **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.**

57. 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.

58. Verifica-se que consta do processo, a Nota Técnica nº 178/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS, em que se se busca analisar a viabilidade técnica do acordo a ser firmado. Contudo, **sugere-se, que a análise técnica seja complementada para fazer constar apreciação dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a execução do ajuste proposto, deixando claro, de forma expressamente motivada, que as definições propostas são suficientes para garantir a plena execução física do objeto, bem como para minorar eventuais danos ao INSS em decorrência da falha na execução, adotando-se a devida identificação e gestão dos riscos envolvidos.**

59. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do Termo de Cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse da entidade (INSS/SEI 13133428), bem como manifestação de interesse do INSS (INSS/SEI 13790950).

60. 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.

61. 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 arts. 1º e 2º do Estatuto da acordante parece contemplar finalidades nesse sentido.

62. 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.)

63. **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).

64. **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).**

65. De toda sorte, deve-se destacar que tais exigências/consultas constantes ou derivadas do art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, c/c 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).

66. Não obstante as consultas em questão, **recomenda-se**, nos termos do inciso IX do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016, que 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.**

67. 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

68. Quanto à exigência de Plano de Trabalho para a celebração dos acordos de cooperação, conforme dispõe o art. 1º e o parágrafo único do 42 da Lei nº 13.019, 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.

69. Nesses termos, entende-se que o Plano de Trabalho deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. No presente caso, verifica-se do Plano de Trabalho - versão INSS/SEI 13790958, que constam os requisitos mínimos exigidos por lei, **não tendo o diretor de Benefícios aprovado formalmente a minuta, situação que demandando atuação da área técnica.**

70. 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.

71. **Em vista disso, tal requisito foi acrescentado no item 4 do Plano de trabalho (INSS/SEI 13790958).**

72. 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).

73. **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.**

74. **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

75. 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.

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

77. De mais a mais, anota-se a importância de a área técnica processante elaborar e divulgar modelos de ajustes que se apliquem a esses casos no âmbito desta Autarquia, cujo objetivo é a uniformização dos procedimentos com vistas ao aprimoramento, eficiência, e celeridade nos processos realizados pelo INSS. **Alerta-se, ainda**, que a área

demandante, na ocasião de sua adoção, certifique-se quanto à utilização da última versão disponível, tomando as medidas de cautela necessárias para a sua adaptação em conformidade com o objeto concreto do ajuste.

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

79. Por fim, destaque-se que durante a execução do acordo de cooperação técnica em apreço, o acompanhamento pelo INSS deve ocorrer conforme os dispositivos da Lei nº 13.019, 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

80. Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI INSS 13790954 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 27, 28, 29, 36, 56, 58, 63, 64, 66, 67, 73, 74 e 77 da presente manifestação.**

81. 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, 07 de novembro de 2023.

*(assinado eletronicamente)*

**ANTÔNIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JÚNIOR**

PROCURADOR FEDERAL

Equipe Nacional de Consultoria em matéria de Parcerias e Residual

---

### DESPACHO

1. De acordo com a manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos, 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. Aprovo as conclusões do **PARECER n. 00235/2023/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de

outubro de 2009, combinado com o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013 e competência delegada, conforme art. 2º da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023.

2. Encaminhe-se conforme sugerido.

*(assinado eletronicamente)*

**ANDRÉ CAMARGO HORTA DE MACEDO**

PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014341100202313 e da chave de acesso 240e5e82



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 1328889405 e chave de acesso 240e5e82 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: 10-11-2023 14:10. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1328889405 e chave de acesso 240e5e82 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: 10-11-2023 11:38. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1328889405 e chave de acesso 240e5e82 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: 09-11-2023 16:35. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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

**PARECER n. 00218/2023/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.280667/2023-14**

**INTERESSADOS: EDVALDA DA SILVA LISBOA**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PARCERIA. Acordo de Cooperação Técnica a ser firmado entre o INSS e a ASBRARPI - Associação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos, 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. Aplicação da Lei nº 13.019, de 2014.

II. Parecer pela aprovação da minuta do ajuste, desde que atendidas as recomendações assinaladas.

## **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 ASBRAPI - Associação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos, objetivando o desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.

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

- o Requerimento inicialmente apresentado pela interessada (doc. SEI nº 12621527);
- o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ (doc. SEI nº 12621554);
- o Termo de Posse da Presidente da Associação no período de 23 de abril de 2022 a 22 de abril de 2025 (doc. SEI nº 126215576);
- o Ata de constituição da entidade (doc. SEI nº 12660978);
- o Assembleia Geral de Eleições, realizada no dia 22 de abril de 2022 (doc. SEI nº 12660980);
- o Documentos Pessoal da Presidente da Associação (doc. SEI nº 12660981);
- o Relação Nominal dos Dirigentes (doc. SEI nº 12660982);
- o Certidão Negativa de Débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União válida até 07/04/2024(doc. SEI nº 13604875);
- o Certificado de Regularidade do FGTS - CRF (doc. SEI nº 12660984);
- o Certidão Negativa de Débitos de Tributos Estaduais válida até 09/12/2023 (doc. SEI nº 13604875/pg.2);
- o Certidão Negativa de Débitos Municipais válidas até 30/11/2023 (doc. SEI nº 12697296);
- o Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas válida até 23/01/2024 (doc. SEI nº 12660987);
- o Declaração do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF (doc. SEI nº 12660988);
- o Declaração que não Emprega Menor (doc. SEI nº 126660990);
- o Declaração, sob as penas da lei, de que não incide em nenhuma das vedações do art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014 e do art. 27 do Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016 (doc. SEI n. 12660991 e doc. SEI nº 12660992);
- o Declaração de que a Associação tem 137.457 filiados (doc. SEI nº 12660998);
- o Comprovante de localização (doc. SEI nº 12660999);

- o Ata da Assembleia Geral Extraordinária, de 25 de maio de 2022, aprovação da deliberação do limite de 2,3% do percentual máximo de contribuição social (Seq. Id. 12661000);
- o Relação de Filiados da Associação (doc. SEI nº 13498346);
- o Minuta de Acordo de Cooperação Técnica (doc. SEI nº 13605021);
- o Minuta do Plano de Trabalho (doc. SEI nº 13605094);
- o Nota Técnica nº 174/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS pela viabilidade técnica na celebração do Acordo entre o INSS e ASBRAPI, CNPJ nº 41.191.842/0001-55, desde que sanadas as pendências de manifestação de aceite das minutas elaboradas, bem como de assinatura eletrônica dos referidos documentos (minutas) (doc. SEI nº 13634197);
- o Ofício nº 37/2023: Aceite formal da minuta pela entidade (doc. SEI nº 13644979);
- o Despacho da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, de 18/10/2023, encaminhando os autos à Procuradoria Federal Especializada - PFE junto ao INSS (doc. SEI nº 13648323).

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 Equipe Nacional de Consultoria em Matéria Administrativa de Parcerias e Residual da PFE/INSS, para a elaboração de manifestação jurídica consultiva.

5. É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

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. 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 PREVISÃO LEGAL DE UTILIZAÇÃO DO ACORDO DE COOPERAÇÃO

13. Trata-se de análise jurídico-formal de minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS nº 13605021, a ser firmado entre o INSS e ASBRAPI - Associação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos, que tem por objeto:

### 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 ASBRAPI - Associação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos, no valor correspondente à **2,3% (dois inteiros e três décimos por cento)** 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.

14. O art. 115, inciso V, da Lei nº 8.213, 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.**

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

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

15. O dispositivo legal transcrito autoriza que seja descontada mensalidade de associações e demais entidades de aposentados, nos casos de **entidade de aposentados legalmente reconhecida, bem como que haja autorização de seus filiados.**

16. O art. 154 do Decreto nº 3.048, 06 de maio de 1999, detalhou os requisitos para o procedimento relacionado aos descontos objeto do ACT (com grifos nossos):

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.

17. 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.**

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

19. O art. 154, §1º-E, do Decreto nº 3.048, 06 de maio de 1999, considera mensalidade de associações e de demais entidades de **aposentados ou pensionistas** a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado.

20. 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**.

21. Associação, na forma descrita pelo art. 53 do Código Civil (Lei nº 10.406, 10 de janeiro de 2002), é a união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. Trata-se de entidade particularizada por **não ter finalidade econômica**, podendo ser de diversos fins. Nesses termos, cumpre anotar a definição trazida por Maria Helena Diniz:

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

22. Sobre o tema, Fábio Ulhoa Coelho ensina:

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

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

24. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o art. 115, inciso V, da Lei nº 8.213, de 1991, definiu qual a associação cuja mensalidade pode ser descontada dos benefícios previdenciários, qual seja: **associação 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.

25. O §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, 28 de outubro de 2020, definiu, sinteticamente, 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.

26. 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.

27. No entanto, o 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. Id. 49), firmou entendimento que: considera-se 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.

28. O Estatuto Social da entidade (SEI/INSS nº 12660978) traz os objetivos e finalidades da associação, bem como a caracterização necessária para que o cidadão possa se associar:

Artigo 1º - A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS APOSENTADOS, PENSIONISTAS E IDOSOS, [...], constituída por tempo indeterminado, sem fins econômicos, com autonomia administrativa e financeira, para defesa dos direitos sociais, sem cunho político ou partidário, com a finalidade de atender a todos os servidores ativos, aposentados, pensionistas e idosos, que a ela se associem, apartados da Previdência Social, independente de classe social, nacionalidade, sexo, raça, cor e crença religiosa, regido pelo presente Estatuto e pelas demais disposições legais.

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

Artigo 2º - No desenvolvimento de seus objetivos, a ASBRAPI observará os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência, com as seguintes finalidades:

I. Congregar os idosos, aposentados e pensionistas, quaisquer que sejam as suas origens profissionais, representá-los com exclusividade, perante os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

[...]

V. Cobrar mensalidade dos associados através de desconto em folha de pagamento, débito em conta corrente, ou nos benefícios dos aposentados e/ou pensionistas, no caso da previdência social - INSS, conforme disciplina no inciso V, do artigo 115, da Lei 8.213/91, para que os associados possam estar em dias em suas mensalidades. As mensalidades não excederão o valor de 2,3 do salário associado;

[...]

30. Considerando o previsto no Estatuto Social (SEI/INSS nº 12660978), a proponente é uma associação civil composta por pessoas físicas aposentadas ou pensionistas da previdência social.

31. **Sugere-se, entretanto, que a área técnica manifeste-se, conclusiva e especificamente, quanto a classificação da entidade como de aposentados e pensionistas, tal como previsto no §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999.**

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

33. Conquanto a entidade tenha apresentado comprovante de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ (SEI/INSS 12621554); ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual Diretoria (SEI/INSS 12660980) e cópia autenticada do Estatuto Social consolidado (SEI/INSS 12660978), **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 recomendável que**

**a administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins.**

34. No documento (SEI/INSS 13498349), consta Portaria MTE nº 2968, de 02 de agosto de 2023, publicada no Diário Oficial da União D.O.U., de 03 de agosto de 2023, que suspende temporariamente procedimentos de análise e as publicações relativas a processo de registro sindical. **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 sindical.**

35. **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.**

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

37. **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.**

38. Quanto ao segundo requisito, conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS no Parecer nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU, (disponível em: 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, consoante a Nota nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (disponível em: NUP 35000.000459/2018-25).

39. 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".

40. Sobre o tema, a NOTA TÉCNICA Nº 174/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS (SEI/ INSS 13634197) teceu as seguintes considerações:

[..]

6. O objeto do Acordo é tão somente possibilitar o repasse das contribuições associativas descontadas da mensalidade do benefício, mediante autorização do associado, de modo a gerar comodidade ao mesmo.

7. Assim, quanto à forma do ato proposto - Acordo de Cooperação Técnica, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes, com a necessária adequação ao regime jurídico introduzido pela Lei nº 13.019, de 2014, posto que se trata de ajuste sem envolver transferência de recursos entre as entidades congruentes, proposto para ser firmado entre o INSS, Autarquia Federal, e a proponente, associação civil sem fins lucrativos, enquadrada no conceito legal de organização da sociedade civil, definido nas alíneas "a" do inciso I, do art. 2º, da Lei nº13.019, de 2014.

[...]

**V - DOS DESCONTOS DA MENSALIDADE**

24. O valor da mensalidade associativa, conforme previsto no art. 71 do Estatuto Social da ASBRAPI (SEI nº 12660978), não poderá ultrapassar o percentual de 2,3% (dois inteiros e três décimos por cento) da renda mensal do benefício previdenciário do associado.

25. Complementarmente, o art. 13 define que compete à Assembleia Geral Extraordinária fixar o valor da mensalidade associativa.

26. Verifica-se que na Ata da Assembleia Geral Extraordinária ( 12661000), ficou mantido o percentual mensalidade em de 2,3% do valor do benefício dos associados que autorizarem devidamente o desconto por meio do presente Acordo proposto.

27. No Documento SEI nº 12661002, a Proponente apresenta quais as formas de pagamento de contribuição dos seus filiados, quais sejam:

- a) boleto bancário; ou,
- b) débito em conta corrente.

41. O Estatuto Social da entidade (SEI/INSS 12660978) dispõe:

Art. 2º - No desenvolvimento de seus objetivos, a ASBRAPI observará os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência, com as seguintes finalidades:

[...]

V. Cobrar mensalidades dos associados através de descontos em folha de pagamento, débito em conta corrente ou nos benefícios dos aposentados e/ou pensionistas, no caso da previdência social - INSS, conforme disciplina o inciso V, do artigo 115, da Lei 8.213/91, para que os associados possam estar em dias com suas mensalidades. As mensalidades não excederão o valor de 2,3% do salário associado;

[...]

Art. 11 - A Assembleia Geral é o órgão deliberativo e soberano da ASBRAPI, e será constituída pelos seus associados em pleno gozo de seus direitos.

**Parágrafo único** - As Assembleias Gerais serão ordinárias ou extraordinárias, e serão convocadas devidamente pelo Presidente, pelo substituto legal, ou por 1/5 dos associados.

[...]

Art. 13 - A Assembleia Geral Extraordinária realizar-se-á sempre que necessária regularmente convocada pelo presidente em exercício ou por no mínimo de 1/5 (um quinto) dos associados e instalar-se-á em primeira convocação com a presença de 2/3 (dois terços) dos associados e em segunda convocação, trinta minutos após, com qualquer número de associados, mediante edital fixado na sede ou por meio eletrônico, nos seguintes casos:

[...]

II. Estabelecer o valor das mensalidades dos associados.

[...]

42. 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.

43. 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.**

44. 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 art. 5º, inciso XXI, da Constituição Federal:

Art. 5º.

(...)

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

45. 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 13605054 e SEI/INSS 13605071.

46. No que tange a decisão de se descontar a contribuição associativa, no percentual correspondente à **a 2,3% (dois inteiros e três décimos por cento) do valor do benefício previdenciário** (SEI/INSS SEI nº 13605054), todavia, recomenda-se a complementação do respectivo texto, para fazer constar, no modelo de autorização (Anexo I do ACT), que o percentual praticado foi definido na forma estabelecida no Estatuto Social da Entidade.

### **2.3 A NATUREZA JURÍDICA DO AJUSTE E O REGIME JURÍDICO DAS PARCERIAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

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

48. Configurada como associação, a condução do processo levam a crer que a 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 (art. 1º e art. 41 da Lei nº 13.019, de 2014), 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;

49. Sobre o ponto, o art.1º do Estatuto Social dispõe que a Entidade é uma pessoa jurídica de direito privado, sob a forma de associação civil, fundada em 29 de janeiro de 1993, registrada no Cartório 4º Ofício de Notas e 1º Registro de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas de Maceió, sob o número de ordem 0894, livro A-7, protocolo n] 12447, livro A-4, datado de 05 de julho de 1993, alterado sob o protocolo 65525, datado de 31/03/2005, com sede e foro na capital Maceió, Estado de Alagoas, constituída por tempo indeterminado, sem fins econômicos, com autonomia administrativa e financeira, para a defesa dos direitos sociais, sem cunho político ou partidário, com a finalidade de atender a todos os servidores ativos, aposentados, pensionista e idosos, que a ele se associem, amparados pela Previdência Social, independente de classe social, nacionalidade, sexo, raça, cor e crença religiosa (SEI/INSS 12660978).

50. Além disso, no art. 25, §2º, do Estatuto Social, consta 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.

51. 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:

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 CONVÊNIO/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)

52. 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:

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;

53. Quanto à forma, o uso do Acordo de Cooperação Técnica é condizente com os objetivos visados com a celebração da relação jurídica proposta.

54. A área técnica certificou a natureza jurídica da entidade pactuante, bem como de seu enquadramento no conceito legal de organização da sociedade civil, definido no art. 2º, inciso I, alínea "a" da Lei nº 13.019, de 2014, consoante a NOTA TÉCNICA Nº 174/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS subscrita pelo Chefe da Divisão de Consignação em Benefícios - DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS (SEI/INSS nº 13634197):

7. Assim, quanto à forma do ato proposto - Acordo de Cooperação Técnica, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes, com a necessária adequação ao regime jurídico introduzido pela Lei nº 13.019, de 2014, posto que se trata de ajuste sem envolver transferência de recursos entre as entidades congruentes, proposto para ser firmado entre o INSS, Autarquia Federal, e a proponente,

associação civil sem fins lucrativos, enquadrada no conceito legal de organização da sociedade civil, definido nas alíneas "a" do inciso I, do art. 2º, da Lei nº13.019, de 2014.

## 2.4 REQUISITOS LEGAIS PARA A CELEBRAÇÃO DE ACORDO DE COOPERAÇÃO

55. 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".

56. 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. Além disso, não há qualquer repasse financeiro entre os partícipes, ou seja, cada parte cumprirá o acordo utilizando-se de seus próprios recursos. O Decreto nº 8.726, de 2016, que regulamenta a Lei nº 13.019, de 2014, aborda acerca do instrumento objeto da análise jurídica:

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

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

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

57. Os Enunciados Consultivos do DEPCONSU nºs 114,115, 116, 117, 118, 119 e 120, respectivamente, discorrem sobre os requisitos legais para a celebração do acordo de cooperação:

### 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/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).

58. Para a formalização do acordo de cooperação, 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.

59. 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.

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

61. Quanto à competência do Presidente da entidade para a subscrição do Acordo, verifica-se no art. 16, inciso II do seu Estatuto Social (INSS/SEI 12660978).

62. Juntou-se a cópia do RG e CPF da Presidente da acordante (SEI/INSS 12660981). Além disso, acostou-se cópia autenticada da ata da Assembleia Geral Extraordinária de eleição, realizada no dia 22 de abril de 2022, para o triênio 2022/2025 (SEI/INSS nº12660980) e Termo de Posse da atual diretoria (INSS/SEI 12621576).

63. **Recomenda-se, em todo caso, que no ato da celebração do ajuste seja devidamente certificado se a pessoa identificada no Termo do ACT continua exercendo o cargo de Presidente da Entidade Acordante.**

64. O art. 30 do Decreto nº 8.726, de 2016 - aplicável ao Acordo de Cooperação por força do seu art. 6º, inciso II - dispõe 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.

65. A Nota Técnica nº 174/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS (SEI/INSS nº13634197) analisou a viabilidade técnica do acordo a ser firmado. Especialmente sobre a análise do acompanhamento do cumprimento do acordo (item X da Nota Técnica), a Procuradoria entende que é prudente **apontar os meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a execução do ajuste, de forma motivada e contextualizada.**

66. **É, outrossim, recomendável avaliar, especificadamente, se as definições propostas no acordo garantem a plena execução física do objeto, bem como se abrandam eventuais danos ao INSS em decorrência da falha na execução, adotando-se a devida identificação e gestão dos riscos envolvidos**, em que pese a argumentação da área técnica que: "o Acordo de Cooperação e o Plano de Trabalho propostos já preveem mecanismos de acompanhamento, especialmente baseado nas autorizações dos associados aposentados e pensionistas para desconto das mensalidades nos benefício" (SEI/INSS 13634197).

67. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do Termo de Cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse da

entidade (SEI/INSS 12621527 e SEI/INSS 13644979), todavia, ainda resta a expressa expressa manifestação da Autoridade competente acerca do interesse do INSS (**providência a ser adotada**).

68. 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.

69. O art. 33 da Lei nº 13.019, de 2014, ainda, 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.

70. 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.)

71. A regularidade fiscal da acordante deve ser comprovada na data da celebração do ajuste. A área técnica apontou, pormenorizadamente, os correspondentes documentos na Análise N° 90/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN (SEI/INSS 13569808), entretanto, por excesso de zelo, resta a recomendação que **seja verificado o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, mediante a juntada da documentação constante dos respectivos dispositivos legais destacados, ou deles decorrentes.**

72. Em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao art. 29 do Decreto n° 8.726, de 2016, e ao Parecer n° 00051/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (disponível em: NUP 35000.001200/2017-11), é **recomendável a verificação de ocorrências impeditivas à celebração do ACT**, mediante consultas, 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). Ainda que a Análise N° 90/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN (SEI/INSS 13569808) aborde esses pontos, **é importante que a área técnica faça as respectivas conferências na data da celebração do ajuste.**

73. As exigências/consultas constantes ou derivadas do art. 39 da Lei n° 13.019, de 2014, e os arts. 26 e 29 do Decreto n° 8.726, de 2016, podem ser afastadas pelo órgão ou entidade pública federal, nos termos do art. 6º, parágrafo 2º, I, do próprio Decreto n° 8.726, de 2016:

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 n° 13.019, de 2014, ou sua dispensa.

74. Apontem-se a juntada das Declarações da ASBRAPI que:

- o (i) cumpriu com todas as suas obrigações e não se encontra em mora, débito ou inadimplência com Administração Pública Federal Direta ou Indireta até a presente data, e que concorda sob as penas do art. 299 do Código Penal (SEI/INSS 12660989);
- o (ii) para fins do disposto no art. 27, inciso V, da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, acrescido pela Lei n° 9.854, de 27 de outubro de 1999, não emprega menor de dezoito anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e não emprega menor de dezesseis anos (SEI/INSS 12660990);
- o (iii) está regularmente constituída; prestou contas sob a parceria anteriormente celebrada; não possui 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 fomento, inclusive no que se refere aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; não teve as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos; não foi punida com sanções de 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 da Lei 13.019/2014; não teve as 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; não possui 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 (SEI/INSS 126600991);

- o (iv) considera e atende o disposto no artigo 27 do Decreto 8.726, de 2016 (SEI/INSS 12660992).

## 2.5 PLANO DE TRABALHO

75. 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. (Grifou-se)

76. 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, o Plano de Trabalho (SEI/INSS SEI nº 13605094) consta os requisitos

mínimos exigidos por lei, resta, todavia a aprovação da Autoridade competente (**providência a ser adotada**).

77. Nessa modalidade de ajuste: repasse do desconto efetuado na renda do beneficiário em favor do acordante, 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 seguridade social, FGTS, o SIAFI, o SICAF e o Cadin, assim também a Cláusula 2.2.10 da minuta do ACT (SEI/INSS SEI nº 13605021).

78. Em vista disso, tal requisito foi acrescentado no item 5.6. do Plano de trabalho (SEI/INSS SEI nº 13605094).

79. A Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 2022, outrossim, estabeleceu:

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).

80. 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. **Sugere-se que a redação do Plano de Trabalho contemple as disposições em tela.**

81. **Recomenda-se, mais uma vez, diante da importância dessas considerações, que o INSS avalie os 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 quanto a segurança da operação proposta, inclusive no que se refere identificação do segurado para fins de autorização.**

## 2.6 Da Minuta do Ajuste

82. 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:

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.

83. 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. De mais a mais, é importante que a área técnica processante elabore e divulgue 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.

84. 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.

85. 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

86. Diante do exposto e, frise-se, examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI INSS 13605021 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 apontadas nesta manifestação jurídica, em especial os parágrafos 31, 33, 34, 35, 36, 37, 43, 63, 65, 66, 67, 71, 72, 76, 81 e 83.**

87. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica - SAPIENS e assinado digitalmente.

88. Sugere-se, ao final, posterior abertura de tarefa ao Protocolo para adoção das seguintes providências administrativas:

- o i) juntada da documentação ao Sistema SEI;
- o ii) remessa para a unidade consulente: **Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão - DIRBEN, para ciência e adoção de providências a seu cargo.**
- o iii) encerramento da tarefa no Sapiens com a juntada de Certidão de remessa;
- o iv) após, ao arquivo provisório.

À consideração superior.

Aracaju, 06 de novembro de 2023.

*(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, 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. Aprovo as conclusões do PARECER n. 00218/2023/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013 e competência delegada, conforme art. 2º da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023.

2. Encaminhe-se conforme sugerido.

*(assinado eletronicamente)*

**ANDRÉ CAMARGO HORTA DE MACEDO**

PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014280667202314 e da chave de acesso 4be4e090



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 1315515104 e chave de acesso 4be4e090 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: 10-11-2023 15:30. 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 1315515104 e chave de acesso 4be4e090 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: 10-11-2023 15:48. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



---

Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1315515104 e chave de acesso 4be4e090 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: 10-11-2023 14:33. 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 -  
PFE/INSS - SEDE  
EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL

**PARECER n. 00263/2023/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35014.240765/2023-19**

**INTERESSADOS: ADILSON RODRIGUES DOS SANTOS PRESIDENTE**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA E OUTROS**

**EMENTA:** Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e a **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS CONTRIBUINTES DO REGIME GERAL PREVIDÊNCIA SOCIAL - ABRASPREV**, 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 BRASILEIRA DOS CONTRIBUINTES DO REGIME GERAL PREVIDÊNCIA SOCIAL - ABRASPREV**, 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 12270744);
- o Ata de constituição da entidade (SEI INSS nº 14238614 e 14233926);
- o Relação de associados (SEI INSS nº. 14233929);
- o Ata da Assembleia Geral Extraordinária (SEI INSS nº 14233925);
- o Nota Técnica, com manifestação favorável ao pleito (SEI INSS nº );
- o Aceite formal da minuta pela entidade (SEI INSS nº14304868 );
- o Minuta de Acordo de Cooperação Técnica (SEI INSS nº 14304198);
- o Modelo autorização para desconto (SEI INSS nº 14233925);
- o Minuta Plano de Trabalho SEI/INSS (SEI INSS nº14294906);

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

4. É o relatório, segue o exame.

**2. FUNDAMENTAÇÃO**

5. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes do sistema sapiens até a presente data (sapiens seq. 3), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e

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

## 2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

6. Trata-se de análise jurídico-formal de minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS 14304198, a ser firmado entre o INSS e a **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS CONTRIBUINTES DO REGIME GERAL PREVIDÊNCIA SOCIAL - ABRASPREV**, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (SEI/INSS14304198), 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 ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS CONTRIBUINTES DO REGIME GERAL PREVIDÊNCIA SOCIAL - ABRASPREV no valor correspondente à 4,08 % (quatro inteiros e oito centésimos por cento) 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.

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

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...);

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

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

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

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

(...);

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

(...);

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

15. Sobre o tema, Fábio Ulhoa Coelho ensina:

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

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

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

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

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

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

21. O Estatuto Social da entidade foi juntado no SEI/INSS 14233926 e nele consta o conceito/objeto/atividade econômica da entidade e quem pode se associar:

**Art. 1º** - ABRASPREV - Associação Brasileira dos Contribuintes do Regime Geral da Previdência Social, com sede, administração e foro na Av. Afonso Pena, 262, sala 2109, Edifício Mesbla, Centro, em Belo Horizonte/MG, CEP: 30130-393, CNPJ 03.289.751/0001-68, entidade registrada no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas de Belo Horizonte sob o Livro "A", nº 77, no registro 101533, 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 ABRASPREV - 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 191/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS** (SEI/INSS 14304868) 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/INSS 14233938); ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual Diretoria (SEI/INSS 14233925) e cópia autenticada do Estatuto Social consolidado (SEI/INSS 14233926), **é preciso alertar os gestores desta Autarquia de que o INSS está sendo chamado a responder civilmente por danos em ações judiciais decorrentes de descontos de valores de mensalidades de associações alegadamente não autorizados ou mesmo diversos do que efetivamente foi autorizado. Em razão de tal contexto, afigura-se de todo recomendável que a administração passe a apreciar mais acuradamente a legalidade da constituição de associações que busquem parcerias com o INSS, para esse e outros fins.**

28. No documento SEI/INSS 14248949, consta análise técnica do então Ministério do Trabalho e Previdência sugerindo a concessão do pedido de inclusão da interessada no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE. **Assim, caso o ACT seja firmado, recomenda-se que a entidade apresente a Certidão do CESE, eis que ela, a princípio, atesta a regularidade da entidade.**

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

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

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

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

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

34. Sobre o tema, a **Nota Técnica nº 191/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS** (SEI/INSS 14304868) teceu as seguintes considerações:

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

35. A Ata da Assembleia Geral (doc. SEI n. 14233925) dispõe os seguinte:

[...] a fim de tornar viável a execução de todos os projetos que darão efetividade aos princípios contidos na Reforma do Estatuto Social da ABRASPREV, passando a vigorar com o valor de 4,08% (quatro vírgula zero oito por cento), que incidirá sobre o benefício recebido pelo associado, sendo aprovado por todos os presentes na Assembleia.

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 191/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS (SEI/INSS 14304868)**, **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 pensadas no SEI/INSS 14294770 e 14294851.

41. No que tange a decisão de se descontar a contribuição associativa, no percentual correspondente à **4,08%**, 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 "Associação Brasileira dos Contribuintes do Regime Geral da Previdência Social, com sede, administração e foro na Av. Afonso Pena, 262, sala 2109, Edifício Mesbla, Centro, em Belo Horizonte/MG, CEP: 30130-393, CNPJ 03.289.751/0001-68, entidade registrada no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas de Belo Horizonte sob o Livro "A", nº 77, no registro 101533, 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 ABRASPREV exclusivamente para o atendimento de suas atividades e finalidade.

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

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

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

I - organização da sociedade civil:

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

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

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

(...);

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

(...);

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 114 CONVÊNIOS

A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do artigo 116 da Lei n. 8.666/1993 e nos incisos I a IV 28do artigo 25 do Decreto n. 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no artigo 116, §1º, da Lei n. 8.666/1993, no artigo 35, inciso V, da Lein. 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, salvodisposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido artigo 57 da Lei n. 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho. Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).

#### 120 CONVÊNIOS

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

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

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

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

56. Quanto à competência do Diretor/Presidente da entidade para a subscrição do Acordo, verifica-se no seu Estatuto Social (INSS/SEI14233926).

57. Nesse norte, foi juntada cópia do RG/CPF/CNH do Presidente da acordante (INSS/SEI 14237534). Além disso, acostou-se cópia autenticada da ata da Assembleia Geral Extraordinária de eleição e posse da atual diretoria, realizada em 23 de outubro de 2023, (INSS/SEI14233925).

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 191/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS** (SEI/INSS 14304868), 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 (INSS/SEI 12270744)., bem como manifestação de interesse do INSS (INSS/SEI 14304868).

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 irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

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

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

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

65. **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.

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

§ 2<sup>a</sup> Para fins deste Decreto, não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.

## 2.4 Do Plano de Trabalho

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

71. Nesses termos, entende-se que o Plano de Trabalho deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. No presente caso, verifica-se do Plano de Trabalho - versão INSS/SEI 14294906, 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 14294906).

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 14304198 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, 14 de dezembro de 2023.

*(assinado eletronicamente)*

**ANTÔNIO DE JESUS DA ROCHA FREITAS JUNIOR**  
PROCURADOR FEDERAL

---

**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**

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014240765202319 e da chave de acesso 3df6a927



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 1369547458 e chave de acesso 3df6a927 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: 15-12-2023 16:02. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1369547458 e chave de acesso 3df6a927 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: 15-12-2023 16:05. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---