



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

PARECER n. 00002/2020/DAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35000.000799/2006-12

INTERESSADOS: DIVISÃO DE CONSIGNAÇÃO EM BENEFÍCIO

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: Direito Administrativo. Minuta de Portaria que altera parcialmente a Portaria nº 69/DIRBEN/INSS, de 20 de dezembro de 2019, mediante reprodução integral em novo texto. Minuta-padrão dos Acordos de Cooperação Técnica a serem celebrados para operacionalização do crédito consignado aos aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social. Aprovação da minuta, desde que observadas as recomendações formuladas.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria Administrativa,

1. RELATÓRIO

1. Cuida-se de análise jurídica de minuta de Portaria que tem por finalidade aprovar minuta-padrão dos Acordos de Cooperação Técnica a serem celebrados para operacionalização do crédito consignado aos aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social, bem como revogar Portaria nº 69/DIRBEN/INSS, de 20 de dezembro de 2019, publicada em 23 de dezembro de 2019.

2. Conforme se examina do Despacho SEI/INSS - 0211870 emitido pela Divisão de Consignações em Benefícios (sequencial sapiens 37), a presente proposta tem a finalidade de realizar ajustes na redação da portaria, bem como da minuta-padrão, com o fim de adequar alguns termos do ajuste, em atenção às sugestões realizadas pelas associações da entidades Bancárias, Associação Brasileira dos Bancos-ABBC e Federação Brasileira dos Bancos-FEBRABAN.

3. Nesses termos, e em complemento ao Despacho SEI/INSS - 0234065, a Diretora de Benefícios, consignou a redação final proposta (sequencial sapiens 38) e destacou os artigos da Portaria nº 69/DIRBEN/INSS, de 20 de dezembro de 2019 que sofrerão alteração, bem como da minuta-padrão anexa à Portaria nº 69/DIRBEN/INSS, de 20 de dezembro de 2019.

4. No que é pertinente para esta análise, os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- o PARECER n. 00063/2019/DAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU e DESPACHO n. 00780/2019/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, que analisou a Minuta de Portaria que culminou na publicação da Portaria nº 69/DIRBEN/INSS, de 20 de dezembro de 2019 (sequencial sapiens 4 e 9);
- o PARECER REFERENCIAL n. 00001/2019/DAADM/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (sequencial sapiens 15);
- o Despacho SEI/INSS - 0138524, emitido pela Divisão de Consignações em Benefícios (sequencial sapiens 30);
- o Portaria nº 69/DIRBEN/INSS, de 20 de dezembro de 2019 (sequencial sapiens 35)
- o Despacho SEI/INSS - 0211870, emitido pela Divisão de Consignações em Benefícios (sequencial sapiens 37);
- o Minuta de portaria com respectivo anexo que contempla minuta-padrão de Acordo de cooperação a ser celebrado para operacionalização do crédito consignado aos aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social (sequencial sapiens 38);
- o Despacho SEI/INSS - 0234065, emitido pela Diretora de Benefícios (sequencial sapiens 39).

5. É o relatório, passa-se ao exame.

2. FUNDAMENTAÇÃO

6. Trata-se, então, de análise jurídica de minuta de Portaria Conjunta e seus anexos que contemplam minuta padrão de Acordo de Cooperação Técnica a ser firmado com bancos pagadores de benefícios e respectivo plano de trabalho, e minuta padrão de Acordo de Cooperação Técnica a ser celebrado com bancos não pagadores de benefícios e respectivos plano de trabalho.

7. Deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes do Sistema Sapiens até a presente data (que conta até o sequencial 39), e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 – CF/88, o artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e o artigo 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, incumbe a este órgão de execução consultivo manifestação sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise de aspectos de conveniência e oportunidade, nem analisar elementos de natureza eminentemente técnica, administrativa ou financeira.

8. **Quanto a forma do ato**, o art. 20 da Resolução nº 708 /PRES/INSS, de 6 de novembro de 2019, que estabelece diretrizes para elaboração, redação, alteração e revogação dos atos administrativos no âmbito do INSS, dispõe:

Art. 20. Considera-se ato constitutivo:

I - Portaria: é o ato administrativo de autoridade competente, no âmbito de suas atribuições regimentais, que:

- a) contém recomendações de caráter técnico e específico;
- b) define, cria e institui normas de execução de serviço e procedimentais;**
- c) constitui grupos de trabalho, comitês e comissão;
- d) aprova manuais, guias, cartilhas e minutas padrão;
- e) efetiva nomeações, exonerações, designações, dispensas, punições, delegação e subdelegação; ou
- f) dispõe sobre qualquer outra matéria relativa à gestão administrativa e ao funcionamento das unidades e Diretorias do INSS;

9. O Decreto 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto, cuja vigência se inicia em 03 de fevereiro de 2020, destaca:

Art. 2º A partir da entrada em vigor deste Decreto os atos normativos inferiores a decreto serão editados sob a forma de:

- I - portarias - atos normativos editados por uma ou mais autoridades singulares;
- II - resoluções - atos normativos editados por colegiados; ou
- III - instruções normativas - atos normativos que, sem inovar, orientem a execução das normas vigentes pelos agentes públicos.

Parágrafo único. O disposto no **caput** não afasta a possibilidade de:

- I - uso excepcional de outras denominações de atos normativos por força de exigência legal; e
- II - edição de portarias ou resoluções conjuntas.

10. A partir do conceito supramencionado, constata-se que a minuta proposta está adequada, no tocante à **forma**, posto que o normativo será utilizado para uniformizar procedimentos que se repetem rotineiramente, em atenção aos princípios da eficiência e da razoabilidade.

11. Em tal medida, a norma sob análise busca revogar Portaria nº 69/DIRBEN/INSS, de 20 de dezembro de 2019, publicada em 23 de dezembro de 2019, com o fim de proceder a alterações no texto da portaria a ser revogada e no respectivo anexo, em atenção ao que dispõe o art. 10, inciso I, da Resolução nº 708 /PRES/INSS, de 6 de novembro de 2019, *verbis*:

Art. 10. A alteração dos atos de que tratam o inciso I e alínea "a" do inciso IV, ambos do art. 2º, far-se-á mediante:

- I - reprodução integral do dispositivo em novo texto, quando se tratar de alteração considerável;
- II - revogação parcial; ou
- III - substituição, supressão ou acréscimo de dispositivo.

12. Quanto à **competência**, as alíneas "c" e "e", do inciso III do art. 14 do Anexo I do Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019, que aprovou a Estrutura Regimental do INSS, prevê como competência da Diretoria de Benefícios "normatizar, orientar e uniformizar os procedimentos de" "consignações em benefícios" e de "convênios com empresas, entidades representativas e órgãos públicos referentes a sua área de atuação".

13. No que se refere à **motivação e à finalidade**, o Despacho SEI/INSS - 0211870, emitido pela Divisão de Consignações em Benefícios (sequencial sapiens 37), consignou o seguinte:

Diante da publicação da Portaria nº 69, de 2019, no DOU nº 247 em 23/12/2019, foi realizada reunião entre a Diretoria de Benefícios-DIRBEN do INSS, a Associação Brasileira dos Bancos-ABBC e Federação Brasileira dos Bancos-FEBRABAN em que estas apresentaram à DIRBEN sugestões para revisão das cláusulas objetivando ajuste de alguns termos do Acordo. Além dos pontos trazidos pelas instituições financeiras, na oportunidade, a Divisão de Consignações em Benefícios-DCBEN também identificou a necessidade de promover algumas alterações nos documentos citados objeto da reunião.

14. Quanto a minuta apresentada, conforme se examina do Despacho SEI/INSS - 0234065, emitido pela Diretoria de Benefícios (sequencial sapiens 39), as alterações proferidas na redação da Portaria nº 69/DIRBEN/INSS, de 20 de dezembro de 2019, se limitam aos seguintes artigos/cláusulas: art. 1º, parágrafo único, inciso I e II, e art. 2º, inciso III, todos da Portaria. E no anexo I da Portaria, referente a minuta-padrão do Acordo de Cooperação Técnica, procedeu-se alterações nos seguintes itens: Cláusula terceira, parágrafo segundo, incisos XX, XXII, XXIX, XXXII, Cláusula Quarta, parágrafo 5º, Cláusula Oitava, parágrafos 8º, 9º, 10 e 11.

15. Dessa forma, os demais artigos/ cláusulas, constantes da Portaria nº 69/DIRBEN/INSS, de 20 de dezembro de 2019, serão mantidos.

16. Conforme se examina do Despacho SEI/INSS - 0138524, emitido pela Divisão de Consignações em Benefícios (sequencial sapiens 30), após a emissão do PARECER REFERENCIAL n. 00001/2019/DAADM/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (sequencial sapiens 15), a área técnica publicou a Portaria nº 69/DIRBEN/INSS, de 20 de dezembro de 2019, com a inclusão de parágrafo 5º à Cláusula Quarta do Anexo I da Portaria de referência, bem como substituiu o Termo ouvidoria Previdenciária pelo termo Ouvidoria Geral na redação da portaria.

17. Infere-se, dessa forma, que à exceção das alterações referenciadas no Despacho SEI/INSS – 0138524, a proposta de portaria, que culminou na Portaria nº 69/DIRBEN/INSS, de 20 de dezembro de 2019 foi analisada por esta Especializada, por meio do PARECER n. 00063/2019/DAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU aprovado pelo DESPACHO n. 00780/2019/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (sequencial sapiens 4 e 9).

18. Diante disso, a análise da minuta se restringirá aos itens cuja redação foram modificadas, consoante destacado pelo Despacho SEI/INSS – 0234065. Assim, examina-se que a Minuta de portaria com respectivo anexo que contempla minuta-padrão de Acordo de cooperação a ser celebrado para operacionalização do crédito consignado aos aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social (sequencial sapiens 38), no geral, não detém óbices para sua utilização pela Administração. Sugere-se, a seu respeito, de toda forma, os seguintes ajustes redacionais:

- Na cláusula Terceira, inciso XXIX, o Despacho SEI/INSS – 0211870 aduziu que a alteração proposta se deve em razão da necessidade de especificar a modalidade crédito consignado, bem como esclarecer que a anexação de documentos à resposta deverá ser feito quanto pertinente. O Despacho SEI/INSS – 0234065, em complemento, excluiu a obrigação de acompanhar e responder tendo em vista que o percentual fixado de 80% em relação ao índice de solução foi excluído. Nada obstante, observa-se que na cláusula nona, §§ 8º e 9º, foi mantida a causa de suspensão e de rescisão relativa ao não atendimento do prazo médio de respostas descrito nesta cláusula Terceira, inciso XXIX. Em vista disso, recomenda-se que seja mantida a descrição clara de acompanhamento diário, do prazo de resposta, que ao fim consiste, também em obrigação de acompanhar, analisar e responder. Dessa feita sugere-se a seguinte redação:

XXIX - acompanhar diariamente as reclamações recebidas na plataforma consumidor.gov.br pertinentes à modalidade crédito consignado/cartão de crédito/RMC para beneficiários do INSS, analisá-las e respondê-las em até dez(10)dias, de forma clara, objetiva e concisa, anexando os documentos pertinentes, a exemplo da autorização da consignação, constituição de RMC ou emissão do cartão de crédito e de comprovante da devolução dos valores, independentemente do recebimento de qualquer aviso, contados a partir do registro da demanda;

- o Na cláusula Nona, sugere-se a correção da grafia dos §§ 10 e 11, ou invés de §§10º e 11º, em atenção a técnica legislativa que indica a numeração ordinal até o nono e cardinal a partir do décimo.
- o Ainda na Cláusula nona, nos §§ 5º e 10, sugere-se a remissão expressa a adoção do devido processo legal descrito pelo art. 52-A da IN INSS/PRES nº 28, de 2008, ou de outro que venha a substituí-lo.

Cláusula Nona (...)

§5º Constatadas irregularidades nas operações de consignação/retenção/RMC realizadas pelas instituições financeiras ou por correspondentes bancários a seu serviço, na veiculação, na ausência de respostas ou na prestação de informações falsas ou incorretas aos beneficiários, sem prejuízo das operações regulares, o INSS aplicará as penalidades previstas nos §§ 1º e 2º desta Cláusula, caso apurada a responsabilidade da acordante, após garantido o devido processo legal, respeitados o contraditório e a ampla defesa, tal como descrito pelo art. 52-A da IN INSS/PRES nº 28, de 2008, ou de outro que venha a substituí-lo.

(...)

§10 Caso o índice de solução de reclamações apurado na plataforma consumidor.gov.br esteja abaixo de 40% (quarenta por cento) na modalidade crédito consignado/cartão de crédito/RMC para beneficiários do INSS, o presente Acordo poderá ser cautelarmente suspenso por 30 (trinta dias), prorrogável por igual período, para apuração, mediante procedimento em contraditório, respeitada a ampla defesa, tal como descrito pelo art. 52-A da IN INSS/PRES nº 28, de 2008, ou de outro que venha a substituí-lo.

- o No plano de trabalho, reitera-se o que foi pontuado no parágrafo 70 do PARECER REFERENCIAL n. 00001/2019/DAADM/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (sequencial sapiens 15), recomendando-se a inclusão da meta "Que nenhum consignado seja comandado ou alterado sem autorização prévia do beneficiário, nos termos do ACORDO", bem como a substituição da referência a Dataprev para "empresa de tecnologia competente".

19. As alterações sugeridas na cláusula segunda, inciso XX e a revogação do §5º da Cláusula Quarta, são ajustes necessários para adequação às disposições legais e à jurisprudência pátria, respectivamente.

20. A alteração sugerida na cláusula segunda, inciso XXII, consiste tão somente em uma alteração da forma de dispor a obrigação, que atualmente se dá pela descrição expressa do prazo da proibição e a alteração sugere a remissão à norma interna do INSS. Trata-se, pois, de questão de mérito administrativo.

21. A alteração do caput da cláusula quarta teve o condão de esclarecer a responsabilidade pela autenticidade dos documentos listados nos incisos, em adequação ao disposto na IN INSS/PRES nº 28, de 2008. Já as alterações nos parágrafos 8º e 9º da cláusula nona e acréscimo dos parágrafos 10 e 11 da mesma cláusula, consiste em adequações necessárias em razão dos atuais indicadores disponíveis no Portal do Consumidor.

22. Quanto a possibilidade de utilização do PARECER REFERENCIAL n. 00001/2019/DAADM/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (sequencial sapiens 15) para a minuta-padrão de Acordo de cooperação a ser celebrado para operacionalização do crédito consignado aos aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social contemplada na minuta proposta no sequencial sapiens 38, não examina óbices. Cita-se, aliás, que algumas alterações sugeridas melhor se adaptaram à instrução processual descrita no PARECER REFERENCIAL, a exemplo do tópico relativo a legitimidade da acordante.

23. Observa-se que a utilização de minuta-padrão é requisito essencial para confecção/utilização de Parecer Referencial, por essa razão as minutas-padrão devem ser devidamente pacificadas para que seja dispensada a análise individualizada dos processos por este órgão de consultoria jurídica, posto que a premissa é de que se tratam de processos que ostentam aspectos burocráticos de simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes.

24. Assim, feitas a análise jurídica das alterações propostas, entende-se pela regularidade jurídica da minuta-padrão.

3. CONCLUSÃO

25. Diante de todo o exposto, e ressalvado o juízo de mérito/discrecionalidade da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria, **opina-se pela viabilidade jurídico-formal da Minuta de Portaria apresentada no sequencial sapiens 38, desde que atendido o disposto nos parágrafos 18.**

26. Conclui-se ainda pela possibilidade de aplicação do PARECER REFERENCIAL n. 00001/2019/DAADM/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (sequencial sapiens 15), desde que haja a utilização da minuta-padrão de Acordo de cooperação a ser celebrado para operacionalização do crédito consignado aos aposentados e

pensionistas do Regime Geral de Previdência Social contemplada na minuta proposta no sequencial sapiens 38, com as alterações sugeridas no parágrafo 18 desta manifestação.

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

À consideração superior.

Brasília, 27 de janeiro de 2020.

(assinado eletronicamente)
ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM
PROCURADORA FEDERAL

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

Tratando-se de análise de ato a ser subscrito pelo Sr. Presidente do INSS, remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009 combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013.

(assinado eletronicamente)
LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SEDE NACIONAL

Aprovo, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009 combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013, a manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Encaminhe-se conforme sugerido.

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

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000000799200612 e da chave de acesso c0349041

Documento assinado eletronicamente por ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 370244908 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES. Data e Hora: 30-01-2020 20:25. Número de Série: 13920089. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 370244908 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO. Data e Hora: 29-01-2020 16:27. Número de Série: 17137116. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 370244908 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM. Data e Hora: 29-01-2020 14:59. Número de Série: 17350535. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
