



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. 00169/2023/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGE/AGU

NUP: 35014.325003/2022-01

INTERESSADOS: ELIZABETH DA ROCHA GONÇALVES - PRESIDENTE, ASSOCIAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL - ABENPREB.

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

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

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

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

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

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica - ACT, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019, de 2014, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Associação dos Beneficiários da Previdência Social do Brasil (ABENPREB), 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 8426249);
- o Estatuto Social da entidade (SEI 8638295)
- o Ata de constituição da entidade (SEI 8639953);
- o Número de associados (SEI 8778386);
- o Nota Técnica nº 59/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS, com manifestação favorável ao pleito (SEI 9426273);
- o Aceite formal da minuta pela entidade (SEI 10296758);
- o Minuta de Acordo de Cooperação Técnica (SEI 10022610);
- o Minuta Plano de Trabalho (SEI 9426324);

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; SEI 13111996), 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 10022610, a ser firmado entre o INSS e a ASSOCIAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL (ABENPREB), que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta:

1.1. O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da ASSOCIAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL (ABENPREB), no valor correspondente à 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do benefício do associado, limitado a R\$ 70,08 (setenta reais e oito centavos), em favor do ACORDANTE.

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

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...);

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

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

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

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

(...);

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

(...);

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 1º-G Para fins de repasse do desconto efetuado pelo INSS, as entidades referidas no inciso V do caput deverão estar em situação regular perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastro 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. Tem-se, no que interessa, que a associação se define pela reunião de pessoas com objetivos comuns, cuja finalidade não seja econômica. Mas devem ser dotadas de finalidades específicas inerentes às pessoas que congrega.

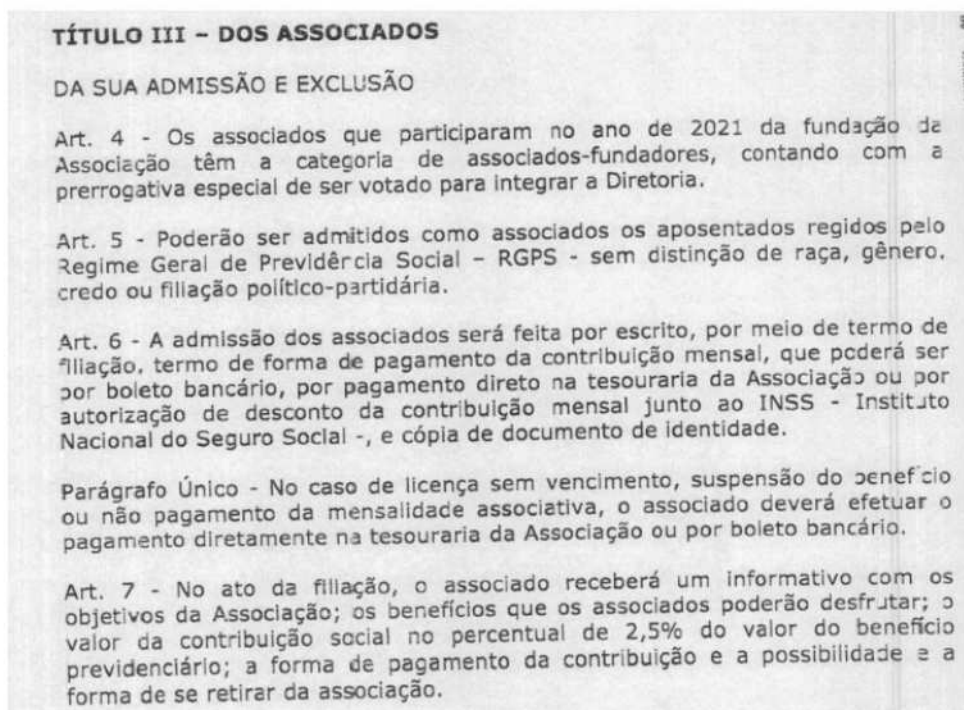
16. Para além do caráter não-econômico ou não-lucrativo, o que se observa é que o art. 115, V, da Lei nº 8.213, de 1991, definiu a finalidade específica da associação cuja mensalidade pode-se descontar dos benefícios previdenciários, qual seja: **de aposentados**. Infere-se, portanto, que a associação 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.

17. 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.

18. 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.

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

20. O Estatuto Social da entidade foi juntado no SEI 8638295 e nele consta o conceito/objeto/atividade econômica da entidade e quem pode se associar:



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

Art. 2 - A **ASSOCIAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL - ABENPREB** é uma associação de aposentados - regidos pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS sem distinção de raça, gênero, credo ou filiação político-partidária, cuja finalidade é promover o bem-estar de seus associados, por meio dos objetivos a seguir:

- a) prestar a assistência quanto aos interesses coletivos e individuais de seus associados;
- b) proporcionar aos associados atividades que contribuam para a promoção de ações preventivas de saúde, bem como atividades de lazer e entretenimento;
- c) auxiliar os associados no desenvolvimento de novas habilidades por meio de cursos, palestras e encontros, presenciais e/ou à distância;
- d) promover momentos de interação social dos associados, visando à melhoria de sua qualidade de vida;
- e) prestar serviços de assessoria e consultorias técnica, nos planos nacionais ou internacional, para pautas previdenciárias, econômicas, sociais, culturais e de intercâmbio;
- f) instituir grupos de trabalho ou designar pessoas capacitadas tecnicamente para desenvolver pesquisas sobre aspectos sociais de interesse dos aposentados regidos pelo Regime Geral de Previdência Social;
- g) auxiliar seus associados na mediação de pendências junto à autoridade previdenciária;
- h) representar, diante dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário os interesses de seus associados, bem como de entidades representativas;
- i) promover a celebração de convênios, contratos e afins, com instituições públicas e/ou privadas, autárquicas ou fundacionais, nacionais ou internacionais, com a finalidade de propiciar estudos, pesquisas e aprimoramento para a garantia de uma melhor cooperação técnica, profissional, econômica ou social, junto aos seus associados.

Parágrafo Primeiro — Esta Associação poderá ser representada por escritórios ou filiais em qualquer unidade da federação, como forma de representação de egada para o desenvolvimento de seus objetivos, entabulando acordos junto

22. Sobre o ponto, a NOTA TÉCNICA Nº 59/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS (SEI 9426273) informa que a interessada é uma pessoa jurídica de direito privado interno, organizada sob a forma de Associação sem Fins Lucrativos e/ou Econômicos, nos termos do artigo 5º, XVIII da Constituição Federal de 1988, de âmbito nacional e duração indeterminada, com fins exclusivamente sociais, nos termos dos incisos II e III do artigo 653 da Instrução Normativa nº 128/PRES/INSS de 28 de março de 2022.

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 8640038); ata da Assembleia Geral que elegeu a atual Diretoria (SEI 8778371) e cópia autenticada do Estatuto Social consolidado (SEI 8638295), é preciso alertar os gestores de 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. No documento de SEI 8778383, a interessada declara que não se enquadra como entidade sindical especial.

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, antevedendo 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 TÉCNICA Nº 59/2022/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS (SEI 9426273) teceu as seguintes considerações:

6. DO DESCONTO ASSOCIATIVO

29. Os descontos da mensalidade estão previstos no Estatuto Social da ABENPREB, aprovado por Assembleia Geral, com vigência a partir de 22/11/2021, registrado sob nº 7678, no Protesto, Registro de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas de Goiânia, Livro A, protocolizado e digitalizado sob o nº Protocolo 1729557, na data de 08/04/2022, definindo-se o percentual de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento):

Art. 3 - Os recursos para manutenção desta Associação advirão da:

a) contribuição mensal dos associados no **percentual de 2,5% do benefício** de aposentadoria;

30. A proponente apresentou resposta detalhando a atual forma de contribuição (vide Documento SEI nº 8640064), prevendo "duas formas de pagamento que são disponibilizadas hoje para os associados, quais sejam: o pagamento da mensalidade associativa direto na tesouraria da associação e boleto bancário".

34. Os arts. 3º e 7º do Estatuto social da entidade dispõem o seguinte:

Art. 3 - Os recursos para manutenção desta Associação advirão da:

- a) contribuição mensal dos associados no percentual de 2,5% do benefício de aposentadoria;
- b) doações;
- c) promoção de eventos com fins de levantamento de recursos específicos.

Parágrafo Único - A alteração no valor da contribuição mensal será estabelecida pela Assembleia Geral, a partir de proposta da Diretoria e votação por maioria simples.

Art. 7 - No ato da filiação, o associado receberá um informativo com os objetivos da Associação; os benefícios que os associados poderão desfrutar; o valor da contribuição social no percentual de 2,5% do valor do benefício previdenciário; a forma de pagamento da contribuição e a possibilidade e a forma de se retirar da associação.

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 ACT 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 9426332 e 9426343.

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

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

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

Lei nº 13.019, de 2014:

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

I - organização da sociedade civil:

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

41. Sobre o ponto, no art. 1º do Estatuto consta que a interessada é uma *associação de direito privado, sem fins lucrativos, com prazo de duração indeterminado e abrangência em todo o território nacional*".

42. Além disso, no art. 26, consta disposição de que a interessada não distribui entre os seus associados, Conselheiros, Diretores, empregados ou doadores eventuais parcelas operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seu patrimônio auferido mediante o exercício de suas atividades e os aplica integralmente na consecução dos seus objetivos e as finalidades sociais.

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

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

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

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

I - organização da sociedade civil:

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

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

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

(...);

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

(...);

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

114 CONVÊNIOS

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

115 CONVÊNIOS

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

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

116 CONVÊNIOS

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

117 CONVÊNIOS

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

118 CONVÊNIOS

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

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

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).

120 CONVÊNIOS

Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os participantes 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/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15).

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

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

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

53. Quanto à competência do Diretor/Presidente da entidade para a subscrição do Acordo, verifica-se no art. 17, I, do seu Estatuto Social (SEI 8638295).

54. Nesse norte, foi juntada cópia do RG/CPF/CNH da Presidente da acordante (SEI 8639982). Além disso, acostou-se cópia autenticada da ata da Assembleia Geral Ordinária de eleição e posse da atual diretoria, realizada em 22/11/2021 (SEI 8778371).

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

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

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

(...)

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

- a) do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;
- b) da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;
- c) da viabilidade de sua execução;
- d) da verificação do cronograma de desembolso;
- e) da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da

parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;

f) (...);

g) **da designação do gestor da parceria**;

h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria.

57. Verifica-se que consta do processo, a Nota Técnica nº 59, em que se busca analisar a viabilidade técnica do acordo a ser firmado, sendo que o item 11 dispõe sobre os meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a execução do ajuste proposto.

58. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do Termo de Cooperação é a verificação do interesse recíproco em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse da entidade (SEI 10296758), bem como manifestação de interesse do INSS (SEI 13105652).

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

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

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

Lei nº 13.019, de 2014:

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

I - (...);

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

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

IV - (...);

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

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

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

VIII - (...).

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

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

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

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

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

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

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;

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

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

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

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

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

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

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

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

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

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de

confiança, enquanto durar a inabilitação;

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

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

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

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

Art. 6º (...)

(...)

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

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

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

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

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

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

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

68. Nesses termos, entende-se que o Plano de Trabalho deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. No presente caso, verifica-se do Plano de Trabalho (SEI 9426324), que constam os requisitos mínimos exigidos por lei, tendo o diretor de Benefícios aprovado formalmente a minuta.

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

70. Em vista disso, tal requisito foi acrescentado no item 4.4 da minuta do ACT.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 1º Os documentos de que tratam as alíneas:

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

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

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

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

72. Identifica-se 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.

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

2.5 Da Minuta do Ajuste

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

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

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

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

IV - (...);

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

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

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

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

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

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

XI - (...);

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

XIII - (...);

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

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

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

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

XVIII - (...);

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

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

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

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

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

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

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

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

3. CONCLUSÃO

79. Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica (SEI 10026255) 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 26, 28/30, 36, 45, 55, 62, 63, 65, 66, 73 e 76 da presente manifestação.**

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

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

À consideração superior.

Brasília, 21 de setembro de 2023.

(assinado eletronicamente)

PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS
PROCURADORA FEDERAL

DESPACHO

1. De acordo com a manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos, 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 nº 169/2023/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) 35014325003202201 e da chave de acesso 1dca0f77



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 1283403346 e chave de acesso 1dca0f77 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 09-10-2023 10:29. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1283403346 e chave de acesso 1dca0f77 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 03-10-2023 17:40. 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 1283403346 e chave de acesso 1dca0f77 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 27-09-2023 11:53. 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. 00267/2023/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.284141/2023-03

INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO DE ASSISTENCIA SOCIAL A PENSIONISTAE APOSENTADOS AASPA

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica a ser firmado entre o INSS e AASPA - Associação de Assistência Social a Pensionistas e Aposentados, para descontos 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 AASPA - Associação de Assistência Social a Pensionistas e Aposentados, visando desconto em folha dos segurados pelo INSS (Aposentados e Pensionistas), mediante autorização formal dos associados da AASPA.

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

- Requerimento inicialmente apresentado pela interessada (doc. SEI n.12652273);
- Documento de identidade e comprovante de residência de titularidade do presidente da AASPA (doc. SEI 12672056);
- Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica da AASPA (doc. SEI 12989189);
- Estatuto Social da entidade AASPA (doc. SEI 12989190);
- Ata de constituição da entidade AASPA (doc. SEI n.12989192);
- Ata de Assembleia Geral que definiu o percentual de desconto (doc. SEI n.12989193);
- Relação nominal dos associados da AASPA (doc. SEI n.12989194);
- Comprovante de vínculo empregatício da supervisora da AASPA (doc. SEI n.12989195);
- Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (doc. SEI n.12989196);
- Declaração de adimplência da entidade AASPA (doc. SEI n.12989197);
- Relação nominal dos dirigentes da AASPA (doc. SEI n.12989200);
- Declaração de cobrança de mensalidade da AASPA (doc. SEI n.12989203);
- OFÍCIO SEI Nº 641/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS cujo teor contempla exigências a serem cumpridas pela entidade interessada (doc. SEI n.13154097);
- Declaração de capacidade técnica operacional (doc. SEI n.13407068);
- Contrato de prestação de serviços terceirizados junto a empresa "Connecta Serviços Cadastrais Ltda" (doc. SEI n.13407070);
- Capturas de tela do site da entidade AASPA (doc. SEI n.13407071);
- Relatórios de atividades sociais realizados pela entidade AASPA (doc. SEI n. 13407072, 13407073, 13407074, 13407075);
- Captura de tela junto ao site "consumidor.gov.br" (doc. SEI n. 13407076);

- o Certidão Negativa de Débitos Relativos dos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (doc. SEI n.13407077);
- o Certidão Negativa de Débitos Tributários junto a Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (doc. SEI n.13407078);
- o Certidão de Quitação Plena Pessoa Jurídica (doc. SEI n.13407080);
- o Certificado de Regularidade do FGTS - CRF (doc. SEI n.13407081);
- o Certidão Negativa De Débitos Trabalhistas (doc. SEI n.13407082);
- o Certidão negativa correcional (CGU-PJ, CEIS, CNEP e CEPIM) (doc. SEI n.13407083);
- o Extrato de Adimplência do Ente/Entidade (doc. SEI n.13407084)
- o Certidão Negativa de Contas Julgadas Irregulares junto ao TCU em nome da AASPA (doc. SEI n.13407085);
- o Certidão Negativa de Contas Julgadas Irregulares junto ao TCU em nome dos dirigentes (doc. SEI n.13407086, doc. SEI n.13407087 e doc. SEI n.13407088);
- o Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica (doc. SEI n.13407090);
- o Certidão Negativa de Inabilitados (doc. SEI n.13407091, doc. SEI n. 13407092 e doc. SEI n.13407093);
- o Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos (doc. SEI n.13407094, doc. SEI n. 13407095 e doc. SEI n.13407096);
- o Certidão Negativa de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade em nome da AASPA (doc. SEI n.13407097);
- o Certidão Negativa de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade em nome dos dirigentes (doc. SEI n.13426501);
- o Consulta CADIN (doc. SEI n.13426530);
- o Consulta SICAF (doc. SEI n.13426531);
- o Minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI/INSS (doc. SEI n.13426541);
- o Minuta Plano de Trabalho SEI/INSS (doc. SEI n.13426566);
- o Check list de verificação da documentação apresentada para acordo de cooperação técnica de desconto de mensalidade associativa (doc. SEI n.13698258);
- o Nota Técnica nº 175/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS, com manifestação favorável ao pleito (doc. SEI n.13698267);

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.5), 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 13426541**, a ser firmado entre o **INSS** e a **ASSOCIAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL À PENSIONISTAS E APOSENTADOS - AASPA**, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (SEI/INSS 13426541), 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 de Assistência Social à Pensionistas e Aposentados - AASPA no valor correspondente à **5% (cinco inteiros por cento)** do benefício do associado, em favor da ACORDANTE, **limitado a 1% (um por cento)** do

limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, **atuais R\$ 75,07** (setenta e cinco reais e sete centavos).

O desconto em referência apenas será realizado e repassado a ACORDANTE, se houver expressa autorização do Associado.

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

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

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

O desconto de mensalidade previsto nesta Cláusula depende de expressa e livre manifestação de vontade, por parte do associado da ACORDANTE, o qual poderá, a qualquer tempo, solicitar a exclusão da autorização.

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

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...);

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

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

9. O art. 154 do Decreto nº 3.048, de 1999, detalhou os requisitos para a 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 pólo 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 12989190 e nele consta o conceito/objeto/atividade econômica da entidade e quem pode se associar:

"Art. 1º. A entidade ora constituída girará sob a denominação de AASPA – ASSOCIAÇÃO DE ASSISTENCIA SOCIAL A PENSIONISTAS E APOSENTADOS, constituindo-se uma associação civil, sem fins lucrativos, sem qualquer conotação política, religiosa, filosófica ou racial, visando à cooperação mútua para a obtenção de benefícios coletivos para os aposentados do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) do INSS, voltados à segurança social de seus associados, respectivos familiares, na prevenção e reparação de atos contingentes às suas vidas e para o pleno exercício da cidadania."

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

"Art. 4º. A Associação tem por finalidade e proteção, representação e defesa legal dos interesses difusos, ou individuais dos aposentados e pensionistas ou coletivos das entidades afiliadas representativas dos aposentados e pensionistas, junto a qualquer entidade de natureza pública ou privada, Nacional ou Internacional, em especial junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, bem como contribuir para a educação, formação integral, intelectual, técnica, cultural e cidadão dos inativos, desenvolvendo ações que visem ao bem estar, diversão lazer, saúde, qualificação e requalificação social e profissional,. Aperfeiçoamento técnico, treinamento e formação, presencial, ou à distância, inclusive social, redução da pobreza, em consonância com os eixos estratégicos do desenvolvimento da economia Nacional, podendo, ainda, desenvolver outras ações sociais de relevante interesse da sociedade geral. No desenvolvimento desse programa a “ASSOCIAÇÃO” desenvolverá suas atividades em todo o território Nacional e poderá:

[...]

f) Representar, perante os poderes executivos, legislativos e judiciários, os interesses dos aposentados e pensionistas e de suas entidades representativas;

g) Proteger, por todos os meios ao seu alcance, os direitos e interesses gerais dos aposentados e pensionistas e de suas entidades representativas perante as autoridades constituídas;

h) Promover a unidade e a solidariedade entre os aposentados e pensionistas e suas entidades representativas;

i) Interceder junto às autoridades administrativas, judiciárias, legislativas e previdenciárias, acelerando a solução dos problemas das entidades de aposentados e pensionistas;

[...]

k) Promover manifestações para preservar e ampliar as conquistas dos aposentados e pensionistas e suas entidades representativas;

l) Desenvolver relações sociais no interesse dos aposentados e pensionistas buscando estabelecer a melhoria de condições de vida e o valor dos benefícios previdenciários;

[...]"

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 12989189); ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual Diretoria (SEI/INSS 12989192) e cópia autenticada do Estatuto Social consolidado (SEI/INSS 12989190), **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 o doc. SEI n.13587613 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. **Ressalte-se que o OFÍCIO SEI Nº 641/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS (doc. SEI n.13154097) traz uma série de exigências a serem cumpridas pela entidade interessada e, dentre elas, as seguintes:**

"[...] Apresentar informações sobre a indisponibilidade dos links internos do site <https://aaspa.org.br> (atualmente fora do ar);

Comprovação de que a entidade possui objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social (apresentar cumulativamente: relatório com fotos de eventos, atividades recentes e ações sociais promovidas pela entidade, em favor de seus associados, site da internet, serviço de atendimento ao filiado, etc.), cumprindo a determinação constante no inciso I, art. 33 da Lei Federal nº. 13.019, de 2014[...];"

29. **Do acesso ao site indicado, qual seja "<https://aaspa.org.br>", o mesmo permanece indisponível até a data da confecção desta manifestação jurídica. Diante da indisponibilidade, recomenda-se que tal fato seja certificado pela área técnica.**

30. **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.**

31. **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.**

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

33. Quanto ao segundo requisito, conforme já bem delineado por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (*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).

34. 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".

35. Sobre o tema, a **NOTA TÉCNICA Nº 175/2023/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS (SEI/ INSS 13698267)** teceu as seguintes considerações:

"Neste contexto, vale ressaltar que 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 Proponente"

36. A Ata de Assembleia realizada em 22 de maio de 2023 (SEI/INSS 12989193) dispõe o seguinte:

"[...]"

Aberta a sessão o Senhor Presidente Anderson Ladeira Viana, falou sobre a importância da presente assembleia e da necessidade cada vez mais que os associados participem das decisões da associação, em seguida solicitou que fosse lido o edital de convocação e imediatamente foram colocadas em votação o termo que originou a Assembleia Geral, o qual após lido e discutido, foi levado a votação onde após devidos esclarecimentos informaram que a maioria absoluta aprovaram o % (percentual) de desconto mensal de 5% (cinco por cento) sob os salário base do associado no período de junho de 2023 a junho 2024, sendo a referida contribuição a mais apropriada posto que os benefícios concedidos são disponibilizados também a não sócios. [...]"

37. Pelos dispositivos supracitados, 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.

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 I e II do ACT, cujas minutas foram apensadas no SEI/INSS 13426556 e SEI/INSS 13426562.

41. **No que tange a decisão de se descontar a contribuição associativa, no percentual correspondente à 5%, recomenda-se que haja a menção expressa no modelo de autorização (anexo I do ACT) que o percentual praticado foi definido na forma estabelecida na Ata de Assembleia realizada em 02 de maio de 2023 (SEI/INSS 12989193).**

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

Lei nº 13.019, de 2014:

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

I - organização da sociedade civil:

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

44. Sobre o ponto, no art. 1º do Estatuto (SEI/INSS 12989190) consta que a interessada é "uma associação civil, sem fins lucrativos, sem qualquer conotação política, religiosa, filosófica ou racial, visando à cooperação mútua para a obtenção de benefícios coletivos para os aposentados do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) do INSS, voltados à segurança social de seus associados, respectivos familiares, na prevenção e reparação de atos contingentes às suas vidas e para pleno exercício da cidadania".

45. **Todavia, não consta disposição de que a interessada não distribui entre os seus associados, Conselheiros, Diretores, empregados ou doadores eventuais parcelas operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seu patrimônio auferido mediante o exercício de suas atividades e os aplica integralmente na consecução dos seus objetivos e as finalidades sociais, recomendando-se que a área técnica se certifique a respeito junto a interessada, previamente a celebração do ajuste.**

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

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

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

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

I - organização da sociedade civil:

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

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

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

(...);

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

(...);

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

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

49. 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 175/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS subscrita pelo Chefe da Divisão de Consignação em Benefícios - DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS (SEI/INSS nº 13698267):

"[...]

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 nº 13.019, de 2014. [...]"

2.3 DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A CELEBRAÇÃO DE ACORDO DE COOPERAÇÃO:

50. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019, 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".

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

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

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

114 CONVÊNIOS

A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos

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

115 CONVÊNIOS

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

116 CONVÊNIOS

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

117 CONVÊNIOS

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

118 CONVÊNIOS

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

119 CONVÊNIOS

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

irrazoáveis. É possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação, 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).

54. 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.

55. 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.

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

57. **Quanto à competência do Diretor/Presidente da entidade para a subscrição do Acordo, verifica-se no seu Estatuto Social de maneira expressa (art. 18, "a"), quanto a sua competência para representar a associação em juízo ou fora dele.**

58. Nesse norte, foi juntada cópia do RG/CPF/CNH do Presidente da acordante (INSS/SEI 12989191). Além disso, acostou-se cópia autenticada da ata da Assembleia Geral de constituição da associação, eleição e posse da atual diretoria, realizada em 23 de fevereiro de 2022, (INSS/SEI 12989192).

59. **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.**

60. 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.

61. Verifica-se que consta do processo, a NOTA TÉCNICA Nº 175/2023 /DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS subscrita pelo Chefe da Divisão de Consignação em Benefícios - DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS (SEI/INSS nº 13698267), em que se busca analisar a viabilidade técnica do acordo a ser firmado.

62. No tocante ao tópico “X – Do acompanhamento do cumprimento do acordo” dispõe o seguinte:

41. Note-se 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 benefícios. O próprio objeto já delimita o escopo sobre os tipos de benefícios a sofrerem descontos: benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão.

42. Ademais, os próprios mecanismos de controle *a posteriori* são destinados à conferência do cumprimento dos termos do Acordo e já são de uso cotidiano do INSS. Desta forma, simples extrações podem confirmar os valores que serão objeto de descontos, amostragens podem ser verificadas e o acompanhamento de reclamações no Portal do Consumidor.Gov e, ainda, pelo sistema de Gerenciador de Tarefas (GET), tornando mais efetiva o acompanhamento das cláusulas do Acordo.

63. **Em que pese a argumentação da área técnica, 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.**

64. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do Termo de Cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse da entidade (INSS/SEI 12652273), todavia, **ainda resta a expressa manifestação da Autoridade competente acerca do interesse do INSS (providência a ser adotada).**

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

66. Convém salientar, ainda, que o art. 33 da Lei nº 13.019, de 2014 dispõe que, para a celebração de Acordo de Cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. Nesse diapasão, o art. 4º do Estatuto da acordante parece contemplar finalidades nesse sentido.

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

Lei nº 13.019, de 2014:

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

I - (...);

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

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

IV - (...);

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

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

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

VIII - (...).

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

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

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

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

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

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

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;

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

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

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

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

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

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

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

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

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

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

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

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

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

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

Art. 6º (...)

(...)

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

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

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

71. Aponte-se a juntada da Declaração da AASPA (SEI/INSS 12989197) declarando que:

- o "Cumpriu com todas as suas obrigações e não se encontra em mora, débito ou inadimplência com Administração Pública Federal Direta ou Indireta, e que concorda sob as penas do art. 299 do Código Penal; para fins do disposto no art. 27, inciso V, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, acrescido pela Lei nº 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; 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 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; 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; que atende ao disposto no art. 39 da Lei Federal nº 13.019/2014; que está regularmente constituída, que prestou contas de parceria anteriormente celebrada; que 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 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; que não teve as contas rejeitadas

pela administração pública nos últimos cinco anos, que 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) suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora, por prazo não superior a dois anos; d) declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a organização da sociedade civil ressarcir a administração pública pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada; que não possui entre seus dirigentes pessoa cujas contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irreversível, nos últimos 8 (oito) anos; julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação; considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992."

2.4 DO PLANO DE TRABALHO

72. 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.

73. 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 13426566, 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.**

74. 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.

75. **Em vista disso, tal requisito foi acrescentado no item 5.6 do Plano de trabalho (INSS/SEI 13426566).**

76. 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).

77. **Verifica-se no texto do Plano de Trabalho (INSS/SEI 13426566), no item 4.2.6, a previsão quanto 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.**

78. Sem embargo disso, **constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:**

- O subitem 5.2. traz a redação "*O desconto na mensalidade, que corresponderá à **2% (dois por cento)** do valor mensal do benefício previdenciário, ocorrerá a partir da competência em que forem recebidas pela DATAPREV as informações enviadas pela ACORDANTE, em meio magnético;*" **entretanto, nos termos da Ata de Assembleia Geral que definiu o percentual de desconto (doc. SEI n.12989193) e do item 1.1. da Minuta de Acordo de Cooperação Técnica (doc. SEI n. 13426541), o percentual foi delimitado em "5% (cinco inteiros por cento) do benefício do associado"; devendo a área técnica realizar os devidos ajustes;**
- Subitem 8.1.: **substituir o termo "Cláusula Oitava" por "Cláusula Sétima";**

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

2.5 DA MINUTA DO AJUSTE

80. 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.

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

82. Sem embargo disso, **constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:**

- O subitem 1.5. traz a redação: *"A inclusão de qualquer serviço prestado pela ACORDANTE ou por TERCEIRO embutido no valor da mensalidade, ou em desacordo com esta Cláusula, caracterizará desvio de finalidade e simulação e ensejará as consequências previstas na Cláusula Décima Segunda, bem como na Cláusula Oitava."* **Ocorre que, a Cláusula Décima Segunda referenciada, trata do período de vigência do Acordo de Cooperação Técnica pretendo, devendo a área técnica providenciar as devidas retificações, substituindo o termo "Cláusula Décima Segunda" para "Cláusula Décima Terceira", sendo que esta última trata sobre a suspensão e rescisão.**
- O subitem 8.13. traz a redação: *"Idênticas providências serão tomadas em casos de descontos maiores do que o devido, ou a título diverso do de mensalidade associativa, bem como na hipótese do item 2.2.11."* **Depreende-se que a área técnica pretende se referir ao item "2.2.12", o que recomenda verificação;**
- O subitem 9.1. traz a redação: *"Sempre que houver solicitação do envio da autorização prevista na Cláusula Oitava deste Acordo de Cooperação Técnica, o INSS poderá verificar:"* **Contudo, a Cláusula Oitava trata da responsabilidade, devendo a área técnica retificar a redação substituindo o termo "Cláusula Oitava" por "Cláusula Terceira", sendo que esta última trata das autorizações.**

83. 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.

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 13426541 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 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 38, 41, 45, 57, 59, 63, 64, 68, 69, 73, 78 e 82 da presente manifestação.**

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

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

89. À consideração superior.

Brasília, 19 de dezembro de 2023.

(assinado eletronicamente)

ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM

PROCURADORA FEDERAL

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

DESPACHO

90. Aprovo as conclusões do **PARECER n. 00267/2023/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.

91. Encaminhe-se conforme proposto.

(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) 35014284141202303 e da chave de acesso 8feal6bd



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 1373652993 e chave de acesso 8feal6bd 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: 28-12-2023 10:29. 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 1373652993 e chave de acesso 8feal6bd no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 27-12-2023 16:41. 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. 00015/2024/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGE/AGU

NUP: 35014.481894/2023-57

INTERESSADOS: THEREZINHA AUXILIADORA VITORIO

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

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

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

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

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

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica - ACT, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019, de 2014, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Associação Nacional de Benefícios para Aposentados e Pensionistas - KEEPER, objetivando o desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.

2. Preliminarmente, urge registrar que os presentes autos eletrônicos foram distribuídos a esta Procuradora signatária no último dia 17/01/2024 e que, em razão de solicitação de urgência na presente análise jurídica, oriunda da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão do INSS (SEI 14642485), em 17/01/2024, este feito **está sendo analisado em regime de prioridade, em detrimento à ordem cronológica de distribuição de processos a esta subscritora.**

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

- o Requerimento inicialmente apresentado pela interessada (SEI 14361320);
- o Estatuto da entidade (SEI 14388413);
- o Ata da Assembleia Geral Extraordinária (SEI 14388414);
- o Nota Técnica nº 01/2024/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS, com manifestação favorável ao pleito (SEI 14630026);
- o Aceite formal da minuta pela entidade (SEI 14641943);
- o Minuta de Acordo de Cooperação Técnica (SEI 14628633);
- o Minuta Plano de Trabalho (SEI 14629749);

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

5. É o relatório, segue o exame.

2. FUNDAMENTAÇÃO

6. De início, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes do sistema sapiens até a presente data (sapiens seq. 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

7. Trata-se de análise jurídico-formal de minuta de Acordo de Cooperação Técnica SEI 14628633, a ser firmado entre o INSS e a ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE BENEFÍCIOS PARA APOSENTADOS E PENSIONISTAS - KEEPER, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta, o seguinte:

1. CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

1.1. O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE BENEFÍCIOS PARA APOSENTADOS E PENSIONISTAS - KEEPER, no valor correspondente à 4,07% (quatro vírgula zero sete por cento) do benefício do associado, limitado a R\$ 77,08 (setenta e sete reais e oito centavos), em favor da

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

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...);

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

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

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

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

(...);

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

(...);

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13. O Decreto nº 3.048, de 1999, em seu art. 154, §1º-E diz textualmente que se considera mensalidade de associações e

de demais entidades de **aposentados ou pensionistas** a contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado.

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

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

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

16. Sobre o tema, Fábio Ulhoa Coelho ensina:

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

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

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

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

20. Sobre o ponto, convém observar que a interpretação do §1º-D do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, foi alvo de diversas manifestações veiculadas pela Coordenação-Geral de Matéria Administrativa, em especial a Nota nº 00054/2020/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.274130/2020-64) e o Parecer nº 00006/2020/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (NUP: 35014.179078/2020-33). Nessa toada, tais opinativos concluíram que mesmo na vigência do Decreto nº 10.537, de 2020, apenas as associações e entidades de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social ou de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas, enquadram-se no conceito legal. **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 14388413 e nele consta o conceito/objeto/atividade econômica da entidade e quem pode se associar:

Artigo 2º - KEEPER - poderá filiar-se as Instituições de níveis estaduais e nacionais que tenham como objetivo a defesa dos idosos, dos aposentados e pensionistas do regime geral (RGPS).

Parágrafo Único - Poderão ser admitidos no quadro associativo da KEEPER os contribuintes e os beneficiários do Regime Geral, Aposentados e Pensionistas.

Artigo 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:

Artigo 3º - A KEEPER – tem por Finalidades:

- 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 artigo 5º, inciso XXI, da Constituição Federal;
- d) impetrar mandado de segurança coletivo, nos termos do artigo 5º, inciso LXX, letra “b”, da Constituição Federal, independente de autorização da Assembléia Geral ou de outorga de mandatos;
- e) propor as medidas judiciais cabíveis, no interesse individual ou coletivo dos filiados, independente de autorização da Assembléia Geral ou de outorga de mandatos;
- f) interpor as autoridades constituídas contra todas deliberações ou leis que venham interferir, direta ou indiretamente, nos interesses dos Associados e da Associação;
- g) promover melhoria de qualidade de vida, no âmbito de palestras, seminários, congressos e conferências e ainda promover cursos de qualificação e capacitação técnica para seus Associados, diretamente ou por parcerias e convênios;
- h) incentivar, estimular e organizar eventos sociais, lazer e cultural para seus Associados;
- i) manter convênios jurídicos, contábeis, médicos, odontológicos e outros que venham atender as finalidades da KEEPER;
- j) firmar convênios com Instituições legalmente autorizadas com o fim de prestar auxílio financeiro;
- k) desenvolver projetos de benefícios nas áreas comercial de seguridade através de parcerias com os órgãos competentes;
- l) patrocinar, como estipulante ou sub-estipulante, seguros de vida em grupo e acidentes pessoais aos seus associados e respectivos dependentes legais e outros permitidos por lei;
- m) prestar serviços compatíveis com suas Finalidades, com o fim de arrecadar fundos para a manutenção da KEEPER;
- n) administrar os fundos arrecadados aplicando-os no sentido de alcançar os objetivos da KEEPER;
- o) filiar-se a organizações nacionais e internacionais e manter com elas relações e intercâmbios lícitos em prol da KEEPER;
- p) defender a preservação e a recuperação do meio ambiente, por meio de convênios e parcerias;
- q) incentivar, apoiar a criação e a manutenção de entidades correlatas, com recursos financeiros caso faça necessário.

23. Da leitura dos documentos acima citado, entende-se que a proponente é uma associação civil composta por pessoas físicas, aposentadas ou pensionistas da previdência social. O art. 3º do Estatuto dispõe também que cabe a entidade representar os seus associados em ações coletivas, tanto judicial como administrativa.

24. Sobre o ponto, a Nota Técnica nº 1/2024/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN-INSS (SEI 14630026) narra que a KEEPER, 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.

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

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 14466252); ata da Assembleia Geral Extraordinária que elegeu a atual Diretoria (SEI/INSS 14388414) e cópia autenticada do Estatuto Social consolidado (SEI/INSS 14388413), **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 SEI 14466260, consta documento com a informação de que "usuário ainda não foi liberado". Assim, não é possível afirmar a concessão do pedido de inclusão da interessada no Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE. **Caso o ACT seja firmado, recomenda-se que a entidade apresente a Certidão do CESE, a qual, a princípio, atesta a sua regularidade.**

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 01 /2024/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS** (SEI 14630026) teceu as seguintes considerações:

"V - DOS DESCONTOS DA MENSALIDADE

O valor da mensalidade associativa, conforme previsto no art. 42 do Estatuto Social da KEEPER, não poderá ultrapassar o percentual de 4,07% (quatro inteiros vírgula zero sete por cento) da renda mensal dos benefícios previdenciários.

Complementarmente, o art. 46 define que compete à Assembleia Geral, alterar o Estatuto Social da KEEPER, no todo ou em parte.

No Documento SEI nº 14388366, a Proponente apresenta quais as formas de pagamento de contribuição dos seus filiados, quais sejam:

Art. 5º [...]

§ 3º- O pagamento da mensalidade associativa junto à KEEPER, se fará por meio de desconto no benefício, **n a conta corrente, boleto bancário ou na tesouraria da Associação**, mediante autorização expressa do associado, ressalvado à Diretoria Executiva definir, a seu critério, outras modalidades de pagamento."

35. O art. 42 do Estatuto social da entidade dispõe o seguinte:

Artigo 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.

§ 3º- O pagamento da mensalidade associativa e de benefícios/serviços adquiridos pelos associados junto à KEEPER, ou por intermédio desta, se fará por meio de desconto no benefício, na conta corrente, boleto bancário ou na tesouraria da Associação, mediante autorização expressa do associado, ressalvado à Diretoria Executiva definir, a seu critério, outras modalidades de pagamento.

Artigo 42º - Todos os Associados, têm obrigação de contribuir com a mensalidade associativa, instituído uma contribuição mensal de 4,07 % (quatro vírgula zero sete por cento) do benefício do associado, obedecendo às regras da margem consignável, ficando vedado o desconto quando o associado ultrapassar a margem consignável definida em Lei, não sendo permitido qualquer desconto associativo quando não for autorizado expressamente pelo associado. O reajuste da taxa associativa fica condicionado ao reajuste dos benefícios recebidos pelos aposentados, pensionistas e beneficiários do RGPS.

Parágrafo primeiro - A mensalidade associativa é devida exclusivamente em razão da condição de associado, não admitindo descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto.

Parágrafo segundo - Em caso de licença sem vencimento, suspensão do benefício ou não havendo saldo para consignar a contribuição associativa, o associado deverá efetuar o pagamento diretamente na tesouraria da Associação ou por meio de outras vias, como boleto bancário, pix ou qualquer outro tipo de forma eletrônica de pagamento.

Artigo 46º - A alteração deste Estatuto Social, no todo ou em parte, somente poderá ser feita pela Assembleia Geral, convocada especialmente para esse fim, nos termos do art. 59, inciso II, do Código Civil de 2002.

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 fim, na Cláusula Primeira do ACT consta que o valor será limitado a R\$77,08 e que 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):

1. CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

1.1. O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE BENEFÍCIOS PARA APOSENTADOS E PENSIONISTAS - KEEPER, no valor correspondente à 4,07% (quatro vírgula zero sete por cento) do benefício do associado, limitado a R\$ 77,08 (setenta e sete reais e oito centavos), em favor da ACORDANTE.

1.2. O valor da mensalidade associativa descontada da renda do benefício de aposentadoria ou pensão não poderá ultrapassar 1% (um por cento) do valor máximo estabelecido para o salário de benefício e contribuição do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ou seja, atuais R\$ 75,07 (setenta e cinco reais e sete centavos). Este valor limite será reajustado automaticamente sempre que houver alteração do teto máximo.

38. **Há uma inconsistência na minuta. Explique-se: atualmente, o valor não pode ultrapassar R\$75,07, mas o item 1.1 limita a contribuição a um valor maior: R\$77,08. Sugere-se, assim, adaptação do limite máximo ao montante de 1% (um por cento) do valor máximo estabelecido para o salário de benefício e contribuição do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), podendo haver alteração sempre que ocorrer alteração do teto máximo.**

39. Por fim, **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.**

40. 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;

41. 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 14629646 e 14629715.

42. No que tange a decisão de se descontar a contribuição associativa, no percentual correspondente à **4,07% (quatro vírgula zero sete por cento) do valor de meu benefício previdenciário, a partir da competência ____/____**, limitado a 1% (um por cento) do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, 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:

43. 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.**

44. 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;

45. Sobre o ponto, no art. 1º do Estatuto consta que a interessada é uma *associação, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos de âmbito nacional e duração indeterminada*".

46. Além disso, **no art. 42, parágrafo primeiro, consta que a mensalidade associativa é devida exclusivamente em razão da condição de associado, não se admitindo descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos nem qualquer outro tipo de desconto.**

47. No art. 44, §2º há previsão de que o patrimônio e as rendas da KEEPER serão exclusivamente destinados ao atendimentos de suas finalidades.

48. Na Cláusula Primeira da minuta do ACT (SEI 14628633) há previsão de que *"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"*; de que *é proibida a realização de descontos com finalidade diversa do objeto deste Acordo, bem como a inclusão ou cobrança de quaisquer outros valores referentes a serviços ou produtos não previstos neste Acordo*. E que a *inclusão de qualquer serviço prestado pela ACORDANTE e/ou por TERCEIRO embutido no valor da mensalidade, ou em desacordo com esta Cláusula, caracterizará desvio de finalidade e simulação e ensejará as consequências previstas na Cláusula Décima Terceira, bem como na Cláusula Oitava. Tais previsões estão em consonância com o §1º-E do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999.*

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

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

50. Nesse norte, o ajuste em tela configura hipótese de ACT, definido como uma modalidade de parceria entre a Administração Pública e organização da sociedade civil sem fins lucrativos, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme expresso no art. 2º, 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;

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

52. 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*".

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

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

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

114 CONVÊNIOS

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

115 CONVÊNIOS

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

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

116 CONVÊNIOS

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

117 CONVÊNIOS

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

118 CONVÊNIOS

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

119 CONVÊNIOS

Observada a legislação específica, o prazo de vigência do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis. É possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido artigo 57 da Lei n. 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano

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).

56. 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.

57. 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.

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

59. Quanto à competência do Diretor/Presidente da entidade para a subscrição do Acordo, verifica-se no art. 29 do seu Estatuto Social que compete a ele representar ativa e passivamente a entidade, judicial e extrajudicialmente (SEI [14388413](#)).

60. Nesse norte, foi juntada cópia do RG da Presidente da acordante (SEI [14361386](#)). Além disso, acostou-se cópia

autenticada da ata da Assembleia Geral Extraordinária de eleição e posse da atual diretoria, realizada em 08/08/2023 (SEI 14388414).

61. **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.**

62. 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.

63. Verifica-se que consta do processo, a Nota Técnica nº 01/2024/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS, 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.**

64. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do Termo de Cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse da entidade (SEI 14361320), bem como manifestação de interesse do INSS (SEI 14642485).

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

66. Convém salientar, ainda, que o art. 33 da Lei nº 13.019, de 2014 dispõe que, para a celebração de Acordo de Cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. Nesse diapasão, o art. 3º do Estatuto da acordante parece contemplar finalidades nesse sentido.

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

Lei nº 13.019, de 2014:

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

I - (...);

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

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

IV - (...);

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

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

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

VIII - (...).

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

- I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;
- II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;
- III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;
- IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se:
 - a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados;
 - b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;
 - c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;
- V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:
 - a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;
 - b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;
 - c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;
 - d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;
- VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão 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.)

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

69. **Recomenda-se**, ainda, em atenção ao art. 39 acima transcrito, ao 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 Cadastro Unificado de Fornecedores (SICAF); (v) o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN); (vi) o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS); (vii) a Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares, a Lista de licitantes inidôneos e a Lista de inabilitados para função pública, as três do Tribunal de Contas da União - TCU, e (viii) o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).**

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

Art. 6º (...)

(...)

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

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

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

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

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

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

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Do Plano de Trabalho

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

74. Nesses termos, entende-se que o Plano de Trabalho deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. No presente caso, verifica-se do Plano de Trabalho SEI 14629749, que constam os requisitos mínimos exigidos por lei, tendo o diretor de Benefícios aprovado formalmente a minuta.

75. Além disso, registra-se, que nesse tipo de ajuste, há um repasse do desconto efetuado na renda do beneficiário em favor do acordante e, para tanto, o art. 154, §1º-G, do Decreto nº 3.048, de 1999, prevê que seja realizada, antes de cada repasse do valor mensalmente descontado, a verificação da regularidade da entidade favorecida perante as Fazendas nacional, estadual, distrital e municipal, a previdência social, FGTS, o Siafi, o Sicaf e o Cadin. Essa previsão consta no item 5 do Plano de Trabalho (SEI 14629749).

76. 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).

77. Nada obstante, identifica-se no item 4.2.6. do Plano de Trabalho dispositivo que prevê 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.

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

2.5 Da Minuta do Ajuste

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

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

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

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

IV - (...);

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

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

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

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

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

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

XI - (...);

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

XIII - (...);

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

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

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

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

XVIII - (...);

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

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

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

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

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

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

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

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

3. CONCLUSÃO

84. Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica SEI 14628633 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 27/30, 38, 39, 51, 61/63, 68, 69, 71, 72, 78, 81/83 da presente manifestação**.

85. Ao final, sugere-se encaminhamento ao Protocolo para adoção das seguintes providências administrativas:

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

86. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – SAPIENS e assinado eletronicamente.

À consideração superior.

Brasília, 25 de janeiro de 2024.

(assinado eletronicamente)

PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS
PROCURADORA FEDERAL
EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL

DESPACHO

1. De acordo com a manifestação jurídica supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 05/10/2009, c/c o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26/08/2013 e art. 1º da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023.

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

(assinado eletronicamente)

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

DESPACHO

1. Aprovo as conclusões do PARECER nº 015/2024/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013 e competência delegada, conforme art. 2º da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023.

2. Encaminhe-se conforme sugerido.

(assinado eletronicamente)

ANDRÉ CAMARGO HORTA DE MACEDO
PROCURADORA FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014481894202357 e da chave de acesso c0b5a121



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 1385335170 e chave de acesso c0b5a121 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: 29-01-2024 09:05. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1385335170 e chave de acesso c0b5a121 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário



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 1385335170 e chave de acesso c0b5a121 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 26-01-2024 11:26. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
