



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. 00070/2025/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35000.001184/2017-66

INTERESSADOS: CREFISA SA CREDITO FINANCIAMENTO E INVESTIMENTOS E OUTROS

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PARCERIAS. AJUSTE A SER FIRMADO ENTRE O INSS E **CREFISA S.A. - CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTOS**, OBJETIVANDO "OPERACIONALIZAÇÃO DO DISPOSTO NO ART. 6º DA LEI Nº 10.820, DE 2003, PARA REALIZAÇÃO DE CONSIGNAÇÃO DE DESCONTOS NOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS, CUJO TITULAR TENHA CONTRAÍDO EMPRÉSTIMO PESSOAL E/OU OPERAÇÃO COM CARTÃO DE CRÉDITO COM O ACORDANTE", CONCEDIDO POR INSTITUIÇÕES CONSIGNATÁRIAS ACORDANTES EM BENEFÍCIOS ELEGÍVEIS PAGOS PELO INSS".

I. Não aplicação do PARECER REFERENCIAL N. 00001/2019/DAADM/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU e do PARECER REFERENCIAL N. 1/2023 /COMAP/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.

II. A Procuradoria-Geral Federal (PGF) e a Consultoria-Geral da União (CGU) entendem que o ordenamento jurídico não veda a celebração de Acordo de Cooperação entre o INSS e entidades privadas com fins lucrativos. Esse acordo é regido pelo art. 184 da Lei nº 14.133/2021 e, por analogia, pela Lei nº 13.019/2014.

III. A parceria para operacionalização de empréstimos consignados é viável juridicamente (art. 6º, § 1º, da Lei nº 10.820, de 17/12/2003). Necessidade de manifestação técnica conclusiva quanto a regularidade da execução do acordo anterior.

IV - A formalização de Acordo de Cooperação está condicionada, dentre outros requisitos, à elaboração e aprovação de um Plano de Trabalho (art. 42, parágrafo único da Lei nº 13.019, de 31/07/2014), manifestação da área técnica (art. 35, V da Lei nº 13.019, de 2014), aprovação de minuta de Acordo de Cooperação que contenha as cláusulas essenciais previstas no art. 42 da Lei nº 13.019/2014 e comprovação das condições de habilitação da entidade Acordante (art. 6º, inciso II e art. 26, ambos do Decreto nº 8.726, de 27/04/2016).

V - Legislação aplicável: Lei nº 10.820, de 2003; Lei nº 13.019, de 2014; Decreto nº 8.726, de 2016; IN INSS nº 138, de 10/11/2022; Portaria nº 76/DIRBEN/INSS, de 03/02/2020.

VI- Parecer pela viabilidade jurídica da formalização do Acordo, condicionado ao atendimento das recomendações e observações expostas no presente opinativo, respeitados os trâmites legais que regem o procedimento.

Senhor Coordenador da Equipe Nacional de Consultoria em Matéria de Parcerias e Residual,

1. RELATÓRIO

1. Este processo administrativo tem como objetivo analisar a proposta do **CREFISA S.A. - CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTOS** visando à celebração de renovação parceria com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), objetivando "operacionalização do disposto no art. 6º da Lei nº 10.820, de 2003, para realização de consignação de descontos nos benefícios previdenciários, cujo titular tenha contraído empréstimo pessoal consignado, cartão de crédito consignado e/ou cartão consignado de benefício concedido por instituições consignatárias acordantes em benefícios elegíveis pagos pelo INSS." (**SEI 20944889**).

2. Os autos do processo foram encaminhados para a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (PFE/INSS) para o exame jurídico do procedimento administrativo, por meio do Despacho da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (SEI 20842721).

3. Os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- o Ofício SEI nº 1481/2024/DCBEN/CPGB/CGPGSP/DIRBEN/PRES-INSS, encaminhado a instituição financeira interessada pela Divisão de Consignações em Benefícios, com o fim de informar sobre a proximidade do encerramento da vigência do acordo em execução, bem como sobre os documentos e procedimentos necessários a renovação do feito (SEI 18409056);
- o Manifestação de Interesse para celebração do ACT (SEI 20820811);
- o Declaração, firmada pelo representante legal para firmar o ajuste, atestando que a entidade possui qualificação técnica (SEI 20820832);
- o Declaração de Concordância Minuta do Acordo e Plano de Trabalho (SEI 20820837);
- o Declaração, firmada pelo representante legal para firmar o ajuste, atestando que a entidade possui qualificação técnica ou comprometendo-se a realizar as adequações necessárias no prazo de conclusão do contrato com a empresa de tecnologia responsável (SEI 20820832);
- o Documentos pessoais (documento de identificação civil e CPF) dos dirigentes/representantes (SEI 10508330, 20820823, 20820824);
- o Declaração do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF emitida em 19/05//2025 (SEI 20820845);
- o Atas das Assembleias Gerais Ordinárias e Extraordinárias: Aprovada a reeleição dos membros da Diretoria, para um mandato de 03 (três) anos até Assembleia Geral Ordinária de 2027 (SEI 20820815 e 20860973);
- o Certidão emitida pelo BACEN, quanto a situação de autorizada em atividade (SEI 20820825);
- o Certidão Positiva com efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, com validade até 05/11/2025 (SEI 20820838);
- o Prova de regularidade com a Fazenda Estadual válida até 12/11/2025 (SEI 20820839);
- o Prova de regularidade com a Fazenda Municipal válida até 27/07/2025 (SEI 20820840);
- o Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, com validade até 08/11/2025 (SEI 20820841);
- o Minuta de Acordo de Cooperação Técnica e do Plano de trabalho versão SEI 20944889;
- o Nota Técnica n. 33/2025/DCBEN/CGPAG/DIRBEN-INSS - SEI 20823659, com dispensa de encaminhamento a esta PFE, para aplicação do PARECER REFERENCIAL N. 00001/2019/DAADM/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU e do PARECER REFERENCIAL N. 1/2023/COMAP/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 18/05/2023;
- o Minuta de Acordo de Cooperação Técnica - ACT (SEI 20944889);
- o E-mail comunicando o Despacho Decisório sobre ACTs de empréstimos consignados (SEI 20842688);
- o Ofício SEI nº 1481/2024/DCBEN/CPGB/CGPGSP/DIRBEN/PRES-INSS comunicando o vencimento do ACT firmado e o descredenciamento da CREFISA S.A - CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTOS (SEI 18409056 e 16551983);
- o Nota Técnica nº 33/2025/DCBEN/CGPAG/DIRBEN-INSS de avaliação do pedido de renovação de Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o INSS e a CREFISA S.A. - CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTOS (SEI 20823659), com encaminhamento para análise jurídica individualizada do ACT;
- o Despacho da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão encaminhando o processo para análise jurídica da PFE/INSS (SEI 20842721);
- o Ofício de lavra da CREFISA S.A. - CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTOS, com manifestação para firmar novo ACT com o INSS (SEI 20860969).

4. A lista de documentos apresentada não é completa. Outros documentos importantes serão citados ao longo do parecer, conforme a fundamentação exigir.

5. Os autos do processo administrativo, inseridos no sistema Sapiens, conforme Certidão (SEI 20855195), foram distribuídos à subscritora, integrante da Equipe Nacional de Consultoria em Matéria de Parcerias e Residual da PFE/INSS, para a elaboração de manifestação jurídica consultiva, em caráter prioritário, conforme solicitado pela DIRBEN e pelo Procurador-Chefe desta PFE/INSS-Sede.

6. **É o relatório.**

2. **FUNDAMENTAÇÃO**

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

7. A PFE/INSS, órgão da Procuradoria-Geral Federal (PGF), presta assessoria exclusivamente jurídica, sem analisar a conveniência, oportunidade ou aspectos técnicos e administrativos dos atos do INSS, conforme o art. 131 da Constituição Federal de 1988, art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993 e o Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU:

- A análise identifica riscos jurídicos e sugere medidas para proteger a autoridade, que avalia a necessidade de ação (poder discricionário). As questões legais são destacadas para correção, ficando sob a responsabilidade da Administração o prosseguimento sem atendê-las;
- em relação aos aspectos técnicos, presume-se que a autoridade se municiou de conhecimentos específicos para atender às necessidades da Administração;
- o órgão consultivo jurídico não audita a competência dos agentes públicos, incumbe a cada um observar as suas atribuições neste procedimento.

2.2 Delimitação da análise jurídica atual

8. Este parecer tem como objetivo o controle prévio de legalidade da pactuação entre o INSS e a **CREFISA S.A. - CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTOS**, conforme o art. 53 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 31 do Decreto nº 8.726/2016, que regulamenta a Lei nº 13.019/2014. A presente manifestação será conduzida com foco na instrução do presente processo, à luz dos atos normativos vigentes e dos entendimentos atuais que regem a matéria.

9. A análise jurídica concentra-se na regularidade legal e nos procedimentos necessários para a celebração do ajuste, que tem como finalidade a operacionalização do disposto no art. 6º da Lei nº 10.820/2003.

2.3 Da não aplicação do PARECER REFERENCIAL N. 00001/2019/DAADM/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU e do PARECER REFERENCIAL N. 1/2023 /COMAP/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

10. O PARECER REFERENCIAL n. 00001/2019/DAADM/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000000799200612 e da chave de acesso c0349041), com redação dada pela NOTA n. 00006/2021/DAAA/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000000799200612 e da chave de acesso c0349041), no tópico denominado "finalidade e abrangência do Parecer Jurídico", aduziu o seguinte:

16. Registre-se, ainda, que a abrangência deste Parecer Referencial é restrita aos Acordos de Cooperação Técnica assinados com instituições financeiras, nos termos admitidos pelo art. 6º, da Lei nº 10.820, de 2003, que utilizarem a minuta padrão (anexa a este Parecer Referencial), e destinada a operacionalização do disposto no art. 6º da Lei nº 10.820, de 2003, para realização de consignação de descontos nos benefícios previdenciários, cujo titular tenha contraído empréstimo pessoal e/ou operação com cartão de crédito com o Acordante.

11. A minuta anexa ao PARECER REFERENCIAL n. 00001/2019/DAADM/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, foi referendada como minuta padrão pela Portaria nº 76 /DIRBEN/INSS, de 3 de fevereiro de 2020, que, em sua redação original, aprovou a minuta-padrão dos Acordos de Cooperação Técnica – ACT e respectivo Plano de Trabalho, que deveriam ser obrigatoriamente adotadas pelos dirigentes e agentes públicos do INSS para formalização dos ajustes que objetivassem a operacionalização do crédito consignado aos aposentados e pensionistas do INSS, na forma dos Anexos originais daquela Portaria.

12. O PARECER REFERENCIAL n. 00001/2019/DAADM/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU foi editado sob a égide da Instrução Normativa INSS/PRES nº 28, de 2008, que foi revogada pela Instrução Normativa PRES/INSS Nº 138, de 10 de novembro de 2022.

13. A IN PRES/INSS Nº 138, de 2022, sofreu sucessivas alterações promovidas pelas **Instruções Normativas nº 146/2023, 154/2023, 175/2024 e outras subsequentes**, o artigo 1º da norma foi substancialmente reformulado,

houve redefinição dos critérios de transparência e controle institucional, tendo, também, consolidado o reconhecimento biométrico como forma obrigatória de autenticação das operações.

14. O PARECER REFERENCIAL n. 00001/2023/COMAP/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014037933202111 e da chave de acesso ed024223), por seu turno, destinou-se a aplicar à adequação por Termo Aditivo de Acordos de Cooperação Técnica que objetivem a operacionalização do crédito consignado aos aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social, na forma prevista na Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, aos termos da Instrução Normativa INSS/PRES nº 138, de 2022, alterada pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 143, de 2023.

15. Examina-se, ainda, que a Portaria nº 76 /DIRBEN/INSS, de 2020, foi alterada pela Portaria DIRBEN/INSS nº 1.033, de 5 de julho de 2022, com impactos na minuta padrão aprovada na redação original.

16. A administração, por meio da Nota Técnica nº 33/2025/DCBEN/CGPAG/DIRBEN-INSS, **não** certificou o uso das referidas minutas-padrão, e ponderou o seguinte:

A elaboração do ACT entre o INSS e à CREFISA S.A. - CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTOS teve por base o contido no PARECER REFERENCIAL n. 00001/2019/DAADM/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (documento SEI id. 0790461), exarado originalmente no processo SEI nº 35000.000799/2006-12 (alteração de minuta de ACT de empréstimo consignado), sob a condição de Manifestação Jurídica Referencial-MJR, bem como a Portaria Nº 76/DIRBEN/INSS de 03/02/2020, alterada pela Portaria nº 1.033/DIRBEN/INSS, de 05 de julho de 2022 (documento SEI ids. 0790471; 20837787), publicada após a expedição do PARECER n. 00002/2020/DAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (documento SEI id. 0790480), no processo citado e, por fim, no PARECER REFERENCIAL N. 1/2023 /COMAP/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 18/05/2023, exarado originalmente no processo SEI nº 35014.037933/2021-11 (documento SEI id. 11849395).

17. Verifica-se, portanto, que o presente caso não veicula minuta de Acordo de cooperação técnica idêntica àquela aprovada por esta PFE e chancelada pela Diretoria de Benefícios, e anexas ao PARECER REFERENCIAL n. 00001/2019/DAADM/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de modo que se afasta a aplicação do citado parecer, posto que não se subsume ao caso.

18. Ainda, não se trata de termo aditivo destinado a adequar um acordo vigente as alterações promovidas pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 143, de 2023, a IN PRES/INSS Nº 138, de 2022, de modo que também se afasta a aplicação do PARECER REFERENCIAL n. 00001/2023/COMAP/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.

19. Em atenção a disposto neste tópico, sugere-se que o PARECER REFERENCIAL n. 00001/2023/COMAP/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU seja tornado sem efeito, uma vez que as normas que circundam o objeto do acordo referente a operacionalização do crédito consignado disposto no art. 6º da Lei nº 10.820, de 2003, já foram deveram alteradas, impactando sobremaneira na minuta destinada a formalização do ACT a que se refere e se limita a aplicação do PARECER REFERENCIAL n. 00001/2023/COMAP/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.

2.4 Legalidade da operacionalização da consignação e aspectos gerais da parceria

20. A minuta de Acordo de Cooperação Técnica (SEI 20944889), em sua cláusula primeira, aduz o seguinte:

Este ACORDO tem por objeto a operacionalização do disposto no art. 6º da Lei nº 10.820, de 2003, para realização de consignação de descontos nos benefícios previdenciários, cujo titular tenha contraído empréstimo pessoal consignado, cartão de crédito consignado e/ou cartão consignado de benefício concedido por instituições consignatárias acordantes em benefícios elegíveis pagos pelo INSS.

Parágrafo único. As parcelas contratadas são deduzidas diretamente do pagamento mensal do benefício, observado o disposto no art. 22 da Instrução Normativa/PRES nº 138, de 10 de novembro de 2022.

21. A parceria pretende permitir a operacionalização da consignação de descontos na renda mensal dos benefícios para pagamento mensal de empréstimos ou operações com cartão de crédito, contraídos pelo titular do benefício, conforme dispõe o art. 6º da Lei n. 10.820, de 2003, *verbis*:

Art. 6º Os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social e do benefício de prestação continuada de que trata o art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, poderão autorizar que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) proceda aos descontos referidos no art. 1º desta Lei e, de forma irrevogável e irretratável, que a instituição financeira na qual recebam os seus benefícios retenha, para fins de amortização, valores referentes ao pagamento mensal de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil por ela concedidos, quando previstos em contrato, na forma estabelecida em regulamento, observadas as normas editadas pelo INSS e ouvido o Conselho Nacional de Previdência Social.

§ 1º Para os fins do **caput**, fica o INSS autorizado a dispor, em ato próprio, sobre:

I - as formalidades para habilitação das instituições e sociedades referidas no art. 1º;

II - os benefícios elegíveis, em função de sua natureza e forma de pagamento;

III - as rotinas a serem observadas para a prestação aos titulares de benefícios em manutenção e às instituições consignatárias das informações necessárias à consecução do disposto nesta Lei;

IV - os prazos para o início dos descontos autorizados e para o repasse das prestações às instituições consignatárias;

V - o valor dos encargos a serem cobrados para ressarcimento dos custos operacionais a ele acarretados pelas operações; e

VI - as demais normas que se fizerem necessárias.

§ 2º Em qualquer circunstância, a responsabilidade do INSS em relação às operações referidas no **caput** deste artigo restringe-se à:

I - retenção dos valores autorizados pelo beneficiário e repasse à instituição consignatária nas operações de desconto, não cabendo à autarquia responsabilidade solidária pelos débitos contratados pelo segurado; e

II - manutenção dos pagamentos do titular do benefício na mesma instituição financeira enquanto houver saldo devedor nas operações em que for autorizada a retenção, não cabendo à autarquia responsabilidade solidária pelos débitos contratados pelo segurado.

§ 3º É vedado ao titular de benefício que realizar qualquer das operações referidas nesta Lei solicitar a alteração da instituição financeira pagadora, enquanto houver saldo devedor em amortização.

§ 4º É facultada a transferência da consignação do empréstimo, financiamento ou arrendamento firmado pelo empregado na vigência do seu contrato de trabalho quando de sua aposentadoria, observadas as condições estabelecidas nesta Lei.

§ 5º Para os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social, os descontos e as retenções referidos no **caput** deste artigo não poderão ultrapassar o limite de 45% (quarenta e cinco por cento) do valor dos benefícios, dos quais 35% (trinta e cinco por cento) destinados exclusivamente a empréstimos, a financiamentos e a arrendamentos mercantis, 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente à amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito consignado ou à utilização com a finalidade de saque por meio de cartão de crédito consignado e 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente à amortização de despesas contraídas por meio de cartão consignado de benefício ou à utilização com a finalidade de saque por meio de cartão consignado de benefício.

§ 5º-A Para os titulares do benefício de prestação continuada de que trata o art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), os descontos e as retenções referidos no **caput** deste artigo não poderão ultrapassar o limite de 35% (trinta e cinco por cento) do valor dos benefícios, dos quais 30% (trinta por cento) destinados exclusivamente a empréstimos, a financiamentos e a arrendamentos mercantis e 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente à amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito consignado ou cartão consignado de benefício ou à utilização com a finalidade de saque por meio de cartão de crédito consignado ou cartão consignado de benefício.

§ 6º A instituição financeira que proceder à retenção de valor superior ao limite estabelecido nos §§ 5º e 5º-A deste artigo perderá todas as garantias que lhe são conferidas nesta Lei.

22. Este INSS, enquanto intermediador da política pública de facilitação de acesso a crédito delineada na Lei, regulamentou, tal como admitido, a forma de execução para operacionalização do modelo consignado de pagamento junto aos benefícios previdenciários de alçada deste instituto por meio da Instrução Normativa PRES/INSS Nº 138, de 10/11/2022.

23. Nesse norte, a IN INSS/PRES nº 138, de 2022, estabeleceu:

Art. 1º Esta Instrução Normativa, dispõe sobre o desconto do valor das parcelas referentes ao pagamento de empréstimo pessoal consignado, cartão de crédito consignado, cartão consignado de benefício e amortização de antecipação salarial sem cobrança de juros, concedido por instituições consignatárias acordantes em benefícios elegíveis pagos pelo INSS, exceto as espécies não permitidas relacionadas no Anexo II.

§ 1º Para operacionalizar o crédito consignado, as instituições deverão celebrar Acordo de Cooperação Técnica – ACT com o INSS e contrato com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev S.A.

§ 2º O ACT e o contrato, tratados no § 1º, são independentes, cabendo obrigações específicas a cada participante.

§ 3º As condições de habilitação e credenciamento das instituições estão descritas na Portaria nº 76/DIRBEN/INSS, de 3 de fevereiro de 2020.

24. Conforme Despacho Decisório PRES/INSS Nº 66, de 7 de maio de 2025, o Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS suspendeu cautelarmente as instruções Normativas PRES/INSS nº 175/2024; 179/2025 e 182/2025, que criaram o programa Meu INSS, conforme se examina do NUP 35014.169991/2025-36.

2.5 Análise técnica quanto ao ajuste anterior

25. Conforme se examina dos presentes autos, a pretendida parceria se trata de uma renovação do acordo, posto que já esteve em curso Acordo de Cooperação Técnica (ACT) publicado no Diário Oficial da União (DOU) nº 97, de 22 de maio de 2020, seção 03, página 31, e registrado no documento SEI 0864528, com vigência de cinco anos a partir da data de sua publicação.

26. Nos termos do art. 2º, §3º da Portaria nº 76 /DIRBEN/INSS, de 3 de fevereiro de 2020, a renovação do ajuste está condicionada a **análise técnica conclusiva da parceria anterior**, especialmente no tocante à regularidade da execução e ao cumprimento das metas do ajuste, assim como quanto a regularidade nas operações da Instituição Financeira interessada pelo INSS é medida que se impõe. Esta análise tem como objetivo verificar se os objetivos pactuados foram devidamente alcançados e se a execução do acordo ocorreu em conformidade com as normas aplicáveis.

27. A **Nota Técnica nº 33/2025/DCBEN/CGPAG/DIRBEN-INSS**, especialmente nos tópicos "Histórico das ocorrências das reclamações em face da instituição consignatária acordante" e "Contratos de empréstimos administrados pela Instituição Financeira", sinaliza que o Acordo de Cooperação Técnica previamente celebrado com a mesma proponente ainda está em fase de análise, conforme se infere:

A extração dos dados fornecidos pela Ouvidoria do INSS compreende as reclamações formalizadas por beneficiários do INSS contra a Requerente no período de 2020 a 2024, totalizando **3.947 (três mil novecentos e quarenta e sete)** registros. As informações foram obtidas por meio de consulta à plataforma Consumidor.gov.br (documento SEI id. 20839570).

A consulta foi realizada utilizando os seguintes parâmetros na plataforma Consumidor.gov.br: **Área:** Serviço Financeiro; **Assunto:** Crédito Consignado/Cartão de Crédito Consignado/RMC (*para beneficiários do INSS*), com o perfil de Acesso Restrito Para Gestores e Empresas, conforme (documento SEI id. 20839570).

Convém registrar que as buscas para identificação de reclamações ou denúncias quanto a eventuais irregularidades na prestação do serviço ou que afetam a regularidade das operações da instituição financeira consignatária ficaram restritas ao SENACOM e Ouvidoria do INSS, **existindo a possibilidade, portanto, de ampliar tal investigação, consultando-se Agências do PROCON e órgãos como o Ministério Público Federal, o Ministério Público Estadual, as Defensorias Públicas Estaduais.** (grifo nosso)

28. Tendo em vista a necessidade de garantir maior segurança jurídica a esse tipo de ajuste, e em observância aos princípios da legalidade e da segurança jurídica, é necessário que a área técnica complemente a manifestação exarada nos autos a fim de fazer constar manifestação conclusiva quanto a regularidade da execução do acordo.

29. Recomenda-se que, além das estatísticas de ocorrências de reclamações em face da pretensa acordante junto a Ouvidoria INSS e a SENACOM, a análise técnica de gestão de riscos considere, também, as estatísticas de condenações judiciais por irregularidades nas operações de empréstimo consignado, que podem ser consultadas junto ao CNJ - Conselho Nacional de Justiça e, ainda, junto a Procuradoria-Geral Federal (PGF).

30. Como também seja certificada que a entidade interessada não incorreu nas causas de rescisão do ajuste prevista na cláusula nona do acordo que se encerrou pelo decurso do prazo.

31. É desejável que as mencionadas estatísticas sejam consideradas nas razões de conveniência e oportunidade administrativa relativa a renovação do ajuste com a Instituição Financeira interessada, posto que esse exame minucioso é elementar para o **efetivo filtro** do que é harmonioso ao interesse público e ao da administração. Mormente em casos com este, cujos e alertas de fraudes em operações de empréstimos consignados são noticiados na mídia pública constantemente.

32. Segundo o art. 6º, inciso II, da Lei n. 13.019/2014 a priorização do controle de resultados é diretriz fundamental do regime jurídico da parceria. A execução deve ser acompanhada e avaliada com foco nos resultados alcançados, nos termos do respectivo plano de trabalho. Já o art. 59 do Decreto n. 8.726/2016 reforça que a avaliação da execução da parceria tem por objetivo verificar o cumprimento das metas e resultados estabelecidos, sendo etapa essencial para a adequada prestação de contas.

33. Assim, a **análise da execução da parceria anteriormente firmada com a Instituição Financeira proponente**, com ênfase na verificação do cumprimento dos objetivos pactuados, constitui **etapa indispensável para subsidiar a decisão administrativa quanto à conveniência e à oportunidade de firmar novo instrumento com a mesma entidade**. Tal análise permite avaliar a capacidade operacional da organização, a sua aderência às diretrizes estabelecidas pela administração pública e o impacto efetivo de sua atuação.

34. Assim, a análise da possibilidade jurídica da parceria será feita em tese e somente terá validade em caso de análise técnica conclusiva de verificação de que a parceria anterior foi executada a contento.

2.6 Possibilidade jurídica de celebração de Acordo de Cooperação entre a Administração Pública e entidade privada com fins lucrativos

35. O instrumento que se pretende firmar é um Acordo de Cooperação. A documentação nos autos indica que o acordo será firmado sem repasse de recursos (nenhuma das partes cobrará taxa ou remuneração entre si para atingir os objetivos).

36. A natureza jurídica do Acordo de Cooperação foi analisada no Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONS/PGF/AGU e atualizado pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONS/CPCV/PGF/AGU :

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

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

II – **A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável - , bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.**

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

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

VI – **Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que**

seja realizado prévio chamamento público ou credenciamento.

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

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

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

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

37. A Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres (CNCIC) da AGU, no Parecer n. 00001/2021/CNCIC/CGU/AGU, aprovado pelo Consultor-Geral da União, conforme Despacho n. 00397/2021/GAB/CGU/AGU, adotou o seguinte entendimento conforme ementa:

Parecer Jurídico. Consulta. Direito Administrativo. Acordo de Cooperação Técnica. Parcerias Entre o Setor Público e o Privado. Entidade Privada Com Fins Lucrativos. Ausência de Transferências de Recursos. Legalidade.

I - Questionamento da Consultoria Jurídica Junto ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (CONJUR-MAPA) relacionado aos Pareceres nº 00005/2019/CNCIC/CGU/AGU e nº 00001/2020/CNCIC/CGU/AGU, ambos da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres – CNCIC, no que se refere à possibilidade de formalização de parcerias entre o Poder Público e as entidades privadas com fins lucrativos como forma de efetivação de políticas públicas e satisfação do interesse público.

II - O Acordo de Cooperação tem sua definição na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, mais especificamente, em seu art. 2º, inciso VIII-A. **Já o Acordo de Cooperação Técnica pode ser considerado como sendo instrumento congênere formalizado entre a Administração Pública e qualquer outra entidade, desde que não exista proibição legal e jurídica expressa para sua efetivação, nem transferência de recursos financeiros entre os partícipes.**

III - Aplicação do art. 116, § 1º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

(Grifo nosso)

38. A Acordante é uma sociedade anônima também chamada de Companhia, regida pela Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, cujo objeto social está descrito no art. 5º do seu Estatuto Social (**doc. SEI 0149158, p. 25**).

39. A Lei nº 13.019, de 2014, se aplica a acordos de cooperação com entidade privada com fins lucrativos, pois não há regulamentação específica para tais parcerias, de acordo com a fundamentação do Parecer n. 00001/2021/CNCIC/CGU/AGU:

[...]

28. Afastada, nesse primeiro momento, em tese, a aplicação da Lei nº 13.019/2014 nas parcerias entre a Administração Pública e entidades privadas com fins lucrativos, resulta seu embasamento legal jurídico no art. 116 da Lei nº 8.666/1993, que se apresenta como espécie de cláusula legal genérica para celebração de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

29. Registre-se que, obviamente, esses negócios jurídicos com entidades privadas com fins lucrativos não poderão envolver qualquer espécie de transferência de recursos, bens ou vantagens patrimoniais, sob pena de caracterizar relação contratual que exige, em regra, procedimento prévio de licitação, nos termos da própria Lei nº 8.666/1993.

30. Ocorre que, ao serem comparadas as disposições do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 com a prescrições da Lei nº 13.019/2014, chega-se à conclusão de que para a formação de parceria com organizações da sociedade civil (entidades privadas sem fins lucrativos) os requisitos legais são mais rígidos que os exigidos para formação de

parceria com as que tenham fins lucrativos. Em outras palavras, os requisitos legais do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 são bem superficiais se comparados com aqueles dispostos da Lei nº 13.019/2014 para formação de parcerias com organizações da sociedade civil.

31. A Lei nº 13.019/2014 possui uma série de requisitos formais para aferição da regularidade jurídica e da capacidade técnica da entidade privada que formará parceria com a Administração Pública, o que contribui para elevar a qualidade da parceria, bem como sua maior aptidão para atingir com sucesso seus objetivos. Os mesmos requisitos não são encontrados, com a mesma densidade, no art. 116 da Lei nº 8.666/1993.

32. Posto isso, entende-se haver adequação jurídica em recomendar a aplicação dos requisitos legais da Lei nº 13.019/2014 para as parcerias formadas entre a Administração Pública e entidades privadas com fins lucrativos com fundamento o art. 116 da Lei nº 8.666/1993, a fim de que as disposições da Lei nº 13.019/2014 venham somar na formação de melhores acordos de cooperação técnica com esse tipo de entidade, contribuindo para a melhor aferição de sua capacidade técnica, bem como sua adequação jurídica aos fins do objeto proposto até que sobrevenha norma que regulamente especificamente o tipo de parceria em questão.

33. Como é cediço, o direito positivo deve ser interpretado de forma sistemática, conforme a finalidade de suas normas, visando sempre realizar o melhor interesse público. No caso, ao serem criadas regras, através da Lei nº 13.019/2014, para melhor governança sobre parcerias com organizações da sociedade civil, elevou-se o patamar de exigência para a qualidade dessas parcerias, que necessitarão de prévia demonstração da aptidão técnica e adequação jurídica dos parceiros privados. Nada mais pertinente que estender tais critérios para as parcerias (acordos de cooperação) com entidades privadas com fins lucrativos, para nivelar o padrão de qualidade.

34. Deve ser destacado que a Lei nº 13.019/2014, no art. 3º, prevê hipóteses em que suas regras não deverão ser aplicadas. Nesse rol não constam os acordos de cooperação com entidades com fins lucrativos, ou seja, não há vedação legal expressa quanto à aplicação das normas da Lei nº 13.019/2014 nas parcerias da Administração Pública com esse tipo de entidade.

35. Outrossim, deve-se lembrar que acordos de cooperação técnica, como qualquer negócio jurídico firmado entre duas ou mais partes, pressupõe a livre manifestação de vontade dos envolvidos. Em outras palavras, não há direito subjetivo da entidade privada com fins lucrativos em firmar parceria com a Administração Pública, ainda que a mesma não envolva transferência de recursos ou qualquer vantagem patrimonial. Para que o acordo seja celebrado é preciso manifestação de vontade nesse sentido da Administração Pública, segundo sua conveniência e oportunidade para a melhor realização do interesse público, a ser demonstrado em motivação administrativa suficiente e adequada.

36. Sendo assim, em homenagem à analogia, como forma de integração da lei, ainda, considerando que a Administração Pública possui livre manifestação de vontade (condicionada ao interesse público) para firmar ou não firmar acordo de cooperação, poderá ela condicionar essa celebração ao atendimento de determinadas condições pelo parceiro privado, no caso ao atendimento dos critérios e requisitos da Lei nº 13.019/2014 exigidos para parcerias com organizações da sociedade civil, sem que com isso invada a esfera privada.

40. A revogação da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, não altera o raciocínio jurídico transcrito, pois a nova Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, traz, igualmente, regras gerais para a celebração do convênios, acordos e instrumentos congêneres:

Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.

[...]

41. A Procuradoria-Geral Federal (PGF) e a Consultoria-Geral da União (CGU), portanto, entendem que o ordenamento jurídico não veda a celebração de Acordo de Cooperação entre o INSS e entidades privadas com fins lucrativos. Esse acordo é regido pelo art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021, e, por analogia, pela Lei nº 13.019, de 2014.

2.7 Requisitos legais para celebração do Acordo de Cooperação

42. Considerando que a PGF/AGU e a CGU/AGU entendem que não há vedação de ordem jurídica para a celebração de Acordo de Cooperação entre o INSS e entidades privadas com fins lucrativos, e que esse acordo deve ser regido pelo art. 184 da Lei n. 14.133, de 2021, e, por analogia, pela Lei n. 13.019, de 2014, os requisitos para a celebração do ajuste serão examinadas com base nessas leis.

43. Para assinar o Acordo, é necessário realizar um adequado processo de instrução, conforme artigo 34 da Lei n. 13.019/2014, e artigo 27 do Decreto regulamentador (Decreto n. 8.726/2016). Além disso, o art. 2º da Portaria n.

76/DIRBEN/INSS, de 3 de fevereiro de 2020, para adequada instrução processual, faz a exigência de determinados documentos. Abaixo, é apresentada uma tabela com os documentos necessários com a indicação de necessidade de saneamento processual:

Documentos Necessários (artigo 34, da Lei 13.019/2014, e artigo 2º, da PT nº 76/DIRBEN/INSS, de 2020)	Situação
Certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, e outras conforme a legislação.	SEI 20820838 SEI 20820839 SEI 20820840 SEI 20820841 SEI 20820842 SEI 20820843 SEI 20820844 SEI 20820845 SEI 20820846 SEI 20820847 SEI 20820848 SEI 20820849 SEI 20820850 SEI 20820851 SEI 20820852 SEI 20820853 SEI 20820854 SEI 20820855 SEI 20820856
Certidão de existência jurídica ou cópia do estatuto registrado no cartório competente e suas alterações.	SEI 20820814
Cópia da ata de eleição dos dirigentes atuais.	SEI 20820815 SEI 20860973
Relação nominal atualizada dos dirigentes, com dados pessoais.	SEI 20820818
Cópia de documento pessoal do (s) representante (s) legal (s) para assinar o ACT	SEI 10508330 JOSE SEI 20820823 CELITA SEI 20820824 IVAN Não localizado o documento da diretora LEILA MEJDALANI PEREIRA, providência a ser adotada
Comprovação do funcionamento no endereço declarado	SEI 20861015
Declaração do representante legal da proponente sobre	SEI 20860986

a existência de instalações e outras condições materiais	
Certidão emitida pelo Banco Central que ateste a regularidade da interessada para funcionar como instituição financeira	SEI 20860983
Declaração do inciso XI, do art. 2º, da PT nº 76/DIRBEN/INSS, de 2020	Não localizada, providencia a ser adotada

44. De acordo com o artigo 39 da Lei n. 13.019/2014, a organização está impedida de celebrar parceria com a Administração Pública nos seguintes casos:

1. A organização não está regularmente constituída ou autorizada.
2. Omissão na prestação de contas de parcerias anteriores.
3. Dirigentes que são membros do Poder ou do Ministério Público, ou de órgãos públicos, e seus parentes.
4. Contas rejeitadas nos últimos cinco anos, salvo algumas exceções.
5. Punições que impeçam a participação em licitações.
6. Contas irregulares julgadas por Tribunais de Contas nos últimos oito anos.
7. Dirigentes com contas irregulares ou condenações por atos de improbidade nos últimos oito anos.

45. **Recomenda-se que a área técnica verifique impedimentos para a celebração do acordo, consultando, além de outros sistemas pertinentes:**

1. SICONV
2. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)
3. Sistema de Cadastramento de Fornecedores (SICAF) - SEI 20820845
4. Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados (CADIN) - SEI 2082084
5. Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) - 20820843
6. Listas de contas julgadas irregulares, licitantes inidôneos, e inabilitados do Tribunal de Contas da União (TCU) - SEI 20861001, 20862002, 20861004, 20861008, 20861009 e 20861010
7. Cadastro de Condenações por Improbidade Administrativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

46. **Recomenda-se, ainda, que a proponente apresente:**

1. Declaração do representante legal da empresa com informação de que o ente privado e seus dirigentes não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei n. 13.019/2014, as quais deverão estar descritas no documento;
2. Declaração, sob as penas do art. 299 do Código Penal, de que não se encontra em mora e nem em débito junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta ou Indireta; e
3. Declaração prevista no art. 27 do Decreto n. 8.726/2016.

47. **Recomenda-se, haja vista o lapso temporal decorrido após a juntada das certidões, em atenção aos arts. 39, acima transcrito, e o art. 29 do Decreto n. 8.726, 27 de abril de 2016 (que regulamenta a Lei nº 13.019, de 2014):**

1. verificar validade das respectivas certidões, pois a comprovação fiscal é devida na apresentação da manifestação de interesse e no ato da assinatura do Termo;

2.8 Prévio chamamento público

48. Nas situações em que houver a possibilidade de firmar parceria com mais de uma entidade privada, conforme o Parecer n. 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU e atualizado pelo Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU (transcrito no parágrafo 15 desta manifestação), recomenda-se que os Gestores observem a necessidade de realizar prévio chamamento público.

49. A Lei nº 13.019, de 2014 previu algumas hipóteses em que seria possível a dispensa do chamamento público:

Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de chamamento público será justificada pelo administrador público.

§ 1º Sob pena de nulidade do ato de formalização de parceria prevista nesta Lei, o extrato da justificativa previsto no caput deverá ser publicado, na mesma data em que for efetivado, no sítio oficial da administração pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador público, também no meio oficial de publicidade da administração pública.

§ 2º Admite-se a impugnação à justificativa, desde que apresentada antes da celebração da parceria, cujo teor deve ser analisado pelo administrador público responsável.

§ 2º Admite-se a impugnação à justificativa, apresentada no prazo de cinco dias a contar de sua publicação, cujo teor deve ser analisado pelo administrador público responsável em até cinco dias da data do respectivo protocolo.

§ 3º Havendo fundamento na impugnação, será revogado o ato que declarou a dispensa ou considerou inexigível o chamamento público, e será imediatamente iniciado o procedimento para a realização do chamamento público, conforme o caso.

§ 4º A dispensa e a inexigibilidade de chamamento público, bem como o disposto no art. 29, não afastam a aplicação dos demais dispositivos desta Lei.

50. O Parecer n. 0001/2016/CPCV/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, estabelece diretrizes para o procedimento administrativo no que tange ao chamamento público para a celebração do acordo de cooperação à luz do Decreto n. 8.726, de 2016:

25. De tal sorte tendo em vista que um dispositivo legal não pode ser considerado de forma isolada e, principalmente, ignorando mandamento constitucional, há que se interpretar quanto consignado no art. 29 da Lei n. 13.019/2014 em conjunto com regulamentação trazida pelo Decreto n. 8.726/2016, que disciplinou, em seu art. 6º, I, *a aplicação aos acordos de cooperação, no que couber, das disposições contidas no seu Capítulo II - Do chamamento público.*

26. E mais, Decreto n. 8.726/2016 fez constar no inciso I do parágrafo 2º do mesmo art. 6º possibilidade de que órgão ou entidade pública federal afaste, dentre outras, exigência do art. 8º, que trata justamente da seleção da organização da sociedade civil por meio de chamamento público, desde que mediante justificativa prévia considerando complexidade da parceria interesse público.

27. Dessa forma, previsão contida no art. 29 da Lei nº 13.019/2014 de celebração de acordo de cooperação sem chamamento público deve ser encarada como uma excepcionalidade que só subsiste diante de justificativa prévia e considerando a complexidade, da parceria e o interesse público, incidindo disposto no art. 32 da mesma Lei, inclusive no que concerne possibilidade de impugnação da justificativa apresentada.(...)

51. Dado que o art. 6º do Decreto n. 8.726, de 2016, foi alterado, e que ainda não foi editada pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos as normas complementares necessárias para a execução dos acordos de cooperação, em atendimento a nova redação do dispositivo regulamentador, **este órgão de consultoria jurídica recomenda que os Gestores justifiquem os motivos para dispensar o chamamento público neste procedimento, conforme estabelecem os artigos 30 e 31 da Lei nº 13.019, de 2014. Entretanto, caso não haja justificativa adequada para essa dispensa, de acordo com a legislação, o chamamento público prévio é obrigatório, em respeito aos princípios de transparência e impessoalidade.**

52. **Recomenda-se**, ainda que, em caso de dispensa do chamamento público devidamente justificada, seja observado o art. 32 da Lei n. 13.019, de 2014, que exige a publicação da justificativa e prevê a possibilidade de sua impugnação, cujo teor deverá ser analisado pela Administração, caso apresentado.

2.9 Habilitação da entidades privada com fins lucrativos

53. O Acordo só poderá ser firmado por quem pode representar a proponente, seja diretamente, baseados nos atos constitutivos da empresa, ou mediante procuração. A Administração deve **verificar** se a pessoa que está assinando tem esse poder, conforme o artigo 47 do Código Civil: “Obrigam a pessoa jurídica os atos dos administradores, exercidos nos limites de seus poderes definidos no ato constitutivo”.

54. De acordo com o art. 13 do Estatuto Social da entidade interessada (SEI 20820814), compete ao Diretor representar a sociedade, ativa e passivamente, em juízo e fora dele, perante repartições e entidades de direito público ou privado. O Art. 16, parágrafo 1º, por seu turno, registra que a Sociedade se obriga pela assinatura conjunta de dois diretores ou, de um deles e um procurador, observado, quanto a este, os limites de seus credenciamentos.

55. Segundo a Ata Assembleia Geral Ordinária e Extraordinária (SEI 20860973), os diretores eleitos em 28/03/2024, para um mandato de 3 (três) anos, são os seguintes:

a) **LEILA MEJDALANI PEREIRA**, brasileira, casada, advogada, residente e domiciliada na Capital do Estado de São Paulo, portadora da carteira de identidade n. 04.903.038-0, expedida pelo IFP/RJ, e inscrita no CPF/MF sob o n. 844.944.927-87, eleita para o cargo de **Diretora Presidente**;

b) **JOSÉ ROBERTO LAMACCHIA**, brasileiro, casado, advogado, portador da cédula de identidade RG n. 2.831.567-4, expedida pela SSP/SP, e inscrito no CPF/MF sob o n. 069.710.598-91, residente e domiciliado na Capital do Estado de São Paulo, eleito para o cargo de **Diretor Superintendente**.

c) **CELITA ROSENTHAL**, brasileira, casada, advogada, portadora da carteira de identidade n. 29.985.071-7, expedida pela SSP/SP, e inscrita no CPF/MF sob o n. 276.554.958-31, residente e domiciliada na Capital do Estado de São Paulo, eleita para o cargo de **Diretora**.

d) **IVAN DUMONT SILVA**, brasileiro, casado, economista, portador da cédula de identidade RG n. 1.112.905, expedida pela SSP/MG, e inscrito no CPF/MF sob o n. 369.841.246-20, residente e domiciliado na Capital do Estado de São Paulo, eleito para o cargo de **Diretor**.

e) **ALEXANDRE PINELLI**, brasileiro, casado, superintendente executivo, portador da cédula de identidade RG n. 22.964.934-8, expedida pela SSP/SP, e inscrito no CPF/MF sob o n. 168.990.288-40, residente e domiciliado em Santana de Parnaíba no Estado de São Paulo, eleito para o cargo de **Diretor**. **Renunciou ao cargo em 2/07/2024**.

56. Consta nos autos documento de procuração particular (SEI 12526835), com outorga de poderes a diversos outorgados, para representar a CREFISA S/A CFI perante a Administração Pública Federal. **Recomenda-se** à Área Técnica verificar (caso a assinatura do ACT não se dê por Diretores da Acordante) se a(s) pessoa(s) indicada(s) como representante tem poderes para assinar o Acordo, atentando para os limites da procuração retromencionada, que possui limitação de poderes.

2.10 Competência da autoridade administrativa do INSS para assinar o Acordo

57. O Decreto n. 10.995, de 14/03/2022, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, dispõe em seu art. 20:

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"
(Destacamos).

58. Conforme a minuta do ACT em questão (SEI 20944889), o mesmo será firmado pela Diretora de Benefícios e e Relacionamento com o Cidadão do INSS, estando assim de acordo com o que dispõe o Decreto n. 10.995, de 2022.

2.11 Identificação do Interesse Comum

A manifestação de interesse da empresa para celebrar Acordo de Cooperação Técnica (SEI 20820811) e os termos da Nota Técnica n. 33/2025/DCBEN/CGPAG/DIRBEN-INSS (SEI 20823659), aprovada pelo Despacho SEI 20842721, da Diretora de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão do INSS, demonstram a reciprocidade de interesse em relação ao objeto a ser pactuado.

2.12 Manifestação da Área Técnica

59. Segundo o art. 35 da Lei n. 13.019/2014, a celebração e formalização do termo de colaboração e do termo de fomento exigem a emissão de parecer de um órgão técnico, que deve avaliar o mérito da proposta, a reciprocidade de interesse entre as partes, a viabilidade de execução, o cronograma de desembolso, os meios de fiscalização, os procedimentos para avaliação da execução física e financeira, a designação do gestor e da comissão de monitoramento e avaliação, e a aprovação do regulamento de compras e contratações apresentado pela organização.

60. O Acordo de Cooperação Técnica, diferentemente de outras modalidades de parceria previstas na Lei n. 13.019/2014, não envolve transferência de recursos, devem ser excluídas as exigências relacionadas a essa questão. O parecer

técnico deve abordar, fundamentalmente, os seguintes aspectos:

- a) o interesse recíproco dos interessados;
- b) os meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a execução do ajuste, inclusive com a designação do gestor da parceria;
- c) a razoabilidade do prazo estipulado em face da natureza e da complexidade do objeto, bem como das metas estabelecidas e o tempo necessário para a sua execução.

61. No caso, a Divisão de Consignação em Benefícios da DIRBEN/INSS manifestou-se conforme a Nota Técnica n. 33/2025/DCBEN/CGPAG/DIRBEN-INSS (SEI 20823659), aprovada pelo Despacho SEI 20842721, contudo não apresentou uma análise conclusiva quanto ao interesse da administração na celebração do ajuste, quanto aos meios utilizados para fiscalizar e avaliar a parceria, tampouco quanto a viabilidade de sua execução.

62. A obrigação de fiscalização detalhada na Cláusula Décima da minuta do Acordo (SEI 20944889) atende ao art. 35, inciso V, alínea "e", da Lei n. 13.019/2014, **restando a designação do gestor da parceria.**

63. Em relação ao prazo de vigência, a referida minuta do ACT, em sua Cláusula Oitava, estabelece o prazo de 5 (cinco) anos, podendo o mesmo ser prorrogado por igual prazo, em caráter excepcional devidamente justificado e com permissão das autoridades superiores do INSS, por uma única vez e pelo período de doze meses, mediante Termo Aditivo.

64. Eventual renovação do ACT está condicionada à prévia análise do efetivo cumprimento do objeto do mesmo, inclusive quanto à regularidade das operações da Acordante, bem como em relação às estatísticas de reclamações contra a mesma junto à Ouvidoria-Geral e/ou os órgãos de defesa do consumidor, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no Plano de trabalho, que conclua pela sua manutenção, nos termos do art. 2º, § 3º da Portaria n. 76/DIRBEN/INSS, de 2020.

65. O INSS deverá manter durante o período de vigência do acordo o acompanhamento de reclamações contra a Acordante, inclusive nos termos estabelecidos pela Cláusula Nona e Décima da minuta de ACT, devendo estar atento para qualquer eventual crescimento das reclamações, bem como para a natureza das mesmas, avaliando a necessidade de solicitar esclarecimentos e/ou providências à Acordante, bem como a eventual possibilidade de suspensão ou rescisão do Acordo.

66. Quanto a avaliação do ajuste anterior, remete-se as observações destacadas no tópico 2.5 desta manifestação.

2.13 O Plano de Trabalho

67. A elaboração do Plano de Trabalho deverá observar os requisitos mínimos estabelecidos no art. 22 da Lei n. 13.019, de 2014, com redação dada pela Lei n. 13.204, de 2015:

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - A previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

68. Evidentemente, em face da ausência de transferência de recursos própria dos acordos de cooperação, deverão ser afastadas as exigências pertinentes às parcerias de natureza onerosa. Inaplicável, portanto, o disposto no inciso II-A do art. 22, *supra* citado.

69. Quanto aos aspectos de ordem técnica e administrativa, que abrangem a definição do objeto, dentre outros pontos, importa registrar que não cabe a Procuradoria analisá-los, sendo de responsabilidade do setor técnico especializado da Administração. Observa-se, entretanto, que a ausência de metas ou a respectiva imprecisão poderá acarretar ausência de

parâmetros para uma fiscalização da execução do ajuste. As metas devem ser mensuráveis/quantificáveis. **Aconselha-se que o Plano de Trabalho traga elementos que identifiquem o quantitativo mínimo esperado.**

70. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe a própria área demandante, é importante esclarecer que o Plano de trabalho é um documento que deverá dar o detalhamento do objeto do acordo, com suas metas, fases ou etapas de execução, com as previsões de início e fim da execução do objeto e fim da conclusão de suas fases ou etapas, de modo que tais elementos devem ser o mais bem especificados possível com o fim de garantir, além da adequação técnica do documento, a efetividade da execução do objeto proposto. Por essa razão, **recomenda-se, também, que a especificação do início e fim de cada uma das etapas da execução do ajuste sejam melhor definidas.**

71. Quanto a aprovação do Plano de Trabalho pela autoridade competente, cumpre anotar que depende de prévia análise técnica quanto a viabilidade da execução do objeto e metas propostas, bem como a pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, motivadamente, se são suficientes para garantir a plena execução física do objeto, nos termos do Parecer n. 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU e atualizado pelo Parecer n.º 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU. **Recomenda-se**, desse modo, apresentação de manifestação técnica para análise quanto a pertinência das obrigações estabelecidas, ponderação quanto ao prazo proposto para a execução do ajuste, definição e avaliação dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, justificando se as definições propostas são suficientes para garantir a plena execução física do objeto.

72. Sugere-se a realização de estudos técnicos, com o fim de incorporar às metas a inclusão de percentuais de redução de reclamações nos canais oficiais do consumidor (SENACOM e Ouvidoria do INSS), bem como da litigiosidade (propositura de ações judiciais contra a acordante).

73. A análise jurídica a seguir sobre a minuta da parceria (doc. SEI 20944489) levantará questões jurídicas importantes para a elaboração do plano de trabalho, razão pela qual **recomenda-se que a área técnica responsável as considere ao preparar a redação final do respectivo documento.**

2.14 A minuta do Acordo de Cooperação

74. A utilização de modelos padronizados de contratos e instrumentos semelhantes é uma prática recomendada, conforme indicado pelo Enunciado da Boa Prática Consultiva - BPC n. 06, pois promove a uniformidade, transparência e eficiência nos procedimentos administrativos. Essa padronização é essencial para garantir que os processos sejam conduzidos de maneira ágil e consistente, respeitando os princípios administrativos e assegurando a legalidade das ações.

75. Seguindo, portanto, essa diretriz, e considerando que o modelo do Termo de Acordo de Cooperação Técnica aprovado pela Portaria n. 76/DIRBEN/INSS, de 2020, não acompanhou as diversas alterações sofridas pelo normativo de regência, a análise que segue usou também a minuta padrão aprovada pela portaria o modelo de Acordo de Cooperação MROSC da Comissão de Convênio e Instrumento Congêneres, disponibilizada no sítio eletrônico da AGU^[1], haja vista a aplicação por analogia da Lei nº 13.019, de 2014, no caso concreto, conforme explicações contidas no **subtítulo 2.3** deste parecer.

76. Ressalvadas as questões de ordem técnica e administrativa, apresenta-se à Autoridade competente do INSS sugestões abaixo com os apontamentos relacionadas a legalidade para fins de sua correção; o prosseguimento do feito sem a respectiva observância será de responsabilidade exclusiva da Administração:

1. No preâmbulo, **recomenda-se, como medida de cautela, a costumeira verificação da correta da:** (i) qualificação dos partícipes; (ii) condição de representante daquele que vai assinar o acordo em nome da Companhia; (iii) adoção de cuidado com a competência dos agentes públicos envolvidos.
2. Além disso, no preâmbulo, ajustar a fundamentação legal no encerramento, para que esta seja redigido nos seguintes termos:

RESOLVEM celebrar o presente Acordo de Cooperação, adiante denominado somente ACORDO, em observância ao disposto na Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, e por analogia, a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, [...].

3. Bem como para excluir a referência a "Instrução Normativa PRES/INSS n. 175, de 28 de novembro de 2024", uma vez que fora suspensa, conforme Despacho Decisório PRES/INSS Nº 66, de 7 de maio de 2025;

4. Na **Cláusula Segunda**, §1º, inciso IV, avalie a conveniência e oportunidade de manter a previsão constante desse item, que prevê o uso do acesso autenticado, alternativamente ao reconhecimento biométrico, quando a contratação ocorrer diretamente na instituição financeira ou por meio dos canais eletrônicos da mesma;
5. Na **Cláusula Terceira - Das Obrigações**, no §1º, inciso VI, é desejável que se estabeleça um periodicidade específica, conforme previsto na minuta padrão estabelecida pela Portaria n. 76/DIRBEN/INSS, de 3 de fevereiro de 2020. trimestralmente
6. No § 2º, inciso XXII, recomenda-se que estabeleça que o meio deve ser incluída a necessidade de o contrato ser firmado com uso de reconhecimento biométrico. Sugerindo-se a seguinte redação: "não firmar contrato de empréstimos pessoal consignado, do cartão de crédito e do cartão consignado de benefício por telefone, ou qualquer outro meio que não requeira autorização firmada por escrito, ou por meio eletrônico, **com uso de reconhecimento biométrico** pelo titular do benefício;
7. Na **Cláusula Sexta – Dos Procedimentos Para Implementação Das Consignações**, recomenda-se; (i) alterar a nomenclatura da cláusula para "Do plano de trabalho"; (ii) promover a alteração do caput, e acrescentar o § 1º, nos termos do modelo de Acordo de Cooperação MROSC da Comissão de Convênio e Instrumento Congêneres; (iii) certificar a exclusão das disposições entabuladas no proposto § 1º e § 2º, considerando que a contratação com uso do reconhecimento biométrico é medida que se exige desde a Instrução Normativa PRES/INSS n. 148, de 1º de junho de 2023, devendo a instituição financeira se comprometer, desde a celebração do acordo, a ter sistemas e serviços disponíveis e em funcionamento para permitir o uso do reconhecimento biométrico nos contratos de crédito que celebrar:

CLÁUSULA SEXTA - DO PLANO DE TRABALHO

Para o alcance do objeto pactuado, os partícipes obrigam-se a cumprir o plano de trabalho que, independente de transcrição, é parte integrante e indissociável do presente Acordo de Cooperação, bem como toda documentação técnica que dele resulte, cujos dados neles contidos acatam os partícipes.

§1º. Os ajustes no plano de trabalho serão formalizados por certidão de apostilamento, exceto quando coincidirem com alguma hipótese de termo aditivo prevista no inciso I, caput, do artigo 43, do Decreto n. 8.726, de 2016, caso em que deverão ser formalizados por aditamento ao Acordo de Cooperação, sendo vedada a alteração do objeto da parceria.

8. Na **Cláusula Oitava – Da Vigência**, recomenda-se incluir no §1º as estatísticas de condenações judiciais por irregularidades nas operações de empréstimo consignado, que podem ser consultadas periodicamente ao CNJ - Conselho Nacional de Justiça e, ainda, junto a Procuradoria-Geral Federal (PGF).
9. Na **Cláusula Décima – Da Fiscalização**, recomenda-se incluir os dados referentes as condenações judiciais por irregularidades nas operações de empréstimo consignado, conforme disponibilização do CNJ - Conselho Nacional de Justiça e da Procuradoria-Geral Federal (PGF);
10. Na **Cláusula Décima Primeira – Da Publicação**, tendo em vista que nos termos do art. 38, da Lei n. 13.019, de 2014, os acordos de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação do respectivo extrato no meio oficial de publicidade. Sugere-se a seguinte redação:

A eficácia do presente Acordo de Cooperação ou dos aditamentos que impliquem ampliação ou redução da execução do objeto descrito neste instrumento, fica condicionada à publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União, a qual deverá ser providenciada pelo INSS.

2.15 Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)

77. A LGPD deve ser observada, respeitando os princípios de finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação e responsabilidade, conforme o recomendações do Parecer Referencial n. 00001/2022/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (disponível no Seq./Id. 3 do NUP: 35014.145342/2022-05).

78. A Acordante não terá acesso aos sistemas exclusivos do INSS e **deve cumprir a legislação vigente**, tratando dados apenas para o estrito objetivo do Acordo e protegendo a confidencialidade dos mesmos, garantindo que todos que lidam com os dados assinem o Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo (TCMS).

3. CONCLUSÃO

79. Em face do exposto, manifesta-se este órgão jurídico pela viabilidade jurídica da parceria pretendida, **desde que cumprido o disposto no subitem 2.5 deste parecer, em especial os parágrafos 28 a 30 e 35.**

80. A Procuradoria condiciona a aprovação da minuta do ACT e a opinião favorável ao prosseguimento do procedimento ao cumprimento das recomendações desta manifestação, especialmente **os parágrafos 43 a 47, 51/52, 53, 56, 61 a 65, 69, a 73, 76 e 78**, respeitados os trâmites legais que regem o procedimento.

81. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas".

82. À consideração superior, sugerindo-se o encaminhamento do presente ao Protocolo da PFE-INSS, para adoção das seguintes providências administrativas:

- I) Juntada da documentação produzida neste Sistema Sapiens ao Sistema SEI;
- II) Remessa dos autos para a unidade consulente (DIRBEN-INSS), para ciência e adoção das providências a seu cargo;
- III) Encerramento da tarefa no Sistema Sapiens, mediante a juntada da Certidão de remessa em ambos os Sistemas;
- IV) Após, ao arquivo provisório.

À consideração superior.

Brasília/DF, 30 de maio de 2025.

(assinado eletronicamente)

ALAN LACERDA DE SOUZA

PROCURADOR FEDERAL

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

DESPACHO

1. De acordo com as conclusões do **PARECER n. 00070/2025/ENC.PARCERIAS/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.**

2. Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para apreciação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, combinado com o art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013 e art. 6º, inciso IV da Portaria nº 00004/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de 03 de agosto de 2023.

(assinado eletronicamente)

ANDRÉ CAMARGO HORTA DE MACEDO

PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000001184201766 e da chave de acesso 1f415422



Documento assinado eletronicamente por ALAN LACERDA DE SOUZA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2398437635 e chave de acesso 1f415422 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALAN LACERDA DE SOUZA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 30-05-2025 15:12. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.