



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

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

NUP: 35014.034600/2024-82

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

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. RELATÓRIO

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

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

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

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

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

5. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

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

6. A análise desta Procuradoria dar-se-á nos termos art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666, limitando-se à verificação da compatibilidade do ajuste proposto ao ordenamento jurídico, à luz dos princípios norteadores da Administração Pública, mormente o da legalidade.

7. A presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data (seq. sapiens 4). Em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do INSS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

8. A análise tem a função de apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

9. É dever da consultoria jurídica salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas a legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

10. Em relação aos aspectos técnicos, parte-se da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos, imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos, conforme o enunciado da “Boa Prática Consultiva” – BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, “o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre os temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.

11. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo tenham sido regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos, para a melhor consecução do interesse público.

12. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar-se os seus atos.

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

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

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

1.1. O presente ACORDO tem por objeto o desconto de mensalidade associativa nos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão dos associados da CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES RURAIS AGRICULTORES E AGRICULTORAS FAMILIARES - CONTAG no valor correspondente à 2% (**dois por cento**) do benefício do associado, limitado a 1% (um por cento) do valor máximo estabelecido para o salário de benefício e contribuição do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), em favor da CONTAG.

1.2. O valor limite disposto item 1.1 será reajustado automaticamente sempre que houver alteração do teto máximo.

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

1.4. O presente Acordo de Cooperação Técnica e as relações previdenciárias dele decorrentes são regidos pela Lei de Benefícios da Previdência Social - Lei nº 8.213, de 1991, pelo Regulamento da

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

1.5. Entende-se por mensalidade associativa o pagamento devido pelo associado a entidade ACORDANTE, em função de contribuição associativa, devida exclusivamente em razão da condição de associado, em decorrência de previsão estatutária ou definição pelas assembleias gerais, a qual não admite descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuição por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguros, empréstimos, nem qualquer outro tipo de desconto, ainda que embutidos no valor da mensalidade.

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

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

I - benefício por incapacidade temporária;

II - pensão alimentícia;

III - benefício assistencial;

IV - acordo internacional para beneficiários residentes no exterior;

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

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

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

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

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

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

(...);

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

(...);

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

15. Os requisitos necessários para formalização do ajuste pretendido são: **(i) legitimidade da entidade:** formada por aposentados ou pensionistas, com objetivos inerentes a essas categorias, ou por pessoas de categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas; **(ii) o desconto abranger exclusivamente a mensalidade associativa e (iii) autorização** do segurado filiado.

2.3 Legitimidade da Entidade Proponente

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

17. O §1º-D do art. 154 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto nº 10.537, de 2020, definiu a associação ou entidade de aposentados como sendo aquela formada somente por **aposentados e/ou pensionistas**, com objetivos inerentes a essa categoria, ou **por pessoas de categoria profissional específica**, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha objetivos comuns àquela classe e finalidade específica de representação de aposentados.

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

41. O que se quis dizer, e com amparo na doutrina citada, é que caso o INSS adote o posicionamento do **PARECER n. 00034/2018/SAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, estará amparado por uma interpretação sistemática do art. 115, V, da Lei n.º 8.213/1991, fundamentada na liberdade de associação, cuja limitação deve ser excepcional.

20. O entendimento firmado na PFE/INSS, portanto, para fins de interpretação do art. 154, §1º-D, do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto 3.048, de 1999, com redação dada pelo Decreto n.º 10.537, de 2020, **considerava associação ou entidade de aposentados a reunião de aposentados, pensionistas e idosos, ainda que não recebam benefício do Regime Geral de Previdência Social.**

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

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

[...]

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

a) aposentados ou pensionistas do RGPS, com objetivos inerentes a essas categorias; ou

b) pessoas de uma categoria profissional específica, cujo estatuto as preveja como associados ativos e inativos, e que tenha dentre os seus objetivos a representação de aposentados ou pensionistas do RGPS;

22. O gestor, em face de critérios de conveniência administrativa, segurança das operações, interesse dos beneficiários e interesse público, decidiu estabelecer requisitos adicionais para a efetivação dos descontos de que trata o artigo 154, §1º-D, do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto 3.048, de 1999, para tanto, **resolveu adotar critérios restritivos para o reconhecimento da legitimidade das entidades para a celebração dos respectivos ACTs. Segundo a norma: entidades formadas pela união de aposentados e pensionistas do RGPS ou formadas pela união de pessoas de uma categoria profissional específica, cujo Estatuto Social as preveja como associados ativos e inativos e que dentre os objetivos da entidade esteja a representação de aposentados e pensionistas do RGPS** (art. 2º, inciso VI, alínea "a" e "b" da Instrução Normativa PRES/INSS/ n.º 162, de 2024).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1º Ofício do Síndico - DF
Nº de Protocolo e Registro

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Definição de Mensalidade Associativa

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

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

[...]

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

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

Art. 30. É vedada a realização de descontos com finalidade diversa do objeto desta Instrução Normativa, bem como a inclusão de valores referentes a outros serviços ou produtos.

Parágrafo único. Não será descontada mensalidade associativa sobre o décimo terceiro salário ou qualquer outro pagamento extraordinário.

35. A PFE/INSS, mediante o Parecer nº 01018/2014/CGMADM/PFEINSS/AGU (disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do NUP 35000000600201466 e da chave de acesso bf41953a), já havia discorrido sobre a definição de mensalidade associativa, de acordo com o art. 115, V, da Lei n. 8.213, de 1991: contribuição devida pelos associados em decorrência de previsão estatutária e/ou definição pelas Assembleias Gerais (art. 54, IV, do Código Civil e, no caso das associações sindicais, art. 548, "b", da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT); assim, na hipótese legal, não há autorização de descontos nos benefícios previdenciários de valores de outra natureza. No mesmo sentido, a Nota nº 00032/2018/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do NUP 35000000459201825 e da chave de acesso d8ffd0ed).

36. No caso concreto, segundo o Estatuto Social da Entidade (SEI 15557592), *o valor da contribuição/mensalidade associativa de que trata o inciso I do caput, corresponderá ao percentual de 2% (dois por cento) do valor da remuneração ou da renda mensal do benefício previdenciário do associado(a). **É preciso que a entidade proponente e suas Federações filiadas certifiquem que não são permitidos descontos de taxas extras, contribuições especiais, retribuições por serviços ou pacotes de serviços específicos, prêmios de seguro, empréstimos nem qualquer tipo de desconto.***

37. A mensalidade associativa disciplinada no Estatuto da entidade proponente, a princípio, enquadra-se no conceito legal de contribuição associativa. Contudo, **sugere-se** a fiscalização diuturna da execução do ajuste, sobretudo para não permitir que o desconto nos benefícios dos respectivos associados da CONTAG/Federações abarque, ilegalmente, valores de outra natureza, como serviços prestados por elas.

38. É importante, igualmente, que o órgão responsável pela tramitação e fiscalização da execução da parceria **diligencie** para que o desconto da mensalidade associativa **não exceda** 1% (um por cento) do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, consoante proibição consignada no art 4º, §3º da Instrução Normativa PRES/INSS/ nº162, de 2024

2.5 A Autorização de Desconto de Mensalidade Associativa

39. Definiu-se autorização como: "manifestação prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário, para o ato colimado, por meio de termo de adesão, com assinatura eletrônica avançada e biometria" (art. 2º, inciso X, da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024). Ainda o ato normativo interno definiu:

XIV - assinatura eletrônica avançada e reconhecimento biométrico: subscrição que utiliza certificados não emitidos pela ICP-Brasil ou outro meio de comprovação da autoria e da integridade de documentos em forma eletrônica, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento, com as seguintes características:

- a) está associada ao signatário de maneira unívoca;
- b) utiliza dados para a criação de assinatura eletrônica cujo signatário pode, com elevado nível de confiança, operar sob o seu controle exclusivo;
- c) está relacionada aos dados a ela associados, de tal modo que qualquer modificação posterior é detectável; e
- d) será adotado como meio de assinatura exclusivo o reconhecimento biométrico;

40. A Lei nº 14.063, de 2020, que dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos, dispõe:

Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - autenticação: o processo eletrônico que permite a identificação eletrônica de uma pessoa natural ou jurídica;

- II - assinatura eletrônica: os dados em formato eletrônico que se ligam ou estão logicamente associados a outros dados em formato eletrônico e que são utilizados pelo signatário para assinar, observados os níveis de assinaturas apropriados para os atos previstos nesta Lei;
- III - certificado digital: atestado eletrônico que associa os dados de validação da assinatura eletrônica a uma pessoa natural ou jurídica;
- IV - certificado digital ICP-Brasil: certificado digital emitido por uma Autoridade Certificadora (AC) credenciada na Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), na forma da legislação vigente.

Art. 4º Para efeitos desta Lei, as assinaturas eletrônicas são classificadas em:

I - assinatura eletrônica simples:

a) a que permite identificar o seu signatário;

b) a que anexa ou associa dados a outros dados em formato eletrônico do signatário;

II - assinatura eletrônica avançada: a que utiliza certificados não emitidos pela ICP-Brasil ou outro meio de comprovação da autoria e da integridade de documentos em forma eletrônica, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento, com as seguintes características:

a) está associada ao signatário de maneira unívoca;

b) utiliza dados para a criação de assinatura eletrônica cujo signatário pode, com elevado nível de confiança, operar sob o seu controle exclusivo;

c) está relacionada aos dados a ela associados de tal modo que qualquer modificação posterior é detectável;

III - assinatura eletrônica qualificada: a que utiliza certificado digital, nos termos do § 1º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

§ 1º Os 3 (três) tipos de assinatura referidos nos incisos I, II e III do **caput** deste artigo caracterizam o nível de confiança sobre a identidade e a manifestação de vontade de seu titular, e a assinatura eletrônica qualificada é a que possui nível mais elevado de confiabilidade a partir de suas normas, de seus padrões e de seus procedimentos específicos.

§ 2º Devem ser asseguradas formas de revogação ou de cancelamento definitivo do meio utilizado para as assinaturas previstas nesta Lei, sobretudo em casos de comprometimento de sua segurança ou de vazamento de dados.

41. O desiderato da lei é o de preservar a confiabilidade e a segurança do sistema, razão pela qual o ato normativo interno do INSS incorporou a definição legal, haja vista a necessidade da comprovação da autoria e da integridade de documentos em forma eletrônica que se prestarão a formalizar as respectivas autorização de desconto de mensalidade associativa. **Cumpra aos gestores** da Autarquia Federal fiscalizarem o cumprimento das normas para que a segurança das operações de desconto não seja vulnerada pela inobservância das regras procedimentais impostas.

42. O art. 20 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, tendo em vista o §1º-A do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, impõe que a autorização de desconto de mensalidade associativa seja efetivada por meio do **termo de adesão** com assinatura eletrônica avançada e reconhecimento biométrico:

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

[...];

IX - termo de adesão ao desconto de mensalidade associativa: formulário padrão, cujos termos e formatação textual foram aprovados previamente pelo Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, que visa instrumentalizar de modo seguro, mediante a assinatura conjunta do representante legal da entidade e do associado beneficiário do Regime Geral da Previdência Social, a autorização do desbloqueio e consignação do desconto de mensalidade associativa em seu respectivo benefício;

X - autorização: manifestação prévia, pessoal e específica por parte do beneficiário, para o ato colimado, por meio de termo de adesão, com assinatura eletrônica avançada e biometria;

[...];

XIII - desbloqueio: parte do procedimento previsto no momento da autorização assinada pelo beneficiário no momento da adesão;

43. A forma e o prazo para a autorização de desconto de mensalidade **deverá seguir o ato normativo interno**: Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024:

Art. 3º Poderá ser descontado na renda mensal do benefício previdenciário a mensalidade associativa de entidade de aposentados ou pensionistas legalmente reconhecidas, constituídas e em funcionamento, desde que autorizada pelo titular.

Parágrafo único. Fica vedada a autorização de desconto associativo por procurador ou por representante legal do titular do benefício (curador, guardião, tutor nato ou judicial), salvo por decisão judicial específica que autorize o desconto.

Art. 4º A averbação do desconto no benefício de que trata esta Instrução Normativa ocorrerá desde que:

I - a operação seja realizada por entidade acordante habilitada e que mantenha ACT com o INSS para operacionalizar o referido desconto; e

II - o desconto seja formalizado por meio de termo de adesão, firmado e assinado com assinatura eletrônica avançada e biometria, apresentação do documento de identificação oficial, válido e com foto, e número do Cadastro de Pessoa Física - CPF.

§ 1º Não poderá haver mais de uma rubrica de desconto de mensalidade associativa por benefício.

§ 2º Qualquer ajuste de pagamento de mensalidade não descontado na competência correspondente, seja por inconsistências ou falhas operacionais, será objeto de entendimento entre o filiado beneficiário e a entidade acordante por outros meios de pagamentos diversos ao desconto de mensalidade no benefício.

§ 3º O desconto de mensalidade associativa não poderá exceder 1% (um por cento) do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

§ 4º Na hipótese em que o valor de desconto de mensalidade definida pela Entidade seja superior ao limite estabelecido no § 3º, deverá a entidade acordante dispor de outros meios de pagamentos para a complementação entre o limite definido e o valor da mensalidade.

§ 5º Os requisitos técnicos para operacionalização dos descontos serão definidos pela Dataprev.

§ 6º As regras de biometria trazidas no inciso II somente se aplicarão às novas adesões, efetuadas a partir da entrada em vigor das obrigações trazidas nesta Instrução Normativa.

Art. 12. Cabe às entidades acordantes:

[...];

VIII - orientar os beneficiários sobre os termos de adesão ao desconto de mensalidade associativa, no momento em que for efetivar a autorização, no mínimo, das seguintes informações:

a) percentual do desconto;

b) valor nominal do desconto para a competência da autorização;

c) número do CNPJ, Razão Social e Nome Fantasia da Entidade sindical, acrescido de endereço completo;

d) número telefônico do SAC (0800) e demais canais de atendimento da Entidade; e

e) nome e número da rubrica que constará na folha de pagamento do beneficiário.

§ 1º O leiaute e os itens exigíveis que deverão constar do teor dos termos de adesão ao desconto de mensalidade serão definidos pela Dataprev, com aprovação do INSS, por meio de ato próprio.

Art. 20. A autorização de desconto de mensalidade associativa, efetivada por meio do termo de adesão com assinatura eletrônica avançada e reconhecimento biométrico, somente poderá ocorrer em favor da própria entidade acordante.

§ 1º Em se tratando de ACTs firmados com confederações, as autorizações de desconto de mensalidade associativa poderão ocorrer em favor de entidades que a elas estejam vinculadas.

§ 2º Para a efetivação de desconto de mensalidade nos benefícios previdenciários, a entidade que firmar ACT com o INSS deverá encaminhar à Dataprev os termos de adesão ao desconto de mensalidade associativa até o 2º (segundo) dia útil de cada mês, para processamento no referido mês.

44. Ao que parece, o leiaute e itens exigíveis do termo de adesão não foram ainda definidos pela DATAPREV - ou se foi, não foi juntado aos autos -. Por outro lado, a autorização para desconto juntada no SEI 16924960 não contempla os requisitos exigidos na Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024, **motivo pelo qual recomenda-se que o doc. SEI 16924960 seja reformulado para contemplar os itens previstos na IN acima, sobretudo o inciso VIII do art. 12.**

2.6 A Natureza Jurídica do ajuste proposto

45. O instrumento que se pretende firmar é um Acordo de Cooperação, vez que objetiva à conjunção de esforços para possibilitar o repasse das contribuições associativas descontadas da mensalidade do benefício, mediante autorização do associado. A documentação acostada aos autos, infere-se que se trata de instrumento a ser firmado sem repasse de recursos, para a consecução de objetivos comuns, os partícipes não cobram taxa ou remuneração entre si, portanto, não tem natureza contratual.

46. O ajuste em tela configura hipótese de acordo de cooperação, definido como uma modalidade de parceria entre a administração pública e a entidade de direito privado, sem fins lucrativos, em regime de mútua colaboração, para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que não envolve a transferência de recursos financeiros (art.2º, inciso VIII da Lei nº 13.019, de 2014).

47. Tal circunstância atrai a regência da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que dispõe sobre as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, consoante disposição do seu art. 2º, inciso I, alínea "a":

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

I - organização da sociedade civil:

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

48. No caso concreto, em acréscimo as considerações lançadas sobre a natureza jurídica - entidade sindical de grau superior - da proponente destacada no art. 1º do seu Estatuto Social, o art. 67, §1º do mesmo Estatuto diz que: "Todos os recursos arrecadados pela CONTAG serão utilizados na consecução dos seus objetivos sociais, sendo expressamente vedada a distribuição entre seus diretores(as), empregados(as) e associados(as) de excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seu patrimônio".

49. O interesse recíproco em relação ao objeto a ser pactuado é um aspecto essencial para a legalidade da utilização do Termo de Acordo de Cooperação. Há, nos autos, proposta firmada pela entidade proponente que demonstra interesse em firmar específico ajuste (SEI 14844351).

50. O INSS manifestou-se favorável acerca do seu interesse, mediante a Nota Técnica sobre a conveniência e oportunidade de celebração da proposta de Acordo de Cooperação Técnica - ACT (SEI 17105141), a qual foi aprovada pelo Diretor de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, conforme doc. SEI 17205755.

2.7 Requisitos para celebração do ACT

51. Com relação aos requisitos para a celebração do ajuste proposto, a análise jurídica será realizada a luz da **vigente Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024.**

52. A primeira exigência feita a entidade proponente, para que se proceda a operacionalização do desconto de mensalidade associativa em benefícios de aposentados ou pensionistas, além da celebração do ACT, é a **contratação da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev:**

Art. 1º Estabelecer, no âmbito do INSS, critérios e procedimentos para celebração, operacionalização e acompanhamento dos Acordos de Cooperação Técnica - ACTs relativos aos descontos, em benefícios de aposentados ou pensionistas do Regime Geral de Previdência Social de mensalidade associativa.

§ 1º Para operacionalizar o desconto de mensalidade associativa em benefícios de aposentados ou pensionistas, as entidades deverão celebrar ACT com o INSS e contrato com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev.

§ 2º O ACT e o contrato referenciados no § 1º são independentes entre si, estabelecendo obrigações específicas a cada participante.

53. Ainda, para a celebração e a manutenção do ACT para desconto com o INSS, a entidade proponente/acordante deverá comprovar, cumulativamente, os seguintes requisitos, os quais serão enumerados conforme o art. 6º da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024, acompanhados das observações concernentes a instrução do processo do caso em análise:

- I - possuir número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ há mais de 3(três) anos, com natureza jurídica de entidade sem fins lucrativos, com atividades e finalidades de relevância pública e social. O Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ foi aberto em 19/06/2004 (mais de três anos), com código e descrição da natureza: entidade sindical; descrição da atividade econômica principal: atividades de organização sindical, e a secundária: não informada.
- II - possuir objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, em cumprimento ao disposto no inciso I do art. 33 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 - de acordo com art. 1º do seu Estatuto Social (SEI 15557592), a Entidade Proponente foi constituída para para fins de representação sindical, estudo, defesa e coordenação dos interesses profissionais individuais e coletivos da categoria profissional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do País, na ativa e aposentados, regendo-se pelas leis em vigor e pelos presentes estatutos.
- III - possuir representação territorial, com sede própria ou através de entidades afiliadas em, no mínimo, 3 (três) estados da Federação, em diferentes regiões, com atendimento presencial aos associados nas Unidades Federativas de sua estrutura. Nos termos do par. único do art. 1º do Estatuto Social, a proponente congregará Federação representativa de categoria profissional dos trabalhadores rurais agricultores em todo o território nacional.
- IV - estar devidamente regularizada em relação ao:
 - a) Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) - Requisito comprovado com Relatório de Inclusão no Cadin pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - RFB (SEI 15557628).
 - b) Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf (SEI 15557629).

54. A entidade proponente preenche os requisitos impostos no art. 6º da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024, acima. É certo que o §1º - H do art. 154 do Decreto 3.048, de 1999 c/c art. 6º, par. único da IN nº 162, de 2014, determinam que a entidade celebrante cumpra as exigências de habilitação jurídica, fiscal e técnica para celebração do ajuste. É certo também que os normativos não excluem que o INSS exija o cumprimento de tais requisitos pelas entidades vinculadas a celebrante. Nota-se, ainda, que o art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, por ocasião da redação incluída pelo Decreto 10.357, de 2020, trouxe requisitos com a finalidade de reduzir os danos dessa relação tanto para o INSS, quanto para os segurados, como resposta a diversos casos de descontos de mensalidade indevidos, noticiados pela mídia ou discutidos no âmbito judicial.

55. Tem-se, pois, que a regularidade fiscal e jurídica exigida pela Lei 13.019, de 2014, aliada aos requisitos previstos pelo art. 154 do Decreto 3.048, de 1999, tem o condão de conferir a relação cooperativa a máxima efetividade da execução de seus objetivos, com uma melhor governança das parcerias.

56. Assim, tendo em vista a integração do arcabouço normativo em tela e considerando, repita-se, que o INSS tem sido instado a responder judicialmente por eventuais descontos de mensalidades supostamente cobrados indevidamente, **entende-se prudente exigir o cumprimento das exigências também das entidades vinculadas a proponente, o que se recomenda.**

57. O art. 7º da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024, disciplina a instrução propriamente dita, a qual exige os documentos que serão arrolados a seguir, acompanhados de análise concreta do presente caso:

- o I - manifestação de interesse da entidade - OFICIO NG 0038/2024/SPS-CONTAG, de 02/02/2024 (SEI 14844351);
- o II - comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral do CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (SEI 15557591);
- o III - Estatuto Social atualizado e aprovado em assembleia geral devidamente registrada em cartório - Estatuto social da CONTAG (SEI 15557592);
- o IV - Ata da Assembleia Geral que elegeu a atual diretoria (registrada em cartório) , de 27/04/2021, eleição para o término do mandato 2021/2025 (SEI 15557595);
- o V - Ata da Assembleia Geral que definiu o percentual de desconto (registrada em cartório) de 2% do valor da remuneração ou da renda mensal do benefício previdenciário do associado(a) (SEI 15557597);
- o VI - documento de identificação oficial válido com foto e CPF da autoridade competente para firmar o ACT, conforme o estatuto social - CNH do Sr. Aristides Veras dos Santos (SEI 15557594);
- o VII - relação dos dirigentes da entidade, conforme ata de posse, contendo nome, número e órgão expedidor da carteira de identidade, número do Cadastro de Pessoa Física - CPF, endereço completo e telefones (SEI 15557601);
- o VIII - relação completa dos associados e/ou filiados da entidade - Na Nota Técnica nº 29/2024/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS, consta que *Dado o grande volume de dados não foi possível a anexação aos autos, mas a Proponente se compromete a disponibilizar da seguinte forma, caso necessário: **Há necessidade de complementação da manifestação técnica*** (SEI 17105141);
- o IX - informações acerca das formas atuais de cobrança da mensalidade associativa - Declaração firmada pelo Presidente da Entidade Proponente (SEI 16924960);
- o X - documentos que comprovem que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado - conta de luz (SEI 15557600);
- o XI - demonstração de estrutura física da entidade e existência de pessoal administrativo, por meio de:
 - o a) cópias de Carteira de Trabalho ou contratos assinados com seus colaboradores, com firma reconhecida em cartório, a fim de fazer prova da existência de pessoal administrativo no corpo da entidade - cópia da relação dos trabalhadores da entidade no arquivo SEFIP (SEI 15557603);
 - o b) relatório com fotos de todas as dependências físicas de sua sede social, contendo visualização das fachadas, da rua, salas com computadores, sala com os arquivos de filiação e local de reuniões das assembleias da entidade - (SEI 15557602);
 - o c) Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros - AVCB de sua sede social - **documento não encontrado (providências a ser adotada)**;
- o XII - sítio eletrônico oficial da entidade interessada, em funcionamento na Internet;
- o XIII - Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC (0800) que permita a realização de ligação gratuita para atendimento dos filiados/beneficiários (SEI 15854397);
- o XIV - comprovação de que a entidade possui objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, tais como relatório com fotos de eventos e atividades sociais relevantes por ela promovidas em favor de seus filiados, e/ou que tenham sido divulgadas em jornais e/ou sites de utilidade pública (inciso I do art. 33 da Lei nº 13.019, de 2014) - registros fotográficos (doc. SEI 15557609; 15557610 e 15557613).
- o XV - cadastro ativo da entidade no Portal do Consumidor (<https://consumidor.gov.br>) da Secretaria Nacional do Consumidor - Senacon como "Entidades Sem Fins Lucrativos" - (SEI 15854398);
- o XVI - certidão negativa atualizada de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União - Certidão Negativa de Débitos relativos aos tributos federais e à Dívida Ativa da União, válida até 29/04/2024 (SEI 15557614);
- o XVII - certidão negativa estadual/distrital - Secretaria de Fazenda Estadual/Distrital (Unidade da Federação da sede da entidade) - Certidão Negativa de Débitos Tributários do Distrito Federal, válida até 17/06/2024 (SEI 15557615);
- o XIX - Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, fornecido pela Caixa Econômica Federal, nos termos da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 - Certificado Regularidade do FGTS - CRF válida até 12/04/2024 (SEI 15557616);
- o XX - Certidão de Regularidade Trabalhista - CNDT válida até 14/01/2025 (SEI 16935435);
- o XXI - certidões negativas correccionais da Controladoria Geral da União - CGU (CGU-PJ, CEIS, CNEP e CEPIM) - Certidão Negativa Correccional da CGU (SEI 15557618);
- o XXII - comprovante de Cadastro Nacional de Entidades Sindicais - CNES ou Cadastro Especial de Colônias de Pescadores - CECP ou Cadastro de Entidades Sindicais Especiais - CESE no Ministério do

Trabalho e Emprego (SEI 15854400);

- o XXIII - certidões negativas do Sistema de Contas Irregulares do Tribunal de Contas da União -TCU (do CNPJ e dos CPFs dos dirigentes) - (juntados a partir do SEI 15854401 até o 15854411);
- o XXIV - certidão negativa Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU - (SEI 15557622);
- o XXV - certidões negativas do Sistema Inabilitados do TCU (CPF dos dirigentes) - (SEI 15854412 até 15854423) ;
- o XXVI - certidões negativas do Sistema Inidôneos do TCU (CPF dos dirigentes) - (SEI 15854424 até 15854436);
- o XXVII - certidão negativa do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - (SEI 15854437 até 15854448);
- o XXVIII - declaração consolidada da entidade proponente, nos moldes do **Anexo I** da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024 - **documento não encontrado (providências a ser adotada)**.

58. Tratando-se de documentos necessários para o processamento deste procedimento administrativo, **recomenda-se a complementação da instrução processual**, com a inserção dos documentos faltantes, devidamente apontados nos itens acima arrolados, para o regular prosseguimento do feito, sob pena de ilegalidade, nos termos da norma interna que atualmente rege a matéria no INSS. As exigências contidas na Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024, encontram fundamento jurídico nos diplomas legais que regem as parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, consoante o art. 34 da Lei nº 13.019, de 2014, e o art. 26 do seu respectivo regulamento: Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016.

59. A área técnica responsável pela formalização do processo, de acordo com art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, **deverá**, ainda, **verificar** validade das respectivas certidões, pois a comprovação fiscal é devida na apresentação da manifestação de interesse e no ato da assinatura do Termo. Além disso, a CNDT

2.8 Plano de Trabalho

60. A elaboração do Plano de Trabalho **deverá** observar os requisitos mínimos estabelecidos no art. 22 da Lei nº 13.019, de 2014:

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento:

I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas;

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados;

II- a previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria;

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas;

IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

61. O normativo acima ainda é aplicável, conforme PARECER n. 00001/2021/CNCIC/CGU/AGU, disponível no NUP: 21000.080287/2020-75 chave de acesso e403da43). Evidentemente, em face da ausência de transferência de recursos própria dos acordos de cooperação, deverão ser afastadas as exigências pertinentes às parcerias de natureza onerosa. Inaplicável, portanto, o disposto no inciso II-A do art. 22, supra citado.

62. Quanto aos **aspectos de ordem técnica e administrativa**, que abrangem a definição do objeto, quantidade estimada dos serviços, dentre outros pontos, importa registrar que não cabe a Procuradoria analisá-los, sendo de responsabilidade do setor técnico especializado da Administração. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe a própria área demandante, é importante esclarecer que o Plano de trabalho é um documento que deverá dar o detalhamento do objeto do acordo, com suas metas, fases ou etapas de execução, com as previsões de início e fim da execução do objeto e fim da conclusão de suas fases ou etapas, de modo que tais elementos devem ser o mais bem especificados possível com o fim de garantir, além da adequação técnica do documento, a efetividade da execução do objeto proposto. Por essa razão, **recomenda-se, também, que a especificação do início e fim de cada uma das etapas da execução do ajuste sejam melhor definidas.**

63. Quanto a aprovação do Plano de Trabalho pela autoridade competente, cumpre anotar que depende de prévia análise técnica quanto a viabilidade da execução do objeto e metas propostas, bem como a pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, motivadamente, se são suficientes para garantir a plena execução física do objeto.

64. **Recomenda-se**, desse modo, apresentação de manifestação técnica para análise quanto a pertinência das obrigações estabelecidas, ponderação quanto ao prazo proposto para a execução do ajuste, definição e avaliação dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, deixando claro, de forma expressamente motivada, se as definições propostas são suficientes para garantir a plena execução física do objeto.

2.9 Minuta do Acordo de Cooperação Técnica

65. Com relação a minuta apresentada (SEI 16878279), o art. 33, §2º da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024, disciplina que:

Art. 33. Caberá à Dirben e à sua Coordenação Geral de Pagamentos de Benefícios o acompanhamento da execução e cumprimento do objeto do ACT para fins de desconto de mensalidade associativa, que deverá:

[...]

§ 1º Caberá à Dirben:

I - decidir acerca dos casos omissos e disciplinar os procedimentos operacionais relativos à matéria; e

II - celebrar os ACTs, nos termos do art. 20 do Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022, salvo avocação por parte do Presidente.

§ 2º O Plano de Trabalho, bem como o ACT para desconto de mensalidade associativa são os instrumentos jurídicos que criam obrigações entre o INSS e as entidades acordantes, e **terão suas minutas modelo definidas em ato complementar pela Dirben, com aprovação da Procuradoria Federal Especializada.** (Grifos nossos)

66. **O ato complementar mencionado no dispositivo ainda não foi editado. Esta Procuradoria tem recomendado que a celebração de ajuste para desconto de mensalidade associativa aguarde a referida edição. Na Nota Técnica nº 29/2024/DCBEN/CPGB/CGPAG/DIRBEN/INSS a área técnica apresenta a seguinte justificativa:**

[...]

33. *Esclareça-se, de turno, que o Acordo de Cooperação Técnica existente entre o INSS e a CONTAG, cuja vigência é de 60 meses (conforme cláusula décima primeira do ACT em voga), tem seu prazo de validade até 15/08/2024, razão pela qual não se pode esperar a edição de Portaria DIRBEN, regulamentando a Minuta Padrão, para que seja mantida a continuação do desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.*

34. *Busca-se aqui evitar-se interrupção e insegurança jurídica na parceria INSS/CONTAG que já dura mais de 25 anos. O ato normativo regulamentar mencionado está sendo instruído no processo SEI nº 35014.113083/2024-15, tendo retornado à DCBEN para ajustes, por ordem da DIRBEN, e devido à exiguidade do prazo transcorrido este não será apreciado pela DIRBEN e PFE até 15/08, quando se encerraria o ACT da CONTAG.*

35. *Vale ressaltar ainda que há um **Acórdão nº 1090/2024-TCU-Plenário, de 05/06/2024**, do Tribunal de Contas da União, que inclusive, está pendente de julgamento de recurso, e, pode trazer alguma nova recomendação a ser inserida na minuta padrão do ACT.*

67. **Em que pese o disposto acima, a recomendação desta Procuradoria deve ser mantida, eis que desde a edição da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, em março/2024, tem-se recomendado a edição da minuta-**

padrão, sobretudo em casos como o presente, que têm sido alvo de ações judiciais contra o INSS em face de irregularidades no desconto de mensalidade associativa.

68. Consoante conclusão já tratada nesta manifestação explicitamente sobre a **necessidade da Dirben definir as suas minutas modelo, mediante ato complementar, conforme determinação expressa do art. 33, §2º da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024, a minuta do ACT (SEI 16878279), sob o aspecto formal, não foi definida mediante o ato complementar, razão pela qual não reúne condições para a aprovação desta PFE/INSS. Em que pese o cominado na referida norma, por outro lado, não se verifica vedação de se adotar minuta não padronizada, desde que atendidas as demais determinações normativas.**

69. Aponte-se, além do mais, que critérios e obrigações da **Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024** já amplamente enfatizadas nesta manifestação jurídica, deverão integrar a minuta modelo do ACT, como:

- o a cláusula disciplinando a condição suspensiva: celebração do contrato com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev (seguindo as regras, critérios e definições da Dataprev), para a operacionalização do desconto de mensalidade associativa em benefícios de aposentados ou pensionistas;
- o vedação de autorização de desconto associativo por procurador ou por representante legal do titular do benefício (curador, guardião, tutor nato ou judicial), salvo por decisão judicial específica que autorize o desconto (art.3º, parágrafo único);
- o a exigência de que o desconto seja formalizado por meio de termo de adesão, firmado e assinado com assinatura eletrônica avançada e biometria, apresentação do documento de identificação oficial, válido e com foto, e número do Cadastro de Pessoa Física - CPF (art. 4º, inciso II);
- o a previsão das obrigações da Entidade acordante conforme as disposições da Seção II da nova Instrução (arts. 11 e 12);
- o cláusulas resguardando a aplicação da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, no que se refere ao o tratamento e uso compartilhado de dados pessoais fornecidos pelos beneficiários à entidade, para fins do ACT.
- o inclusão de cláusulas que disciplinem as irregularidades e sanções e as hipóteses de extinção do Acordo (arts. 34, 35, 36 e 37).

70. Esse rol exemplificativo destaca os assuntos relevantes que deverão integrar a minuta modelo (**art. 33, §2º da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024**). Entretanto, **não exclui outros que o órgão técnico entenda adequado integrar ao ajuste, vez que compete a Dirben elaborar a nova minuta.** A PFE/INSS cabe a futura análise da regularidade jurídico-formal da respectiva minuta.

71. A adoção dos modelos de contratos e instrumentos congêneres **é recomendada**, uma vez que assegura maior padronização nas ações da Administração, além de atender aos princípios da transparência, eficiência e celeridade nos processos administrativos. Nesse sentido, o Enunciado da Boa prática Consultiva-BPC nº 06:

Os Órgãos Consultivos devem, preferencialmente, utilizar minutas padronizadas de editais e contratos e de roteiro parametrizado de instrução dos autos (conhecidos -checklists), no exercício da atividade de assessoramento jurídico. Conseqüentemente, as constantes atualizações dos documentos parametrizados devem ser informadas às Entidades/Órgãos Assessorados, para que disponham sempre das versões mais recentes. Recomendável, também, que os Órgãos Consultivos estabeleçam tratativas com as Entidades/Órgãos Assessorados para que as alterações feitas nas minutas-padrão sejam destacadas, a fim de agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU.

72. Adicionalmente, a adoção da minuta padrão para o Acordo de Cooperação Técnica, possibilitará que a Procuradoria Federal Especializada, no desempenho das atividades de consultoria jurídica, avalie volume de processos idênticos com vistas a decidir sobre a oportunidade e conveniência da adoção manifestação jurídica referencial, conforme Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014.

73. Quanto à **elaboração da futura minuta do Acordo de Cooperação** para o caso concreto, **recomenda-se, como medida de cautela, a costumeira verificação da correta:** (i) qualificação dos partícipes: (ii) condição de

representante daquele que vai assinar o ACT em nome da Entidade; (iii) adoção de cuidado com a competência dos agentes públicos envolvidos.

74. No que se refere ao aspecto material e operacional do ajuste, a respectiva apreciação **deve ser realizada** pela Dirben e demais áreas competentes envolvidas.

2.10 Recomendações dirigidas à Dirben e à sua Coordenação Geral de Pagamentos de Benefícios do INSS

75. Em face das novas exigências e requisitos impostos por meio da vigente Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024, **recomenda-se** aos órgãos técnicos a revisão da instrução dos processos administrativos instaurados com vista a futura celebração do ACT para fins de desconto de mensalidade associativa, antes do encaminhamento do processo administrativo para a Procuradoria Federal Especializada para fins de análise jurídica da regularidade do procedimento.

76. A recomendação se justifica ainda mais diante do art. 33, §2º da mencionada Instrução Normativa, haja vista que o Plano de Trabalho e o Acordo de Cooperação Técnica para desconto de mensalidade associativa terão suas minutas modelo definidas em ato complementar pela Dirben, razão pela qual, **é aconselhável** que os processos administrativos somente sejam encaminhados à PFE/INSS após a confecção das respectivas minutas padrão.

77. Com relação a diligências para a preservação da segurança jurídica dos ajustes, **é recomendável** que a legalidade da constituição das Entidades Proponentes seja analisada com mais acuidade, pois o INSS tem sido demandado judicialmente em face de descontos de mensalidades associativas diversos da autorização ou, supostamente, não autorizados. A Instrução Normativa criou ferramentas para a atuação do INSS nesse sentido, exemplo do art. 7º, §§2º e 3º, mediante a previsão de visita técnica ou pesquisa externa, e o art. 33, com a imposição dos deveres funcionais com vistas ao regular acompanhamento e fiscalização da execução do ACT, **cuja observância é obrigatória**.

78. **Recomenda-se, desse modo**, a análise de riscos consistente, antevendo medidas que solucionem tecnicamente eventuais problemas acerca da segurança jurídica da Parceria a ser firmada.

2.11 Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD

79. Neste tópico serão reproduzidas e integradas a esta manifestação as recomendações constantes no Parecer Referencial n. 00001/2022/DMAPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do NUP 35014145342202205 e da chave de acesso e722082b):

80. Conforme se percebe da leitura da minuta anexada a esta manifestação, o acordo de cooperação prevê o compartilhamento de informações, inclusive de dados pessoais para a adequada consecução de seus objetivos.

81. A propósito do tratamento de dados pessoais, a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD), traz toda uma regulamentação cuja observância de uma maneira geral **é recomendada**, principalmente (mas não exclusivamente) quanto aos princípios elencados em seu art. 6º, a saber: finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação e responsabilidade na prestação de contas.

82. O **tratamento** consiste em toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração” (Art. 5º, X).

83. Por seu turno, **uso compartilhado de dados** é toda comunicação, difusão, transferência internacional, interconexão de dados pessoais ou tratamento compartilhado de bancos de dados pessoais por órgãos e entidades públicos no cumprimento de suas competências legais, ou entre esses e entes privados, reciprocamente, com autorização específica, para uma ou mais modalidades de tratamento permitidas por esses entes públicos, ou entre entes privados (Art. 5º, XVI).

84. Vale igualmente destacar a previsão contida no Art. 23 da LGPD, uma vez que o tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que:

a) sejam informadas as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o tratamento de dados pessoais, fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos;

b) seja indicado um encarregado quando realizarem operações de tratamento de dados pessoais, nos termos do art. 39 desta Lei;

85. Além disso, nos termos do Art. 25 da LGPD, os dados deverão ser mantidos em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, com vistas à execução de políticas públicas, à prestação de serviços públicos, à descentralização da atividade pública e à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral. (Art. 25)

86. Acrescenta-se, outrossim, que o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei. (Art. 26).

87. Ainda no ensejo, e considerando o que consta da LGPD, destaca-se que a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) estabelece:

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, **a agentes públicos legalmente autorizados** e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal. (Grifos nossos)

88. Quanto a proteção de dados pessoais, o Acordante estará adstrito à observância das obrigações elencadas no art. 29 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024:

Art. 29. Observado o disposto na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), o tratamento e uso compartilhado de dados pessoais fornecidos pelos beneficiários à entidade poderá ser processado somente para execução do objeto desta Instrução Normativa. § 1º É vedado à entidade compartilhar dados pessoais sem o consentimento expreso específico do titular que conceder a autorização prevista no caput, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

§ 2º Caberá à entidade garantir a segurança relativa ao uso e tratamento de dados pessoais sob sua administração.

§ 3º As entidades deverão assinar Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo - TCMS, comprometendo-se a não divulgar sem autorização quaisquer dados pessoais a que tenham acesso, respeitando todos os protocolos exigidos pela lei, bem como legislação complementar e orientações emitidas pela ANPD (Autoridade Nacional de Proteção de Dados), assumindo responsabilidade administrativa, civil e criminal por eventual incidente ou vazamento de dados provocados por si, seus empregados e/ou colaboradores.

89. Chama-se atenção para a importância da assinatura do Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo - TCMS e a incorporação da temática na futura minuta de ACT.

3. CONCLUSÃO

90. Diante do exposto, a presente análise jurídico-formal do procedimento administrativo em epígrafe, em resumo, enseja as seguintes conclusões jurídicas:

- É possível juridicamente que o INSS efetue em favor das entidades de aposentados legalmente reconhecidos, os descontos em benefícios previdenciários para o pagamentos de mensalidades associativas, contanto que o filiado autorize expressamente tal procedimento (art. 115, V, da Lei nº 8.213, 24 de julho de 1991).
- O procedimento administrativo, no caso concreto, só estará apto a prosseguir se as federações que compuserem a proponente forem entidades que reúnam pessoas com objetivos comuns, formada por aposentados ou pensionistas do RGPS, com objetivos inerentes a essas categorias (art. 2º, inciso IV, alínea "a" e "b" da Instrução Normativa PRES/INSS/ nº162, de 2024).
- A mensalidade associativa disciplinada no Estatuto da entidade proponente (SEI 15557592), a princípio, enquadra-se no conceito legal de contribuição associativa. No entanto, há dúvidas de como será a operacionalização desse desconto, conforme elencado no corpo do Parecer. Sugere-se a fiscalização diuturna da execução do ajuste, para não permitir que o desconto nos benefícios dos respectivos associados abarque, ilegalmente, valores de outra natureza, como: serviços prestados pela entidade.
- É necessária a comprovação da autoria e da integridade de documentos em forma eletrônica que se prestarão a formalizar as respectivas autorizações de desconto de mensalidade associativa. Cumpre aos Gestores da autarquia federal fiscalizarem o cumprimento das normas para que a segurança das operações de desconto não seja vulnerada pela inobservância das regras procedimentais impostas.
- O art. 20 da Instrução Normativa PRES/INSS/ nº 162, 2024, impõe que a autorização de desconto de mensalidade associativa seja efetivada por meio do termo de adesão com assinatura eletrônica avançada e reconhecimento biométrico.
- Exige-se da entidade, para que se proceda a operacionalização do desconto de mensalidade associativa em benefícios de aposentados ou pensionistas, além da celebração do ACT, a contratação da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev (art. 1º da Instrução Normativa PRES/INSS/ nº162, 2024).
- Recomenda-se a complementação da instrução processual, com a inserção dos documentos faltantes, para o regular prosseguimento do feito, sob pena de ilegalidade, nos termos da norma interna que atualmente rege a matéria no INSS.
- O Plano de Trabalho, bem como o ACT para desconto de mensalidade associativa, deverão ter as respectivas minutas modelo definidas em ato complementar pela Dirben (art. 33, §2º, da Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024). Aconselha-se que a celebração do ajuste aguarde a referida edição, para que se cumpra o desiderato da norma interna, formalizando o acordo mediante a minuta padrão a ser adotada pela Autarquia Pública federal previdenciária.
- Em face das novas exigências e requisitos impostos por meio da vigente Instrução Normativa PRES/INSS nº 162, de 2024, recomenda-se a revisão da instrução dos processos administrativos

instaurados com vista a futura celebração do ACT para fins de desconto de mensalidade associativa, antes do encaminhamento do processo administrativo para a PFE/INSS para fins de análise jurídico-formal do procedimento.

- o São necessários relevantes ajustes nas minutas apresentadas neste processo administrativo visando a adequação ao novo normativo do INSS, razão pela qual não se recomenda o respectivo uso para instrumentalizar o ajuste pretendido.
- o Diante do art. 33, §2º da Instrução Normativa, o Plano de Trabalho e o ACT para desconto de mensalidade associativa terão suas minutas modelo definidas em ato complementar pela Dirben, razão pela qual, é aconselhável que os processos administrativos somente sejam encaminhados para a PFE/INSS após a confecção das respectivas minutas padrão.

91. A Procuradoria entende que "*a utilização do presente instrumento de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) não se mostra adequada, no momento, para formalizar o pacto em tela*" (SEI 16878279), em face das razões expostas nesta manifestação jurídica, e condiciona a opinião favorável ao prosseguimento do procedimento ao cumprimento das recomendações deste parecer, especialmente os parágrafos **27/32, 36, 38, 42, 44, 52, 54, 56, 57 (VIII, XI, alínea "c", XXVIII), 61, 62, 64, 67, 68, 76, 77, 78**, respeitados os trâmites legais que regem o procedimento. Por outro lado, inobstante o entendimento jurídico acima consolidado, há que se considerar a **discricionariedade administrativa**, a qual deve estar consubstanciada nos critérios da **conveniência**, da **oportunidade**, da **proporcionalidade** e da **necessidade (interesse público)** do ato administrativo, cabendo, portanto, à autoridade administrativa competente, a decisão quanto à prática do ato administrativo (formalização do presente ACT)

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

93. Essa é a opinião jurídica, elaborada por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica - SAPIENS e assinada eletronicamente pela Procuradora responsável, que se afigura como juridicamente adequada frente aos documentos a que se teve acesso, anexados ao SAPIENS pelo órgão consulente.

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

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

À consideração superior.

Goiânia/GO, 13 de agosto de 2024.

(assinado eletronicamente)

PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS

PROCURADORA FEDERAL

EQUIPE NACIONAL DE CONSULTORIA EM MATÉRIA DE PARCERIAS E RESIDUAL

DESPACHO

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

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

(assinado eletronicamente)

ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM

PROCURADORA FEDERAL

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

DESPACHO

1. Ciente e de acordo com as conclusões do o **PARECER n. 00005/2024/CGMPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

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

(assinado eletronicamente)

ANDRÉ CAMARGO HORTA DE MACEDO

PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE PESSOAL, PARCERIAS E RESIDUAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014034600202482 e da chave de acesso 36a2eb1e



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1590943906 e chave de acesso 36a2eb1e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-08-2024 12:03. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1590943906 e chave de acesso 36a2eb1e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA CRISTINA LESSA FRANCO MARTINS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-08-2024 10:51. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1590943906 e chave de acesso 36a2eb1e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE CAMARGO HORTA DE MACEDO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-08-2024 12:58. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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

DESPACHO n. 00175/2024/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU

NUP: 35014.034600/2024-82

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

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

1. **APROVO, EM PARTE, o PARECER n. 00005/2024/CGMPR/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.**
2. **Estou de acordo com o item 91 no sentido de que a minuta apresentada pode não ser a mais adequada. Contudo, a Administração no momento de decisão tem que levar em conta as consequências de suas decisões, nos moldes da Lei de introdução ao Direito Brasileiro. Vejamos:**

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

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

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. (Regulamento)

Parágrafo único. (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 25. (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

§ 1º O compromisso referido no **caput** deste artigo: (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

II – (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

3. **Diante do exposto, entendo que, tendo em vista que a CONTAG não é entidade "novata" a celebrar ACT com o INSS, muito pelo contrário, já possui ACT com o INSS há praticamente 30 (trinta) anos e sem sem percalços, é razoável a assinatura do ACT nos moldes propostos, temporariamente, para não haver prejuízo aos mais de um milhão de associados segurados com uma descontinuidade da avença.**

4. **Recomendo, também, que a DIRBEN dê o máximo de celeridade à minuta padrão e ao normativo faltante para, tão logo, aprovadas pela PFE, rescindir o ACT temporariamente assinado e firmar novo com a minuta padrão definitiva.**

5. **É o entendimento desta PFE/INSS.**

6. **Devolvam-se os autos à Dirben.**

Brasília, 19 de agosto de 2024.

VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO
PROCURADOR-GERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35014034600202482 e da chave de acesso 36a2eb1e



Documento assinado eletronicamente por VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1594860737 e chave de acesso 36a2eb1e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-08-2024 12:25. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
