



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
SEDE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

**PARECER n. 00086/2017/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35000.001213/2017-90**

**INTERESSADOS: SINTESE**

**ASSUNTOS: Análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica. Desconto de mensalidade associativa em benefício previdenciário.**

EMENTA: Acordo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e o SINTESE, para desconto de mensalidades diretamente nos benefícios previdenciários de seus associados. I. Natureza jurídica de Acordo de Cooperação. Ajuste não prevê transferência de recursos financeiros. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. III. Regularidade jurídico-formal do Plano de Trabalho e da minuta do ajuste, desde que observadas as recomendações exaradas.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria Administrativa,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, nos termos do art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14, a ser celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e o **Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica da Rede Oficial do Estado de Sergipe - SINTESE**, visando ao desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários de seus associados.

2. Nos termos da Minuta do Acordo de Cooperação Técnica acostada às fls. 57/71, constitui objeto do Acordo de Cooperação Técnica "o desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários dos associados **do Sindicato Nacional dos Aposentados do Brasil - SINTESE**, diretamente em seus benefícios, que corresponderá ao percentual de 1% (um por cento) do valor mensal do benefício previdenciário em favor da ACORDANTE".

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

- Manifestação de 23/04/2013, por meio do qual a Entidade em referência externa seu interesse em subscrever um futuro acordo com o INSS para desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário e Ofício nº 0631/2017, de 27/02/2017, manifestando a manutenção de interesse no feito (fls. 01 e 44/45);
- Cópia do Ofício nº 1.370/11/CS/DICNES/CGRS/STR/MTE, de 19/11/2011, expedido pelo Ministério do Trabalho e Emprego sobre a concessão de código sindical e publicação no DOU de concessão de registro sindical (fl. 38)
- Cópia autenticada da Ata de posse da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal para o triênio 2016/2019 (fls. 136/144);
- Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral no cadastro nacional da pessoa Jurídica (fl. 70);
- Cópia Autenticada do Estatuto Social do SINTESE (fls. 118/135);
- Cópia autenticada da Ata VI Congresso Nacional do SINTESE, realizada em 28/11/1996, que aprovou o desconto de 1% (um por cento), a título de mensalidade associativa, dos proventos dos associados aposentados (fl. 174/176);
- Cópia do documento de identidade do representante do SINTESE (fls. 177);

- o Declaração, sob as penas do art. 299 do CP, de que não se encontra em mora ou débito junto a Administração Pública (fl. 189);
- o Certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à Dívida Ativa da União (fl. 180);
- o Certidões negativas de débito junto as fazendas municipal de Aracajú e estadual de Sergipe (fl. 178/179);
- o Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (fl. 182);
- o Certificado de Regularidade do FGTS - CRF (fl.181);
- o Extrato de consulta junto ao Sicafe (fls. 183);
- o Minuta de acordo de cooperação técnica, plano de trabalho, e anexos (fls. 146/160);
- o Pronunciamento da Coordenação Geral do Gerenciamento do Pagamento de Benefícios sobre o ajuste em referência (fls. 190/191); e Aprovação do correspondente Plano de Trabalho pelo Diretor de Benefícios do INSS – DIRBEN(fl. 192).

4. Com efeito, o procedimento veio para análise da Procuradora signatária por força do art. 10 da Lei nº 10.480/2002 c/c o art. 10 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010, do art. 38 da Lei nº 8.666/91.

5. É o relatório, segue o exame.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Considerações iniciais sobre o ajuste firmado

6. Trata-se, então, de análise jurídico-formal de minuta de Termo de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o INSS e o SINTESE, que tem por objeto, de acordo com a Cláusula Primeira da minuta (fl. 146), o seguinte:

“O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto o desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários dos associados do **Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica da Rede Oficial do Estado de Sergipe - SINTESE**, diretamente em seus benefícios, que corresponderá ao percentual de 1% (um por cento) do valor mensal do benefício do associado, em favor da ACORDANTE”.

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

### 2.2 Das Condições para o Desconto nos Benefícios

8. O artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, preceitua que poderão ser descontadas dos benefícios previdenciários **as mensalidades** de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

9. A partir de uma interpretação literal do normativo acima indicado, no entanto, não se consegue precisar qual a modalidade de contribuição, paga aos sindicatos, que pode vir a ser descontada do benefício previdenciário percebido pelo segurado da previdência social.

10. Com efeito, segundo a legislação brasileira, todos os trabalhadores pertencem a uma determinada categoria profissional e são obrigados a contribuir anualmente com o sindicato que representa essa categoria. As contribuições são as principais fontes de receita do sistema sindical e, no Brasil, podem ser distinguidas em quatro modalidades de contribuição: a sindical, a assistencial, a confederativa e a associativa.

11. Antes de se adentrar na análise das modalidades acima evidenciadas, cabe destacar que integram a estrutura da organização sindical brasileira os sindicatos e as associações sindicais de grau superior, que são as federações e as confederações [artigos 533, 534 e 535 da CLT].

12. O sindicato é uma associação **sindical** de primeiro grau de trabalhadores pertencentes a uma mesma categoria profissional ou econômica. Já a **Federação Sindical** é uma organização que reúne pelo menos cinco sindicatos da respectiva categoria. Por outro lado a **confederação** é uma organização sindical que reúne federações sindicais de uma mesma categoria econômica ou profissional, em um número mínimo de três.

13. A contribuição sindical, ou imposto sindical encontra fundamento no art. 578 da CLT c/c art. 149 da CF e art. 3º do CTN. Possui, desta feita, natureza jurídica de tributo e, em consequência, é compulsória. Assim, deve ser paga

por todos que integram uma determinada categoria profissional ou econômica, independente de ser sindicalizado, em favor do sindicato, ou, em caso de inexistência deste, da federação representativa da categoria ou profissão.

14. Há que se lembrar que a contribuição sindical compulsória para os integrantes da categoria, independentemente da filiação ao sindicato, persiste à luz da unicidade sindical, nos termos dos princípios contidos no mesmo art. 8º da Constituição Federal. Por essa razão, para esse tipo de contribuição se faz necessária a comprovação da personalidade sindical com registro no Ministro do Trabalho.

15. Já a **contribuição assistencial, ou taxa assistencial**, tem fulcro no art. 513, “e” da CLT, é uma prestação voluntária que tem como objetivo custear a participação da entidade nas negociações coletivas e/ou propiciar a assistência jurídica, médica, dentária e outras.

16. Embora tenha fundamento na CLT, a fonte da contribuição assistencial é sempre uma norma coletiva, seja acordo ou convenção coletiva ou ainda sentença normativa. Assim, trata-se de contribuição que é devida tão somente pelos filiados ao sindicato.

17. Especialmente no que toca à **contribuição confederativa**, ela encontra previsão no art. 8º, inciso IV, da Constituição Federal e é destinada ao custeio do sistema confederativo, do qual fazem parte os sindicatos, federações e confederações de uma dada categoria profissional:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

(...)

IV - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;

18. Tem prevalecido o entendimento conclusivo de que a contribuição confederativa é voluntária e não fundada em lei, não apresentando, portanto, natureza jurídica de tributo, nem se submetendo ao regime jurídico tributário.

19. A contribuição confederativa é estabelecida pela assembleia geral, podendo figurar no estatuto da entidade ou em acordos ou convenções coletivas do trabalho. Em todos os casos, porém, obriga apenas os filiados ao sindicato, consoante reiterada jurisprudência trabalhista, consolidada no Precedente Normativo 119 do Tribunal Superior do Trabalho, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

20. De acordo com o p.u. do art. 545 da CLT, o recolhimento da contribuição à entidade sindical é feito pelo empregador até o décimo dia do mês subsequente ao do desconto.

21. Por derradeiro, a **contribuição associativa**, também denominada mensalidade sindical, é devida apenas pelos associados, em decorrência de previsão estatutária, nos valores estabelecidos pela Assembleia Geral e encontra previsão no art. 548 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

Art. 548 - Constituem o patrimônio das associações sindicais:

a) as contribuições devidas aos Sindicatos pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades, sob a denominação de **imposto sindical**, pagas e arrecadadas na forma do Capítulo III deste Título;

b) as **contribuições dos associados**, na forma estabelecida nos estatutos ou pelas Assembleias Gerais;

c) os bens e valores adquiridos e as rendas produzidas pelos mesmos;

d) as doações e legados;

e) as multas e outras rendas eventuais.

22. Com efeito, a partir da leitura do requerimento formulado pela Entidade interessada infere-se que a mensalidade que se espera ver descontada dos benefícios previdenciários é a “**contribuição associativa**”, posto que devida apenas pelos associados , *verbis*:

Segundo o referido artigo, a **contribuição sindical dos associados** será de 1% (um por cento) da remuneração líquida dos trabalhadores em educação do serviço público ativo e aposentados.” (fl. 45) [Destacou-se]

Estatuto:

Art. 92 - Constituem-se como receitas dos Sindicato:

a) as contribuições mensais dos filiados;

(...)

Art. 93 - A contribuição sindical **dos filiados** será de 1% (um por cento) da remuneração líquida dos trabalhadores em educação do serviço público ativo e **aposentados**.

23. Pressupõe-se, dessa forma, que o ajuste proposto tem o condão de alcançar a modalidade de contribuição associativa, de modo que será esse o tipo de contribuição que norteará a presente análise jurídica.

24. O artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, permite que sejam descontadas as mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, nos benefícios previdenciários, desde que autorizadas por seus filiados.

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

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

25. A regra contida no art. 115 da Lei n. 8.213/91 impõe, como condição primeira para a celebração de um acordo de cooperação técnica, que a entidade sindical represente aposentados e seja legalmente reconhecida, como antecedente de legitimidade para formalização do ajuste.

26. Em observância ao primeiro requisito, o art. 2º, "i", do Estatuto do SINTESE dispõe *in verbis*:

Art. 1º (...)

i) representar os Trabalhadores em Educação perante as autoridades governamentais e judiciárias, em defesa de seus interesses (...).

27. Ainda quanto ao primeiro requisito, infere-se que para a celebração de acordo com o INSS para o desconto de contribuição associativa em benefícios previdenciários é necessária a regular constituição da entidade sindical representativa de aposentados. Dessa forma, há que se perquirir se no presente caso se faz necessária a exigência da personalidade sindical.

28. Nota-se que a contribuição associativa que se pretende ver descontada não possui natureza peculiar às organizações sindicais, como seria o caso da contribuição sindical ou da contribuição confederativa, que possuem qualidade eminentemente ligada a estrutura sindical, cuja finalidade é o custeio do sistema sindical e confederativo e, por isso, sujeitam-se ao controle da unicidade.

29. A contribuição associativa, segundo Sérgio Pinto Martins [*Contribuições sindicais: direito comparado e internacional; contribuições assistencial, confederativa e sindical*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 141], nada mais é do que "a prestação pecuniária, voluntária, paga pelo associado ao sindicato em virtude de sua filiação à agremiação". Sendo, pois, uma contribuição de natureza comum às associações sindicais e não sindicais, a exigência necessária ao caso é a de regularidade jurídica, para tanto observa-se a distinção feita no Recurso Ordinário RO 258 SP 000258/2008 (TRT-15):

TRT-15 - Recurso Ordinário RO 258 SP 000258/2008 (TRT-15)

Data de publicação: 10/10/2008

Ementa: SINDICATO. PERSONALIDADE JURÍDICA E PERSONALIDADE SINDICAL. AQUISIÇÃO. **A personalidade jurídica não se confunde com a personalidade sindical.** A primeira é obtida com o registro dos atos constitutivos da entidade no Cartório do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, a teor do disposto no artigo 45 do Código Civil (artigo 18 do Código Civil de 1916 ). Já a aquisição da personalidade sindical depende do registro da pessoa jurídica no Ministério do Trabalho, órgão ao qual compete o controle da unicidade.

30. Assim, sendo certo que ajuste dessa natureza poderá ser firmado tanto com associações, como com as demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, é possível ser afastada a necessidade de comprovação da personalidade sindical para uma entidade sindical, que pretenda firmar ajuste de semelhante natureza para efetuar o desconto de contribuição associativa diretamente de seus associados, desde que, obviamente, sejam preenchidos os demais requisitos, posto que um sindicato sem personalidade sindical nada mais é do que uma associação civil.

31. Cumpre anotar que tal posicionamento foi anteriormente adotado por esta PFE-INSS, conforme se depreende do DESPACHO nº 00225/2015/GAB/PFE-INSS/PGF/AGU, exarado no bojo do processo de nº 35000.001397/2014-45.

32. Dessa forma, a partir dos documentos acostados, resta comprovado que as finalidades institucionais do SINTESE são voltadas à defesa e representação legal dos interesses coletivos e individuais da categoria (art. 2º, Estatuto Social, fls. 121), bem assim, resta comprovado que a associação em questão está devidamente inscrita e com situação cadastral regularizada na Receita Federal, conforme o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, acostado às fls. 70.

33. O segundo requisito necessário para a formalização do ajuste é a **autorização do aposentado filiado** para que possa ser implementado o desconto da mensalidade associativa no benefício previdenciário, cujo respaldo jurídico encontra-se inserto na norma prevista no inciso XXI, art. 5º, da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º. (Omissis)

(...)

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

Tal exigência guarda consonância com a regra contida na Cláusula Terceira da minuta do acordo sob análise, que prevê a necessidade de apresentação de autorização subscrita pelo titular do benefício. Além disso, verifica-se que o §3 da citada Cláusula (vide fl. 147/148) faz referência à modelos de autorização para desconto da mensalidade no benefício e de requerimento para exclusão de tal desconto como anexos do ACT, cujas minutas foram apensadas às fls. 157/159.

## 2.3 Do Objeto

34. O objeto integra a Cláusula Primeira do ajuste, *verbis*:

### Cláusula Primeira – Do Objeto

O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto o desconto de mensalidades nos benefícios previdenciários dos associados do **Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica da Rede Oficial do Estado de Sergipe - SINTESE**, diretamente em seus benefícios, que corresponderá ao percentual de 1% (um por cento) do valor mensal do benefício do associado, em favor da ACORDANTE.

35. Depreende-se da referida cláusula que o objeto do futuro acordo encontra-se devidamente identificado e definido, atendendo, portanto ao disposto na da Lei nº 13.019/2014.

36. Destaca-se, no entanto, que a decisão de se descontar a contribuição associativa, no percentual de 1% (um por cento) dos benefícios previdenciários, está suficientemente fundamentada.

37. Observa-se que o Estatuto do SINTESE (fl. 133), especialmente no tocante as suas receitas, normatiza:

### CAPÍTULO VI

#### DO PATRIMÔNIO E DO REGIME FINANCEIRO

(...)

Art. 92 - Constituem-se como receitas dos Sindicato:

a) as contribuições mensais dos filiados;

(...)

Art. 93 - A contribuição sindical dos filiados será de 1% (um por cento) da remuneração líquida dos trabalhadores em educação do serviço público ativo e aposentados.

O percentual das contribuições associativas, conforme art. 548 da CLT, deverá ser estabelecido nos estatutos ou pelas Assembleias Gerais realizada pelo sindicato. No caso, o Estatuto definiu o percentual de 1%, cuja aprovação se deu por ocasião do VI Congresso Nacional do SINTESE, realizada em 28/11/1996, fórum máximo da categoria, conforme define a secção I do Estatuto Social (fl. 122v).

## 2.4 Da exigência do Artigo 154, § 1º, do Decreto n.º 3.048/1999

38. O parágrafo primeiro do artigo 154 do Decreto n.º 3.048/1999 preceitua que o desconto de mensalidades de associações e entidades de aposentados do benefício mensal ficará na dependência da conveniência administrativa do setor de benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social.

39. No presente caso, verifica-se que a Coordenação-Geral de Gerenciamento do Pagamento de Benefícios, conforme já evidenciado, devidamente motivou a conveniência e oportunidade da celebração do futuro acordo.

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

40. O ajuste proposto tem por objeto o desconto dos benefícios de mensalidades de associações, com fundamento no artigo 115, V, da Lei n. 8.213/1991, que assim estabelece:

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

I - contribuições devidas pelo segurado à Previdência Social;

II - pagamento de benefício além do devido;

III - Imposto de Renda retido na fonte;

IV - pensão de alimentos decretada em sentença judicial;

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

[Destacou-se]

41. Examina-se, assim, que o objeto do ajuste proposto é lícito e encontra embasamento legal na Lei de Benefícios.

42. Pois bem. Tratando-se parcerias administrativas com entidade privada sem fins lucrativos, conforme art. 1º do Estatuto do SINTESE (fl. 121), impõe-se a aplicabilidade do novo regime jurídico de parceria estabelecido pela Lei nº 13.019, de 2014, cuja regência foi determinada em seu art. 41, com a ressalva daquelas parcerias estabelecidas no art. 3º e no parágrafo único do art. 84:

**Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:**

I - às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitam com esta Lei; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

III - aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - aos termos de compromisso cultural referidos no § 1º do art. 9º da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

VII - às transferências referidas no art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004, e nos arts. 5º e 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

IX - aos pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por: (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) membros de Poder ou do Ministério Público; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) pessoas jurídicas de direito público interno; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)

d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)

X - às parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

**Art. 41. Ressalvado o disposto no art. 3º e no parágrafo único do art. 84, serão celebradas nos termos desta Lei as parcerias**

**entre a administração pública e as entidades referidas no inciso I do art. 2º.** (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

**Art. 83. As parcerias existentes no momento da entrada em vigor desta Lei permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração**, sem prejuízo da aplicação subsidiária desta Lei, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.

§ 1º As parcerias de que trata o **caput** poderão ser prorrogadas de ofício, no caso de atraso na liberação de recursos por parte da administração pública, por período equivalente ao atraso.

§ 2º **As parcerias firmadas por prazo indeterminado antes da data de entrada em vigor desta Lei, ou prorrogáveis por período superior ao inicialmente estabelecido, no prazo de até um ano após a data da entrada em vigor desta Lei, serão, alternativamente:** (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - **substituídas pelos instrumentos previstos nos arts. 16 ou 17,** conforme o caso; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - **objeto de rescisão unilateral pela administração pública.**

**Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei** o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. **São regidos pelo** art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, **convênios:** (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - **entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas;** (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - **decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º.**

**Art. 84-A. A partir da vigência desta Lei,** somente serão celebrados **convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84.** (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

43. Para tanto, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSUS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU, que estabelece o seguinte:

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

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

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

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

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

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; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

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

técnica e extensão rural; e as capacidades para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).....

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

.....

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

45. Assim, quanto à **forma** do ato proposto – Acordo de Cooperação Técnica, verifica-se a adequação do instrumento que se pretende utilizar para criação de liame jurídico entres os participantes, com a necessária adequação ao regime jurídico introduzido pela Lei nº 13.019/2014, posto que se trata de ajuste sem envolver transferência de recursos entre as entidades congruentes, proposto para ser firmado entre o INSS, Autarquia Federal, e o SINTESE, entidade civil sem fins lucrativos (fl. 121), enquadrada no conceito legal de organização da sociedade civil, definido nas alíneas "a" do inciso I, do art. 2º, da Lei nº 13.019/2014.

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

46. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14 como o "*instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros*".

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

48. Além disso, trata-se de acordo em que não há qualquer repasse financeiro entre os partícipes, ou seja, cada parte cumprirá o acordo utilizando-se de seus próprios recursos. Neste ponto, o Decreto nº 8.726/16, que regulamenta a Lei nº 13.019/14, trata a questão da seguinte forma:

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

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

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

49. Sobre o tema, cumpre anotar a Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSUS/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer nº 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU, estabeleceu o seguinte:

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

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



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

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

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

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja realizado prévio chamamento público ou credenciamento.

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

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

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

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

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

51. No tocante à competência para a subscrição do acordo, o art. 9º c/c 111 do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria MPS nº 269, de 09 de novembro de 2009, prevê como competência do Diretor de Benefício

"firmar e rescindir contratos, convênios, ajustes, acordos ou instrumentos congêneres, na sua área de atuação". Verifica-se, assim, que a minuta está adequada quanto à competência.

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

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

(...)

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

- a) **do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;**
- b) **da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;**
- c) da viabilidade de sua execução;
- d) da verificação do cronograma de desembolso;
- e) **da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria**, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;
- f) (Revogada);
- g) **da designação do gestor da parceria;**
- h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;

53. Com efeito, um aspecto essencial para se configurar a utilização do termo de cooperação é a **verificação do interesse recíproco** em relação ao objeto a ser pactuado. Nesses termos, há nos autos manifestação de interesse do SINTESE (fl. 01 e 44/45), bem como manifestação de interesse do INSS, nos termos da manifestação de fl. 190/191.

54. A própria Lei nº 13.019, de 2014, prevê ainda expressamente no seu artigo 29 que, via de regra, **os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público**. Veja-se:

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

55. Da leitura do dispositivo acima transcrito, depreende-se que o chamamento público somente é obrigatório para a celebração de acordo de cooperação técnica quando o seu objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, o que **não** ocorre no caso em tela.

56. Convém salientar, ainda, que o artigo 33 da Lei nº 13.019 dispõe que, para a celebração de acordo de cooperação com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, a organização da sociedade civil deve ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. Nesse diapasão, da leitura do art. 3º do estatuto da acordante se observa o atendimento de tal exigência legal.

57. Além do mais, os artigos 34 e 39 elencam alguns requisitos para a celebração de acordo de cooperação técnica. Vejamos:

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

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

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

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

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

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da

Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

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

VIII - (revogado).

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

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

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

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

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

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

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

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

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

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

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

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

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

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

58. Sugere-se, portanto, que a área técnica verifique o cumprimento de todos os requisitos acima colacionados, esclarecendo ainda que **a regularidade fiscal da ACORDANTE deve ser comprovada na data da celebração do ajuste, por meio dos seguintes documentos: consultas ao SICAF, ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, ao CNJ, à Lista de Inidôneos do Tribunal de Contas da União e ao CADIN, bem como Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas-CNDT(inciso VI do rt. 26 do Decreto nº 8.726/2016) .**

59. Registra-se que foi colacionado aos autos a documentação do responsável legal da organização da sociedade civil e ata da Assembleia Geral que elegeu a Presidente da acordante, com o fim de garantir que a pessoa física signatária do acordo de cooperação firmado seja efetivamente aquela que representa a instituição.

60. No caso, quanto à legitimidade da Sra. Ivonete Alves Cruz Almeida (fls. 136 e 177), Presidente do Sindicato, para assinar o acordo, estabelece o art. 30, "d", do Estatuto Social (fl. 125v) que compete ao Presidente assinar convênios, desde que aprovados pela Diretoria e/ou Assembleia Geral. Assim, percebe-se que a referida é a autoridade competente para representar o SINTESE no ajuste em referência, **mas é necessário seja acostado aos autos a autorização exigida pelo Estatuto para tal desiderato.**

61. Recomenda-se nos termos do art. 26. inciso IX, do Decreto nº 8.726/2016, **seja apresentada declaração do representante legal do SINTESE com informação de que a organização e seus dirigentes não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014.**

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

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

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.7 Do Plano de Trabalho

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

64. Nesses termos, entende-se que o plano de trabalho, no caso sob análise, deverá conter, no mínimo, os elementos elencados nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016. No presente caso, verifica-se que no Plano de Trabalho constam os requisitos mínimos exigidos por lei, tendo sido aprovado pelo Diretor de Benefícios, por meio da manifestação de fl. 192, nos termos do §2º do art. 3º da Portaria nº 3.522/INSS/PRES, de 23/08/2006.

## 2.8 Da Minuta do Ajuste

65. No que toca à **minuta do acordo de cooperação técnica**, importante observar o que dispõe o artigo 42 da Lei nº 13.019. Veja-se:

**Art. 42.** As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de **acordo de cooperação**, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

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

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

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de

colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

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

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

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

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

66. Da análise da minuta encaminhada a esta Procuradoria, no que é aplicável ao acordo de cooperação técnica, verifica-se a presença das cláusulas obrigatórias acima relacionadas, razão pela qual não se vislumbra óbice jurídico à sua utilização pelo INSS. Sugere-se, todavia, o seguinte:

- o No **preâmbulo**, **recomenda-se** fazer referência Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e ao Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, que a regulamenta;
- o na **Cláusula Décima Primeira – DA VIGÊNCIA**, haja vista que o prazo original de vigência do ajuste ser de 60 (sessenta) meses, sugere-se, com base no disposto no item VII da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013, colacionado supra, reformular sua redação, de modo a permitir a prorrogação além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, **somente mediante prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho, que conclua pela manutenção do ajuste, abstendo-se de fixar prazo de vigência indeterminado ou prorrogações automáticas.**

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

68. Igualmente, impende alertar a área técnica acerca do disposto no artigo 38 da Lei nº 13.019/2014:

Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

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

### 3. CONCLUSÃO

70. Diante do exposto e, frise-se, **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica encaminhada para análise**, sem qualquer incursão na seara técnica ou exame da conveniência e oportunidade na celebração do referido ajuste, **opina-se pela aprovação da minuta às fls. 146/151, desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 58, 60, 61, 62 e 66 da presente manifestação.**

71. Ademais, **a área técnica deve se atentar para as recomendações expressas nos parágrafos 67, 68 e 69.**

72. Face o exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Benefícios**, com vistas ao prosseguimento do feito.

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

À consideração superior.

Brasília, 28 de setembro de 2017.

ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM  
PROCURADORA FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000001213201790 e da chave de acesso 4639b57b



Documento assinado eletronicamente por ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 77098182 e chave de acesso 4639b57b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA VALESKA ESTEVAO VALENTIM, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 28-09-2017 16:27. Número de Série: 13523452. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
SEDE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

**DESPACHO n. 00460/2017/CGMADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 35000.001213/2017-90**

**INTERESSADOS: SINTESE**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

1. **Aprovo em caráter definitivo**, nos termos da delegação de competência prevista no art. 3º da Portaria PFE-INSS/GAB N.º 30, de 06 de fevereiro de 2012, publicada no Boletim de Serviço n.º 27, de 07 de fevereiro de 2012, o PARECER n. 00086/2017/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU de lavra da procuradora federal ANA VALESKA ESTEVÃO VALENTIM que **examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta do Acordo de Cooperação Técnica encaminhada para análise**, sem qualquer incursão na seara técnica ou exame da conveniência e oportunidade na celebração do referido ajuste, **opina pela aprovação da minuta às fls. 146/151**, desde que sejam previamente atendidas as recomendações exaradas.

2. Retornem à Diretoria de Benefícios do INSS - DIRBEN, com vistas às providências necessárias ao prosseguimento do feito.

Brasília, 28 de setembro de 2017.

ALEX DA COSTA GRAÇANO  
PROCURADOR FEDERAL  
CHEFE DA DIVISÃO DE PESSOAL  
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA SUBSTITUTO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 35000001213201790 e da chave de acesso 4639b57b



Documento assinado eletronicamente por ALEX DA COSTA GRACANO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 77465242 e chave de acesso 4639b57b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEX DA COSTA GRACANO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 29-09-2017 10:37. Número de Série: 8208885559283565880. Emissor: AC CAIXA PF v2.