



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS

PARECER n. 00001/2017/CPCV/PGF/AGU

NUP: 00407.002575/2017-41

INTERESSADO: PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (PF/CAPES)

ASSUNTO: CONSULTA. INTERPRETAÇÃO DO ART. 9º, II, DA PORTARIA INTERMINISTERIAL MP/MF/CGU Nº 424/2016.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIOS. ART. 9º, II, DA PORTARIA INTERMINISTERIAL MP/MF/CGU Nº 424/2016. VEDAÇÃO LIMITADA AO CONVÊNIO CUJO OBJETO TENHA POR FINALIDADE PRECÍPUA O FINANCIAMENTO DE DESPESAS DE CUSTEIO CONTINUADO DO PROPONENTE. POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO CUJO OBJETO DEMANDE O PAGAMENTO DE DESPESAS DE CUSTEIO, DESDE QUE OBSERVADAS AS DIRETRIZES PARA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO E DEMAIS DISPOSIÇÕES CONSTANTES DOS NORMATIVOS APLICÁVEIS AO CASO CONCRETO.

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria,

1. A manifestação em exame decorre de projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal que, por intermédio da Portaria/PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, criou Câmaras Permanentes que, no âmbito de seu núcleo temático, têm por objetivo:

I – identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II – promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal;

III – submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2. Após identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujo objetivo é o esclarecimento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.

3. *In casu*, trata-se de consulta encaminhada ao Departamento de Consultoria pela Procuradora-Chefe Substituta da Procuradoria Federal junto à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (PF/CAPES), com fundamento no art. 1º, III, da Portaria PGF nº 424, de 16 de julho de 2013, acerca da vedação de celebração de convênios para execução de atividades cujo objeto esteja relacionado ao pagamento de custeio continuado do proponente, contida no art. 9º, II, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016.

4. No texto da consulta, é relatado que a CAPES gerencia, dentre outros, o Programa Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica (PARFOR), instituído pelo Decreto nº 8.752/2016, o qual depende para sua implementação do pagamento de despesas de custeio financiadas pela CAPES, a exemplo de serviços de terceiros - pessoa jurídica, serviços de terceiros - pessoa física, diárias, passagens aéreas e aquisição de itens de consumo.

5. Foi noticiado, ainda, em manifestação complementar à consulta inicial, que a mesma situação se verifica no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), instituído pelo Decreto nº 5.800/2006 com a finalidade de

expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País, por meio da modalidade de educação a distância.

6. Isso porque a operacionalização do UAB pela CAPES demanda a celebração de convênios cujos recursos envolvidos são direcionados para o pagamento de despesas com diárias, aquisição de material de consumo e contratação de serviços de pessoa jurídica, que, sob certa ótica, são despesas continuadas das instituições públicas de ensino superior convenientes.

7. É o breve relatório.

I – FUNDAMENTAÇÃO

8. Inicialmente, cumpre salientar que não compete a esta Câmara Permanente analisar casos concretos submetidos à apreciação dos órgãos de execução da PGF junto às autarquias e fundações, de modo que a presente manifestação se limitará a esclarecer a dúvida jurídica suscitada acerca da interpretação que deve ser conferida à vedação contida no art. 9º, II, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, *in verbis*:

Art. 9º É vedada a celebração de:

(...)

II - convênios para execução de atividades cujo objeto esteja relacionado ao pagamento de custeio continuado do proponente;

9. Nos termos do art. 12, *caput* e §1º, da Lei nº 4.320/1964, as despesas de custeio são espécie do gênero despesas correntes e dizem respeito às "dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis". Elas podem ser discriminadas, segundo o art. 13 do mesmo diploma legal, nos seguintes elementos: pessoal civil, pessoal militar, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos.

10. Na mesma diretriz, o Manual do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) esclarece no item 3 do Assunto 020332 da Seção 020300 de seu Capítulo 020000 que:

Os arts. 12 e 13 da Lei nº 4.320/1964, tratam da classificação da despesa orçamentária por categoria econômica e elementos. Assim como na receita orçamentária, o art. 8º estabelece que os itens da discriminação da despesa orçamentária mencionados no art. 13 serão identificados por números de código decimal, na forma do Anexo IV daquela Lei, atualmente consubstanciados na Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, e constantes do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Procedimentos Contábeis Orçamentários.

(...)

A despesa é classificada em duas categorias econômicas:

3 – Despesa Corrente

4 – Despesa de Capital

Despesas Correntes

Classificam-se nessa categoria todas as despesas para manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral, são despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Exemplos: material gráfico, manutenção e conservação de equipamento de processamento de dados; pen-drive; peças de informática para reposição imediata ou para estoque, despesas com diárias pagas a prestadores de serviços para a administração pública, manutenção de software, suporte de infraestrutura de T.I., suporte a usuários de T.I.

11. O glossário da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SOF/MP) também indica o que seriam despesas de custeio ao conceituar despesas correntes como:

despesas de custeio de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, como por exemplo: despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc. Estão nesta categoria as despesas que não concorrem para ampliação dos serviços prestados pelo órgão, nem para a expansão das suas atividades.

12. A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, por sua vez, define em seu glossário as despesas correntes como aquelas "realizadas com a manutenção dos equipamentos e com o funcionamento dos órgãos" e esclarece que as despesas de custeio são "as necessárias à prestação de serviços e à manutenção da ação da

administração como, por exemplo, o pagamento de pessoal, de material de consumo e a contratação de serviços de terceiros", em consonância, portanto, com a relação gênero-espécie estabelecida pela Lei nº 4.320/1964.

13. Desse modo, o que o art. 9º, II, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016 pretende evitar é o desvio de finalidade por meio da celebração de convênios com o **intuito exclusivo** de financiar despesas de custeio dos proponentes, ou seja, com a intenção precípua de manter a estrutura administrativa dos proponentes em funcionamento, **sem qualquer relação com a execução de um "projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação"**, como impõe o art. 1º, § 1º, I, do Decreto nº 6.170/2007 ao conceituar o instrumento de convênio.

14. Não fosse essa a interpretação a ser dada ao dispositivo, grande parte dos convênios celebrados pela Administração Pública Federal restaria inviabilizada, pois existem situações em que os recursos do convênio serão empregados para o pagamento de despesas de custeio a fim de que o objeto avençado seja executado, a exemplo das ações para implementação das políticas públicas citadas na consulta em tela e do que prevê o art. 38, §§ 1º e 2º, e o art. 39 da própria Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, *in verbis*:

Art. 38. (...)

§ 1º No âmbito de instrumentos firmados com entidades privadas sem fins lucrativos poderão ser realizadas despesas administrativas, com recursos transferidos pela União, até o limite fixado pelo órgão público, desde que:

I - estejam previstas no plano de trabalho;

II - não ultrapassem 15% (quinze) por cento do valor do objeto; e

III - sejam necessárias e proporcionais ao cumprimento do objeto do instrumento.

§ 2º Consideram-se despesas administrativas as despesas com internet, transporte, aluguel, telefone, luz, água e outras similares.

§ 3º Nas despesas administrativas relacionadas a transporte, não poderá haver previsão de pagamento de diárias e passagens a agente público da ativa por intermédio de convênios ou instrumentos congêneres firmados com entidades de direito privado ou com órgãos ou entidades de direito público.

§ 4º Quando a despesa for paga com recursos do instrumento e de outras fontes, o conveniente deverá inserir no Siconv a memória de cálculo do rateio da despesa, sendo vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela da despesa.

Art. 39. Nos instrumentos firmados com entidades privadas sem fins lucrativos, é permitida a remuneração da equipe dimensionada no plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da entidade, podendo contemplar despesas com pagamentos de tributos, FGTS, férias e décimo terceiro salário proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais, desde que tais valores:

I - correspondam às atividades previstas e aprovadas no plano de trabalho;

II - correspondam à qualificação técnica para a execução da função a ser desempenhada;

III - sejam compatíveis com o valor de mercado da região onde atua a entidade privada sem fins lucrativos;

IV - observem, em seu valor bruto e individual, 70% (setenta) por cento do limite estabelecido para a remuneração de servidores do poder executivo federal; e

V - sejam proporcionais ao tempo de trabalho efetivamente dedicado ao instrumento ou contrato de repasse.

§ 1º A seleção e contratação, pela entidade privada sem fins lucrativos, de equipe envolvida na execução do instrumento ou contrato de repasse observará a realização de processo seletivo prévio, observadas a publicidade e a impessoalidade.

§ 2º A despesa com a equipe observará os limites percentuais máximos a serem estabelecidos no edital de chamamento público.

§ 3º A entidade privada sem fins lucrativos deverá dar ampla transparência aos valores pagos, de maneira individualizada, a título de remuneração de sua equipe de trabalho vinculada à execução do objeto do instrumento.

§ 4º Não poderão ser contratadas com recursos do instrumento as pessoas naturais que tenham sido condenadas por crime:

I - contra a Administração Pública ou o patrimônio público;

II - eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; ou

III - de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

§ 5º A inadimplência da entidade privada sem fins lucrativos em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento,

nem poderá onerar o objeto do instrumento.

§ 6º Quando a despesa com a remuneração da equipe for paga proporcionalmente com recursos do instrumento, a entidade privada sem fins lucrativos deverá inserir no SICONV a memória de cálculo do rateio da despesa, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela da despesa.

15. O custeio de despesas do objeto do convênio não se confunde com o custeio do funcionamento do órgão ou entidade proponente, razão pela qual, embora eventualmente tais despesas de custeio possam ter caráter continuado para o proponente no desenvolvimento regular de sua missão institucional, no bojo de um convênio específico o seu pagamento se limita ao estritamente necessário para a execução do objeto avançado dentro de um determinado prazo e conforme estabelecido no plano de trabalho aprovado.

16. A respeito dessa característica dos convênios como ajustes de execução instantânea, vale transcrever o seguinte excerto do Parecer nº 03/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal:

21. No que toca aos convênios, verifica-se que grande parte dos ajustes firmados pela Administração Pública Federal, para não falar na totalidade, não se reveste das características de um acordo de execução continuada. **O que se pretende ao realizar um convênio é a obtenção de um determinado escopo: seja a construção de uma obra, a realização de um serviço ou a aquisição de um bem.** (...) – grifou-se.

17. Não custa registrar, entretanto, que a destinação de recursos do convênio para atender a despesas de custeio do proponente deve sempre observar as regras estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias do respectivo exercício financeiro, que atualmente encontram-se previstas no art. 18 da Lei nº 13.408/2016, sem prejuízo da disciplina contida em outros normativos, os quais devem ser interpretados sempre à luz das diretrizes fixadas para a execução do orçamento.

II – CONCLUSÃO

18. Diante do exposto, entende-se que:

a) o art. 9º, II, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016 deve ser interpretado no sentido de que é vedada a celebração de convênios cujo objeto tenha por finalidade precípua o financiamento de despesas de custeio continuado dos proponentes, **sem qualquer relação com a execução de um "projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação"**, como impõe o art. 1º, §1º, I, do Decreto nº 6.170/2007 ao conceituar o instrumento de convênio; e

b) o custeio de despesas do objeto do convênio não se confunde com o custeio do funcionamento do órgão ou entidade proponente, razão pela qual, embora eventualmente tais despesas de custeio possam ter caráter continuado para o proponente no desenvolvimento regular de sua missão institucional, no bojo de um convênio específico o seu pagamento se limita ao estritamente necessário para a execução do objeto avançado dentro de um determinado prazo e conforme estabelecido no plano de trabalho aprovado.

À consideração superior.

Brasília, 16 de fevereiro de 2017.

MICHELLE DINIZ MENDES
PROCURADORA FEDERAL

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013).

CARLOS OCTAVIANO DE MEDEIROS MANGUEIRA
PROCURADOR FEDERAL

FRANCISCO NEVES SIQUEIRA
PROCURADOR FEDERAL

LEOPOLDO GOMES MURARO
PROCURADOR FEDERAL

ROBERTO VILAS-BOAS MONTE
PROCURADOR FEDERAL

RODRIGO ROMMEL DE MELO MATOS
PROCURADOR FEDERAL

De acordo. À consideração superior.

RICARDO NAGAO
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407002575201741 e da chave de acesso 8364822a

Documento assinado eletronicamente por RICARDO NAGAO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 23659172 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RICARDO NAGAO. Data e Hora: 09-03-2017 19:48. Número de Série: 6153190302174487978. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADOR-GERAL FEDERAL
ED. SEDE I - SETOR DE AUTARQUIAS SUL - QUADRA 3 - LOTE 5/6, ED. MULTI BRASIL CORPORATE -
BRASÍLIA-DF - CEP 70.070-030

DESPACHO n. 00053/2017/PGF/AGU

NUP: 00407.002575/2017-41

INTERESSADOS: LISBETE GOMES ARAUJO

ASSUNTOS: ORÇAMENTO

APROVO o PARECER n. 00001/2017/CPCV/PGF/AGU, da Câmara Permanente de Convênios e Demais Ajustes Congêneres, do Departamento de Consultoria, da Procuradoria-Geral Federal, nos termos da conclusão que segue.

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU n. 133/2017

I – O art. 9º, II, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016 deve ser interpretado no sentido de que é vedada a celebração de convênios cujo objeto tenha por finalidade precípua o financiamento de despesas de custeio continuado dos proponentes, sem qualquer relação com a execução de um "projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação", como impõe o art. 1º, §1º, I, do Decreto nº 6.170/2007 ao conceituar o instrumento de convênio.

II – O custeio de despesas do objeto do convênio não se confunde com o custeio do funcionamento do órgão ou entidade proponente, razão pela qual, embora eventualmente tais despesas de custeio possam ter caráter continuado para o proponente no desenvolvimento regular de sua missão institucional, no bojo de um convênio específico o seu pagamento se limita ao estritamente necessário para a execução do objeto avençado dentro de um determinado prazo e conforme estabelecido no plano de trabalho aprovado.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União para conhecimento.

Restitua-se à Procuradoria Federal junto à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (PF/CAPES).

Brasília, de março de 2017.

CLESO JOSÉ DA FONSECA FILHO
PROCURADOR-GERAL FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407002575201741 e da chave de acesso 8364822a

Documento assinado eletronicamente por CLESO JOSE DA FONSECA FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 27578324 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLESO JOSE DA FONSECA FILHO. Data e Hora: 13-03-2017 18:02. Número de Série: 2907619593618764399520288320794804449. Emissor: AC OAB G2.

Documento assinado eletronicamente por CLESO JOSE DA FONSECA FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 27578324 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLESO JOSE DA FONSECA FILHO. Data e Hora: 16-03-2017 16:15. Número de Série: 2907619593618764399520288320794804449. Emissor: AC OAB G2.
