



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

**PARECER n. 00005/2016/CPCV/DEPCONSU//PGF/AGU**

**NUP: 01300.000722/2015-37**

**INTERESSADOS: FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FAPEMIG**  
**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

EMENTA: DESPESAS OPERACIONAIS EM CONVÊNIOS E TERMOS DE FOMENTO E COLABORAÇÃO. LEI N.º 8.958/94, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI N.º 12.863/2013. DECRETO N.º 6.170/2007. PORTARIA INTERMINISTERIAL N.º 507/2011. LEI 13.019/2014. PREVISÃO NO PLANO DE TRABALHO. REQUISITOS E LIMITES.

Ilmo. Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

**I – RELATÓRIO**

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; e

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 aclaramento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.

3. O caso ora em exame trata de pedido da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG, que no processo NUP nº 01300.000722/2015-37 (seq. 3 destes autos eletrônicos) pede ao CNPq a celebração de termos aditivos aos convênios firmados para possibilitar o pagamento de despesas operacionais, previstas no art. 52, parágrafo único, da Portaria Interministerial nº 507/2011.

4. Os autos foram encaminhados à Procuradoria Federal junto ao CNPq, tendo sido exarado o PARECER n. 00128/2015/PF-CNPQ/PFCNPQ/PGF/AGU (Seq. 1), cuja conclusão foi pelo indeferimento do pedido ao Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG. Após aprovação do referido parecer, o Exmo. Procurador-Chefe da PF/CNPQ lançou o DESPACHO n. 00010/2015/PF-CNPQ/PFCNPQ/PGF/AGU (seq. 2), no qual encaminha a matéria ao Departamento de Consultoria da PGF, na forma da Portaria PGF 424, de 16 de julho de 2013.

em razão da existência, no caso em comento, de questão de alta relevância que repercutirá em outras unidades da Administração Pública Federal.

5. No Departamento de Consultoria da PGF foi produzida , a , NOTA n. 00063/2015/DEPCONSU/PGF/AGU que sugeriu encaminhar a matéria para análise desta Câmara Permanente de Convênios, já que a matéria encerra assunto específico da competência deste órgão colegiado.

6. É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

7. A delimitação da matéria está bem posta no PARECER n. 00128/2015/PF-CNPQ/PFCNPQ/PGF/AGU, Seq. 1 destes autos, e consiste no seguinte: a Fapemig, fundação estadual de direito público, solicita ao CNPq a modificação dos convênios em vigor para pagamento de despesas operacionais. Para tal, traz como *causa petendi* uma dúplice fundamentação jurídica: a Lei n.º 8.958/94, com a redação dada pela Lei nº 12.863/2013 (Lei das Fundações de Apoio), Decreto n.º 6.170/2007 e a Portaria Interministerial nº 507/2011.

8. Em razão da competência desta Câmara, há que se delimitar a análise às hipóteses gerais de previsão válida de despesas operacionais em convênios, previstas nas legislações acima apontadas (Lei n.º 8.958/94, com a redação dada pela Lei nº 12.863/2013, e Portaria Interministerial nº 507/2011), sem prejuízo de que, ao final, se verifique o enquadramento do caso concreto submetido a essas situações.

9. Em primeiro lugar, é mister lembrar que a celebração de convênio com fundações de apoio é regulada pela Lei 8.958/94, cujo regulamento, o Decreto n.º 8.240, de 21 de maio de 2014, prevê expressamente:

Art. 16. As fundações de apoio não poderão pagar despesas administrativas com recursos dos convênios ECTI, ressalvada a hipótese de cobrança de taxa de administração, a ser definida em cada instrumento.

10. Na Lei 8.958/94, a previsão dos convênios (e também contratos) com fundações de apoio está assim prevista:

Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos. (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

(...)

§ 4º É vedada a subcontratação total do objeto dos ajustes realizados pelas IFES e demais ICTs com as fundações de apoio, com base no disposto nesta Lei, bem como a subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto contratado. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

(...)

Art. 2º As fundações a que se refere o art. 1º deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre a observância dos princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, e sujeitas, em especial: (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

(...)

III - ao prévio registro e credenciamento no Ministério da Educação e do Desporto e no Ministério da Ciência e Tecnologia, renovável bienalmente.

10. Da definição legal podemos extrair alguns requisitos cuja observância é condição de incidência da Lei:

10.1. Em primeiro lugar, a entidade deve ter personalidade jurídica privada: a fundação de apoio não se confunde, nem pode se confundir, com a Administração apoiada (IFES e demais ICTs). A propósito, lembro que qualquer entidade que o Poder Público venha a criar só pode fazê-lo a partir de lei, e dentre as espécies constitucionalmente admitidas (a Constituição traz verdadeira regra de reserva institucional no art. 37, XIX). Nesse sentido:

"Temos em reiterados trechos deste trabalho defendido a impossibilidade de o poder público criar entidade estranha à Administração Pública. Se o poder público quer desempenhar, diretamente, atividades assistenciais como as que desempenham os serviços sociais autônomos, deve criar fundações públicas. Se o poder público quer incentivar entidades privadas a desenvolver essas atividades, que firme termos de parceria, convênios, contratos de gestão ou qualquer instrumento de natureza pública e repasse os recursos necessários. Todavia, o poder público criar entidade e querer que ela não integre a Administração Pública parece-nos incompatível com a própria razão de ser do Estado, além de ferir o texto constitucional." (Furtado, Lucas Rocha. Direito Administrativo. Belo Horizonte, ed. Fórum, 2007, p. 233).

10.2. Além disso, a fundação só é considerada de apoio se for previamente credenciada junto ao MEC e MCTIC. A lógica aqui é muito similar à das OSCIPs (Lei 9.790/99): há um processo de habilitação, ao fim do qual a entidade que cumpre certos requisitos legais torna-se apta a ter determinadas relações negociais com a Administração Pública.

10.3. O objeto do convênio deve ser o apoio, isto é, a execução de uma atividade supletiva das atividades das IFES e ICTS. O parecer elaborado pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria CGPAE/N.º 03/2011, que bem esclarece o ponto no seguinte trecho:

"59. [...] O que move a IFES rumo à contratação da fundação de apoio é a necessidade de crescimento transitório de sua estrutura para poder dar vazão a projetos classificados como ações específicas, os quais não poderiam ser adequadamente executados se a IFES fosse depender de sua estrutura permanente instalada.

60. Dentro dessa linha, há de se entender que a palavra "necessária", na hipótese, está relacionada à exigência de se demonstrar, no caso concreto, que a estrutura permanente instalada na IFES não teria condições de absorver ou de viabilizar a logística de execução do projeto."

10.4. O caráter supletivo do apoio liga-se à necessária transitóridade das coisas apoiadas pois, se permanentes fossem, deveriam ser supridas pela própria Administração. Esta singela verdade consta da Lei 8.958: além do próprio *caput* do art. 1º, que prevê contratos e convênios para viabilizar o apoio e, assim, pressupõe o prazo certo, o § 1º veda, "em qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de objetos específicos." Do mesmo modo, o art. 3º, I, veda o apoio para fins de realização de serviços terceirizados em geral, atividades administrativas de rotina e expansões vegetativas da IFES e ICTs.

11. Em conclusão, se não estamos diante de uma fundação privada e devidamente credenciada na forma do art. 2º, III, da Lei 8.958/94 não há que se falar em incidência da legislação atinente às fundações de apoio. Além disso, o objeto do convênio deve, necessariamente, ser o apoio a um projeto específico e, portanto, transitório, que comprovadamente não possa ser executado pelas IFES ou demais ICTs. Nesse sentido é o teor da Orientação Normativa nº 14, de 1º de abril de 2009, da Advocacia-Geral da União, aplicável por analogia aos convênios:

(Assinatura)

OS CONTRATOS FIRMADOS COM AS FUNDAÇÕES DE APOIO COM BASE NA DISPENSA DE LICITAÇÃO PREVISTA NO INC. XIII DO ART. 24 DA LEI Nº 8.666, DE 1993, DEVEM ESTAR DIRETAMENTE VINCULADOS A PROJETOS COM DEFINIÇÃO CLARA DO OBJETO E COM PRAZO DETERMINADO. SENDO VEDADAS A SUBCONTRATAÇÃO; A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS OU DE MANUTENÇÃO; E A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DESTINADOS A ATENDER AS NECESSIDADES PERMANENTES DA INSTITUIÇÃO.

12. Essas conclusões, *per se*, afastam essa hipótese para o caso que deu origem à consulta ao DEPCONSU/PGF e a esta Câmara pois, embora não seja possível pelo que consta dos autos, saber com precisão o objeto dos convênios celebrados entre a FAPEMIG e o CNPq, a própria entidade junta cópia do Decreto Estadual nº 36.278, de 24/10/1994, que aprovou seu Estatuto, no qual consta a previsão da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG – como **pessoa jurídica de direito público**, sem fins lucrativos; (processo NUP nº 01300.000722/2015-37, seq. 3 destes autos).

13. Já quanto à previsão de despesas operacionais nos convênios regidos pelo Decreto n.º 6.170/2007 (com a redação dada pelo Decreto nº 8.244/2014) e pela Portaria Interministerial n.º 507/2011, isto é, os negócios jurídicos nos quais há transferência de recursos dos orçamentos da União para órgão ou entidade da administração direta ou indireta estadual, distrital ou municipal, a regulamentação é a seguinte:

Decreto 6.170/2007:

Art. 11-A. Nos convênios e contratos de repasse 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 programa de trabalho;

II - não ultrapassem quinze por cento do valor do objeto; e

III - sejam necessárias e proporcionais ao cumprimento do objeto.

§ 1º Consideram-se despesas administrativas as despesas com internet, transporte, aluguel, telefone, luz, água e outras similares.

§ 2º Quando a despesa administrativa for paga com recursos do convênio ou do contrato de repasse e de outras fontes, a entidade privada sem fins lucrativos deverá apresentar 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.

Portaria Interministerial n.º 507/2011:

Art. 52. O convênio deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes; inclusive esta Portaria, sendo vedado:

[...]

Parágrafo único. Os convênios celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos, poderão acolher despesas administrativas até o limite de 15% (quinze por cento) do valor do objeto, desde que expressamente autorizadas e demonstradas no respectivo instrumento e no plano de trabalho.

14. Note-se que os dispositivos acima têm como destinatárias as entidades privadas sem fins lucrativos, cujas parcerias com o Poder Público são hoje regidas pela Lei 13.019/2014. Por isso, embora não esteja nos limites objetivos da consulta originária, convém analisar a possibilidade de previsão de despesas administrativas nos termos de colaboração e de fomento regulados pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

15. O artigo 46 da Lei 13.019/2014 (com a redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) prevê as despesas admitidas nessas formas de parceria:

Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria:

I - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais. Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas;

II - diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija;

III - custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria;

IV - aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.

16. Note-se que a Lei não estabeleceu um "teto" percentual para tais despesas administrativas, o que não significa total liberdade para a definição do valor e sim uma autorização para que esses custos sejam justificadamente relacionados à execução da parceria, como lembra Humberto Fernandes de Moura na obra coletiva *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil* (no prelo, p. 151).

17. Em razão da manifesta abertura da previsão legal do inciso III do art. 46, acima transcrito, o regulamento da Lei, Decreto n.º 8.726/2016, previu o seguinte:

Art. 39. Os custos indiretos necessários à execução do objeto, de que trata o inciso III .. do art. 46 da Lei nº 13.019, de 2014, poderão incluir, entre outras despesas, aquelas com internet, transporte, aluguel, telefone, consumo de água e luz e remuneração de serviços contábeis e de assessoria jurídica.

18. Trata-se, a toda evidência, de rol exemplificativo de custos indiretos necessários à execução do objeto, mas aqui não se trata de pagamento de qualquer remuneração à entidade parceira, posto que isso descaracterizaria dois dos pressupostos fundamentais para a definição dos convênios e das parcerias com o Poder Público: (a) a inexistência de preço ou remuneração; e (b) a recíproca cooperação para a realização de um objetivo comum. Caso houvesse qualquer remuneração à convenente, o objeto seria, sob outro *nomen juris*, uma mera contratação direta de pessoa jurídica para o desempenho de certa atividade, o que exige licitação em estrita observância à Constituição e à Lei nº 8.666/1993. Nesse sentido, aplicando-se por analogia o raciocínio atinente aos convênios, é o disposto no Parecer n.º 01/2013, desta Câmara Permanente de Convênios da PGF (especialmente a partir do parágrafo 8.1) e a reiterada jurisprudência do TCU (p. ex., Acórdão 22.356/2006-Plenário; Acórdão 2.448/2007-2ª Câmara; Acórdão 2.848/2008-Plenário; Acórdão 3.121/2010-2ª Câmara; etc.).

19. Ainda aplicando aos termos de colaboração e de fomento os entendimentos em relação a convênios, o Tribunal de Contas da União tem entendimento consolidado no sentido de que o pagamento de remuneração à entidade convenente é ainda mais reprovável quando a execução do objeto é transferida a outrem. Não por acaso, a Portaria Interministerial nº 507/2011, em seu art. 60, exige que a entidade convenente execute diretamente o objeto da parceria, salvo nas hipóteses admitidas pela norma, e a Lei 13.019/2014, embora não o diga expressamente, em diversas passagens faz referência às organizações executantes da parceria.

20. Por tudo isso, não é válida a previsão de valores destinados à remuneração ou ao custeio da organização da sociedade civil como um todo, sob pena de descaracterização do negócio jurídico previsto em lei (incisos VII e VII do art. 2º da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.)

21. Essas são as possibilidades, no direito vigente, de previsão de despesas administrativas em convênios, termos de colaboração ou de fomento. Por conseguinte, é vedada qualquer remuneração ao convenente ou parceiro fora dessas estritas hipóteses legais e regulamentares.

22. Pelo que consta dos autos, afasta-se todas essas hipóteses para o pleito da FAPEMIG: as Leis 8.958/94 e 13.019/2014 não regulam a relação jurídica descrita na consulta, e, em relação às pessoas de direito público, como a FAPEMIG, não há previsão no Decreto 6.170/2007 e nem na Portaria Interministerial nº 507/2011 de pagamento de despesas operacionais.

### **III - CONCLUSÃO**

23. Assim, e levando em conta os argumentos jurídicos acima delineados, conclui-se por corroborar as conclusões do Parecer n.º 00128/2015/PF-CNPQ/PFCNPQ/PGF/AGU, contido na seq. 1 destes autos, sugerindo-se ainda, à guisa de orientação geral, as seguintes conclusões acerca da previsão de despesas administrativas em convênios:

d

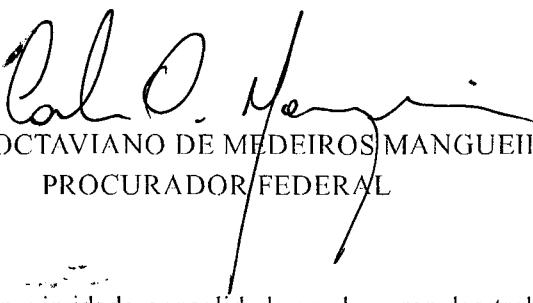
23.1. Nos convênios celebrados por IFES e demais ICTs com fundações privadas devidamente credenciadas na forma do art. 2º, III, da Lei 8.958/94, cujo objeto seja o apoio a um projeto específico e com prazo determinado - vedada a subcontratação, a contratação de serviços contínuos ou de manutenção e a contratação de serviços destinados a atender as necessidades permanentes da instituição (Orientação Normativa AGU nº 14, de 1º de abril de 2009).

possível a previsão de despesas operacionais no plano de trabalho, na forma do Decreto n.º 8.240, de 21 de maio de 2014.

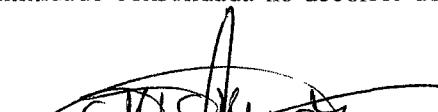
23.2. Nos convênios celebrados entre os órgãos e entidades da Administração Federal nos quais há transferência de recursos orçamentários da União para órgão ou entidade da administração direta ou indireta estadual, distrital ou municipal, não há previsão no ordenamento para o pagamento de despesas administrativas como internet, transporte, aluguel, telefone, luz, água e similares, já que o art. 11-A do Decreto 6.170/2007, que expressamente previa a hipótese, refere-se exclusivamente às entidades privadas sem fins lucrativos, cujas parcerias com o Poder Público são hoje regidas pela Lei 13.019/2014.

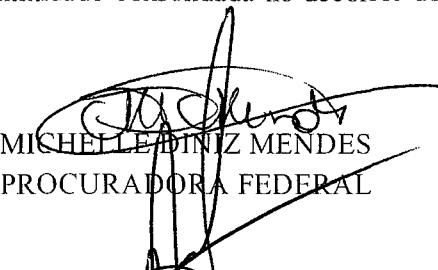
23.3. Nos termos de colaboração e de fomento regidos pela Lei nº 13.019/2014 podem ser previstas despesas de remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho durante a vigência da parceria; diárias, hospedagem e alimentação comprovadamente indispensáveis à execução do objeto da parceria; e despesas administrativas com com internet, transporte, aluguel, telefone, consumo de água e luz e serviços contábeis e de assessoria jurídica. Nesses casos, todas essas despesas devem ser previstas no plano de trabalho e demonstrada, em ato motivado, a sua necessidade para a execução da parceria.

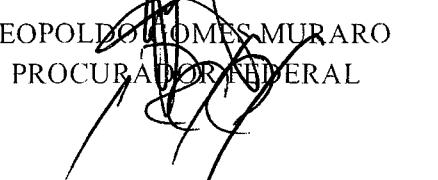
Brasília, 29 de setembro de 2016.

  
CARLOS OCTAVIANO DE MEDEIROS MANGUEIRA  
PROCURADOR FEDERAL

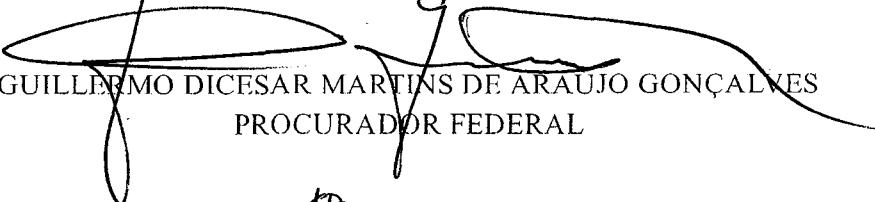
De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013).

  
MICHELLE DINIZ MENDES  
PROCURADORA FEDERAL

  
LEOPOLDO GOMES MURARO  
PROCURADOR FEDERAL

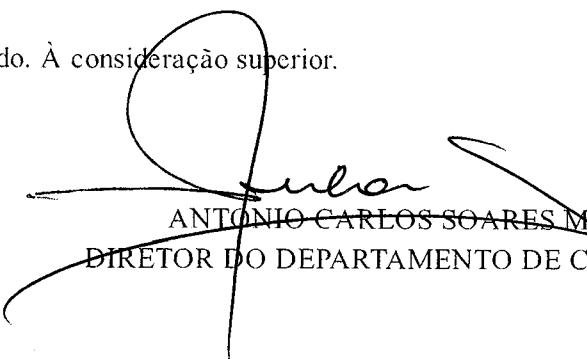
  
ROBERTO VILAS-BOAS MONTE  
PROCURADOR FEDERAL

  
RODRIGO ROMMEL DE MELO MATOS  
PROCURADOR FEDERAL

  
GUILLERMO DICESAR MARTINS DE ARAUJO GONÇALVES  
PROCURADOR FEDERAL

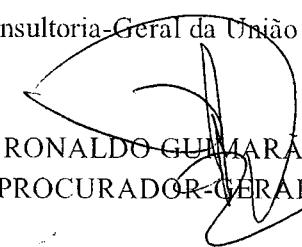
  
ILKO MACHADO DE CARVALHO  
PROCURADOR FEDERAL

De acordo. À consideração superior.

  
ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS  
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

APROVO o PARECER n. 00005/2016/CPCV/PGF/AGU, nos termos propostos das conclusões que seguem.

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

  
RONALDO GUIMARÃES GALLO  
PROCURADOR-GERAL FEDERAL

#### **CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N° 120 /2016:**

Nos convênios celebrados por IES e demais ICTs com fundações privadas devidamente credenciadas na forma do art. 2º, III, da Lei 8.958/94, cujo objeto seja o apoio a um projeto específico e com prazo determinado - vedada a subcontratação, a contratação de serviços contínuos ou de manutenção e a contratação de serviços destinados a atender as necessidades permanentes da instituição (Orientação Normativa AGU nº 14, de 1º de abril de 2009) -, é possível a previsão de despesas operacionais no plano de trabalho, na forma do Decreto nº 8.240, de 21 de maio de 2014.

#### **CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N° 121 /2016:**

Nos convênios celebrados entre os órgãos e entidades da Administração federal nos quais há transferência de recursos orçamentários da União para órgão ou entidade da administração direta ou indireta estadual, distrital ou municipal, não há previsão no ordenamento para o pagamento de despesas administrativas como internet, transporte, aluguel, telefone, luz, água e similares, já que o art. 11-A do Decreto 6.170/2007, que expressamente previa a hipótese, refere-se exclusivamente às entidades privadas sem fins lucrativos, cujas parcerias com o Poder Público são hoje regidas pela Lei 13.019/2014.

#### **CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N° 122/2016:**

Nos termos de colaboração e de fomento regidos pela Lei nº 13.019/2014 podem ser previstas despesas de remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho durante a vigência da parceria; diárias, hospedagem e alimentação comprovadamente indispensáveis à execução do objeto da parceria; e despesas administrativas com internet, transporte, aluguel, telefone, consumo de água e luz e serviços contábeis e de assessoria jurídica. Nesses casos, todas essas despesas devem ser previstas no plano de trabalho e demonstrada, em ato motivado, a sua necessidade para a execução da parceria.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 0130000722201537 e da chave de acesso 4d5c0332

---

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 11495475 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS Data e Hora: 29-09-2016 15:31. Número de Série: 3796960105636004972. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---