

---

TEMAS RELACIONADOS A CONVÊNIOS E DEMAIS  
AJUSTES CONGÊNERES TRATADOS NO ÂMBITO  
DA CÂMARA PERMANENTE DE CONVÊNIOS  
INSTITUÍDA COM BASE NA PORTARIA/PGF N.º 98,  
DE 26 DE FEVEREIRO DE 2013

---

Humberto Fernandes de Moura  
Procurador Federal

PARECER Nº 10/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/  
DEP CONSU/PGF/AGU

PROCESSO Nº 00407.001856/2013-52

INTERESSADO: Procuradoria-Geral Federal

ASSUNTO: Temas relacionados a convênios e demais ajustes congêneres tratados no âmbito da Câmara Permanente instituída com base na Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013.

EMENTA.

Associação de amigos de entidades públicas.

Natureza mista do ajuste. Aplicação do artigo 116 e parágrafos da lei 8.666/93. Princípios gerais do direito Administrativo e Estatuto dos Museus (Lei 11.904/2009).

Entre a associação de amigos e a entidade pública há uma relação colaborativa, pela qual a associação de amigos se dispõe a captar recursos em favor de projetos a serem executados no âmbito da entidade pública, situação que a aproximaria dos contratos de intermediação *sui generis*.

Assim, deve ser assinado instrumento de colaboração entre a entidade e a Associação de Amigos, que pode ser o contrato de intermediação *sui generis*, prevendo desde logo, os direitos e obrigações das partes.

Deve-se, com isso, aplicar o artigo 116 da lei 8.666/93, bem como os princípios gerais do Direito Administrativo e também a aplicação analógica do Estatuto dos Museus (Lei 11.904/2009), exceto em relação a possibilidade da Associação reservar até dez por cento da totalidade dos recursos por ela recebidos para a sua própria administração e manutenção, vez que tal reserva depende de previsão específica, a ser estabelecida legalmente.

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal:

1 A manifestação em exame decorre de projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal que, por intermédio da Portaria/PGF n.º 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 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, aumentando a segurança jurídica.

3 Regula atualmente a presente iniciativa, agora denominada Câmara Permanente de Convênios e demais ajustes congêneres desta PGF, a Portaria nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, do Exmo. Procurador-Geral Federal, desta feita, nesta novel.

4 O presente parecer visa analisar a situação jurídica das denominadas Associações de Amigos de Entidades Públicas, por força de sugestão levantada no I Fórum de Procuradores Chefes – Área temática Cultura, de que fazem parte os Procuradores Chefes das seguintes entidades: Agência Nacional do Cinema – ANCINE, Fundação Biblioteca Nacional – FBN, Fundação Cultural Palmares – FCP, Fundação Casa de Rui Barbosa – FCRB, Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, Fundação Nacional de Artes – FUNARTE, Fundação Joaquim Nabuco – FUNDAJ, Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. Vale o registro, inclusive, de que a Consultoria Jurídica do Ministério da Cultura faz parte da reunião na qualidade de convidado.

5 O tema me foi distribuído justamente pelo fato de que naquela oportunidade participava da reunião na qualidade de Procurador-Chefe Substituto do Instituto Brasileiro de Museus - IBRAM.

6 Na reunião acima indicada, houve consenso entre os participantes de que a temática relacionada à Associação de Amigos, na área da cultura, careceria de uma regulamentação uniforme junto

aquelas entidades, pois muito do que se relatou a época dizia respeito a iniciativas informais de regulamentação.

7 Também naquela oportunidade, foi mencionada a previsão legal expressa das Associações de Amigos no âmbito dos Museus, bem como Instrução Normativa editada pelo IBRAM, com vistas a regulamentar a situação.

8 Efetuada pesquisa na literatura administrativista, verificou-se a pequena preocupação dos autores em lidar com o tema. Dessa forma, até pelo limites do presente parecer, a linha que se desenvolverá será apenas de verificar a atual regulamentação pelo IBRAM e avaliar a eventual possibilidade de que outros entes na área de cultura sigam a regulamentação já existente no âmbito daquela entidade.

## II – DA PREVISÃO LEGAL DAS ASSOCIAÇÕES DE AMIGOS NO ESTATUTO DOS MUSEUS – LEI 11.904/2009

9 O Estatuto dos Museus – Lei 11.904/2009 – assim regulamenta a associação de amigos:

Art. 48. Em consonância com o propósito de serviço à sociedade estabelecido nesta Lei, poderão ser promovidos **mecanismos de colaboração** com outras entidades.

Art. 49. As **atividades** decorrentes dos mecanismos previstos no art. 48 desta Lei serão **autorizadas e supervisionadas pela direção do museu**, que poderá suspendê-las caso seu desenvolvimento entre em conflito com o funcionamento normal do museu.

Art. 50. Serão entendidas como associações de amigos de museus as **sociedades civis, sem fins lucrativos, constituídas na forma da lei civil, que preencham, ao menos, os seguintes requisitos:**

I – constar em seu instrumento criador, como **finalidade exclusiva**, o apoio, **a manutenção e o incentivo às atividades dos museus** a que se refiram, especialmente aquelas destinadas ao público em geral;

II – **não restringir a adesão de novos membros**, sejam pessoas físicas ou jurídicas;

III – **ser vedada a remuneração da diretoria.**

Parágrafo único. O **reconhecimento** da associação de amigos dos museus será realizado em **ficha cadastral elaborada pelo órgão mantenedor** ou entidade competente.

Art. 51. (VETADO)

Art. 52. As associações de amigos deverão **tornar públicos seus balanços periodicamente.**

Parágrafo único. As associações de amigos de museus deverão **permitir quaisquer verificações determinadas pelos órgãos de controle competentes**, prestando os esclarecimentos que lhes forem solicitados, além de serem **obrigadas a remeter-lhes anualmente cópias de balanços e dos relatórios do exercício social.**

Art. 53. As associações de amigos, no exercício de suas funções, **submeter-se-ão à aprovação prévia e expressa da instituição a que se vinculem, dos planos, dos projetos e das ações.**

Art. 54. As associações **poderão reservar até dez por cento da totalidade dos recursos por elas recebidos e gerados para a sua própria administração e manutenção**, sendo o restante revertido para a instituição museológica.

10 Pela legislação acima indicada, podem-se indicar as seguintes características gerais:

- a. A Associação de Amigos é uma espécie de associação civil, sem fins lucrativos, destinada exclusivamente a manter e incentivar a atividade do ente público;
- b. A relação entre a Associação e o ente público é de colaboração, sendo que, por captar recursos destinados às atividades dos entes públicos, a lei optou por estabelecer algumas restrições, como:
  - i. Prévio reconhecimento pela entidade pública.
  - ii. Prévia autorização e supervisão dos projetos, planos e ações a serem executadas.
  - iii. Publicação dos balancetes e submissão aos órgãos de controle.
  - iv. Possibilidade de previsão de reserva de até 10% dos valores recebidos e gerados, para a sua própria administração e manutenção.

### III – DA INSTRUÇÃO NORMATIVA DO IBRAM

11 O IBRAM, ao regulamentar a lei 11.904/2009, editou a Instrução Normativa n.º 01 de 27 de outubro de 2011, nos seguintes termos:

**INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº- 1, DE 27 DE OUTUBRO DE 2011.**

Dispõe sobre as relações entre os Museus que integram o Instituto Brasileiro de Museus- IBRAM e as Associações de Amigos de Museus. **O Presidente do Instituto Brasileiro de Museus - IBRAM**, no uso das atribuições constantes do inciso IV do artigo 20 do Decreto no 6.845, de 7 de maio de 2009;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 48 a 54 da Lei no 11.904, de 14 de janeiro de 2009, com relação ao estímulo à constituição de Associações de Amigos de Museus;

CONSIDERANDO a necessidade de definição de critérios que orientem as relações entre os Museus que integram o IBRAM e as Associações de Amigos de Museus, resolve:

Art. 1º. As entidades assim entendidas como Associações de Amigos dos Museus que integram o Instituto Brasileiro de Museus - IBRAM ficam condicionadas ao **prévio reconhecimento, por ato administrativo** deste, conforme previsão do artigo 50, da Lei 11.904, de 14 de janeiro de 2009.

Art. 2º. O IBRAM adotará como **requisitos mínimos** para o reconhecimento de Associações de Amigos de Museus:

I - ser sociedade civil, sem fins lucrativos, constituída na forma da lei civil;  
II - constar em seu instrumento de criação ou constituição, como finalidade exclusiva, o apoio, a manutenção e o incentivo às atividades dos museus a que se refiram, especialmente aquelas destinadas ao público em geral;

III - não haver restrição à adesão de novos membros, pessoas físicas ou jurídicas;

V- ser vedada a remuneração dos componentes da diretoria.

Art. 3º. Para os fins previstos no art. 1º, as Associações de Amigos de Museus **deverão preencher o formulário** do Anexo I da presente Instrução e enviá-lo ao IBRAM, por meio do respectivo Museu juntamente com a seguinte documentação:

I - carta de apresentação do respectivo Museu;

II - cópia autenticada do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ);

III - cópia autenticada do ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor.

§ 1º. A solicitação de reconhecimento como Associação de Amigos de Museus **será submetida ao Presidente do IBRAM** que, após apreciação da Diretoria, publicará no Diário Oficial da União a decisão a respeito.

§ 2º. O ato de reconhecimento levado a efeito pelo IBRAM terá **validade a contar da data da publicação da decisão do IBRAM no Diário Oficial da União**.

§ 3º. Para a **manutenção do ato de reconhecimento**, as Associações de Amigos de Museus deverão ter a sua documentação atualizada e

apresentar ao IBRAM os seus balanços, acompanhados do relatório de atividades, até o último dia útil do mês de maio de cada ano.

§ 4º Para cumprimento do disposto no artigo 53, da Lei 11.904, de 14 de janeiro de 2009, o IBRAM poderá solicitar às Associações de Amigos de Museus quaisquer documentos ou informações.

§ 5º Para o cumprimento do disposto no artigo 54, da Lei 11.904, de 14 de janeiro de 2009, **as Associações de Amigos de Museus deverão encaminhar ao IBRAM, por meio do respectivo museu, até o mês de maio de cada ano, relatório a respeito de sua arrecadação e aplicação dos seus recursos financeiros.**

§ 6º O ato de reconhecimento de que trata esta Instrução poderá ser revogado, a critério do IBRAM, no caso de descumprimento de compromissos ou projetos assumidos, infração à legislação ou ações consideradas prejudiciais aos interesses e a imagem do IBRAM.

Art. 4º. As Associações de Amigos de Museus **deverão encaminhar ao IBRAM o Plano Anual de Atividades**, por meio do respectivo Museu até o mês de novembro de cada ano.

§ 1º. Os Planos Anuais de Atividades deverão conter os planos, projetos e ações a serem realizados no decorrer do ano e deverão estar em consonância com os Planos Museológicos dos respectivos Museus.

§ 2º. Os Planos Anuais de Atividades e suas alterações serão submetidos à apreciação e deliberação da Diretoria Colegiada do IBRAM, acompanhados de Nota Técnica devidamente aprovada pela direção do respectivo Museu.

§ 3º. Todos e quaisquer investimentos, benfeitorias e obras previstas no Plano Anual de Atividades, a serem realizados nas dependências do respectivo Museu, serão submetidos à apreciação e aprovação prévia sua Direção.

§ 4º. É vedada a realização de ações e projetos, por parte das Associações de Amigos de Museus, de duração indeterminada.

Art. 5º. **Fica vedado às Associações de Amigos de Museus o desenvolvimento ou a participação em quaisquer atividades administrativas de competência dos respectivos Museus.**

Art. 6º. Os Museus que integram o IBRAM **poderão ceder espaço físico para uso das Associações de Amigos de Museus, a título precário e mediante autorização específica, para projetos, atividades e ações previstas no Plano Anual de Atividades.**

Art. 7º. **Fica vedada qualquer cessão, permissão de uso ou autorização, por mais precária que seja, de espaço físico para a utilização como sede, domicílio ou instalações administrativas de Associações de Amigos de Museus, no âmbito dos Museus que integram o IBRAM.**

Art. 8º. **Fica vedada qualquer cessão, permissão de uso ou autorização, por mais precária que seja, de espaço físico para o exercício de atividades de comércio pelas Associações de Amigos de Museus, sem que haja o devido procedimento licitatório, na forma da legislação vigente.**

Art. 9º. As Associações de Amigos de Museus, bem como todos os Museus que integram o IBRAM, deverão adequar-se às disposições desta Instrução, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, a contar de sua publicação.

Art. 10º. Esta Instrução entra em vigor na data de sua publicação.

12 Ao se comparar o texto da Instrução Normativa com a previsão legal, nota-se: (1) Que o IBRAM apenas elucida a forma de atendimento às exigências legais, mas por outro lado (2) também se manifesta expressamente a respeito dos limites existentes na relação de colaboração da Associação de Amigos e a entidade pública, concluindo que:

- a) As Associações de Amigos não poderão participar do desenvolvimento ou em quaisquer atividades administrativas de competência das entidades públicas. Tal conclusão decorre do fato de que **a relação com a Associação de Amigos não é forma de terceirização das atividades legalmente atribuídas aos entes públicos.**

Não poderão realizar ações e projetos de duração indeterminada, **como de regra não existe nas relações das entidades públicas com associações/sociedades privadas.**

- b) A entidade não poderá ceder, permitir o uso ou autorizar, por mais precário que seja, o espaço físico para o exercício de atividades de comércio pelas Associações de Amigos, sem que haja o devido procedimento licitatório; **Como se trata de utilização econômica de espaço público, isso depende expressamente de se sagrar-se vencedora em certame licitatório**, sendo que tal previsão apenas consolida uma orientação que decorre dos princípios que orientam a Administração Pública.
- c) A entidade também não poderá ceder, permitir o uso ou autorizar, por mais precário que seja, o espaço físico para a utilização como sede, domicílio ou instalações administrativas de Associações de Amigos;

- d) Há a permissão específica para que a entidade venha a ceder espaço físico para uso das Associações de Amigos, a título precário e mediante autorização específica, para projetos, atividades e ações previstas no Plano Anual de Atividades. **Ou seja, sendo a sede da entidade um espaço público qualquer utilização exclusiva por ente privado depende de participação em licitação.**

13 As vedações acima deixam claro que a entidade pública está se relacionando com uma associação de natureza privada, ou seja, a Associação de Amigos exerce colaboração com a entidade pública, mas **não detém nenhum privilégio, que não aqueles previstos expressamente.**

#### **IV – E SE A RELAÇÃO COM A ASSOCIAÇÃO DE AMIGOS NÃO ESTIVER PREVISTA LEGALMENTE COM DETERMINADA ENTIDADE?**

14 Feito esse breve apanhado da legislação do IBRAM a respeito das Associações de Amigos, a questão que agora se coloca é: É possível que uma determinada entidade se relacione com Associações de Amigos em projetos na área da cultura, sem que sua lei de regência preveja expressamente?

15 Como dito acima, a relação existente entre a associação de amigos e a entidade pública é uma relação de colaboração. Sobre o tema, recorde-se a legislação de regência dos Convênios – Decreto 6.170/2007 e Portaria Interministerial MPOG/CGU/MF n.º 507/2011, que conceituam convênios como:

[...] acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline **a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União** e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

16 Diante do apanhado acima, duas situações são possíveis: (a) Se o recurso está consignado expressamente de dotações consignadas

nos Orçamentos Fiscal e da seguridade da União, deve ser celebrado convênio com a Associação de Amigos, respeitando todas as exigências atinentes às entidades privadas sem fins lucrativos. (b) Por outro lado, no caso de recursos recebidos pela Associação, nos termos do artigo 54 da Lei 11.904/2009, há uma controvérsia a respeito da natureza pública ou privada de tais recursos. Sobre o tema, sabe-se que o item 89 da coletânea de entendimentos elaborada pela Controladoria Geral da União e Ministério da Educação indica a controvérsia a respeito da gestão de recursos das Instituições Federais de Ensino Superior aportados pela iniciativa privada.

Os recursos arrecadados por conta de projetos ou atividades de ensino e de extensão (como as receitas de taxas de matrícula de vestibular, de inscrição ou mensalidade dos cursos de especialização e de extensão universitária) pertencem originariamente à Instituição Federal de Ensino. Assim, esses recursos devem ser recolhidos à conta única da IFE junto ao Tesouro Nacional. Estas receitas próprias captadas pelas IFEs poderão ser estimadas para compor sua dotação orçamentária anual e revisadas dentro de um mesmo ciclo orçamentário, conforme rito de reestimativa de receitas próprias e solicitação de créditos suplementares, orientado pela SPO/MEC a cada ciclo orçamentário. Cabe destacar que parte dos recursos repassados pelas IFEs às Fundações de Apoio, no âmbito de cada convênio/ ajuste para execução de um determinado projeto, poderá ser destinada à cobertura das despesas administrativas da Fundação de Apoio, devidamente detalhadas no Plano de Trabalho que rege o apoio dado na execução e logística das atividades de cada projeto.

Quanto a recursos aportados pela iniciativa privada às Fundações de Apoio para financiar atividades de pesquisa, trata-se de tema controverso quanto à necessidade de seu recolhimento à conta única do Tesouro Nacional ou à possibilidade de que sejam recebidos diretamente pelas Fundações, em função de sua destinação a projetos específicos de pesquisa.

Até que eventual ajuste normativo seja efetivado para pacificar o entendimento sobre o assunto, os dirigentes das IFEs devem pautar-se pela jurisprudência do TCU atinente à matéria, garantindo, sempre, o controle e a transparência na gestão dos recursos, ao lado da efetividade dos projetos de pesquisa.

17 Dessa forma, a necessidade ou não do recolhimento dos recursos aportados pela iniciativa privada a conta única do Tesouro Nacional, por envolver matéria de alta controvérsia, será oportunamente objeto de parecer específico desta Câmara Permanente.

18 Inobstante isso, o parecer pode prosseguir em relação aos demais aspectos:

19 A despeito do conceito acima, entre a associação de amigos e a entidade há uma relação colaborativa, pela qual a associação de amigos se disporia a captar recursos, situação que a aproximaria dos contratos de intermediação, com peculiaridades que o tornariam *sui generis*. Afinal, no caso em apreço, não se pode falar em contraprestação ou finalidade lucrativa exercida pelas Associações de Amigos. Bem diferente seria o contrato firmado pela Administração Pública com ente privado especializado na captação de recursos, em que o aspecto de intermediação seria essencialmente uma prestação de serviços que, por esse motivo, seria lícita.

20 A propósito, não é novidade a possibilidade de ajuste de vontade, similares aos contratos, em que não há contraprestação. Nota-se, com isso, que há na relação entre entidade pública e a associação de amigos uma figura mista, não regulada expressamente seja pelo Código Civil ou por legislação específica, exceto no caso do IBRAM.

21 Aliás, a relação entre a entidade pública e a associação de amigos pode ser enquadrada como um contrato de intermediação *sui generis* e, como tal, pode ser enquadrado como contrato administrativo em sentido amplo:

Usualmente, **esses contratos não são instrumento de satisfação de intuito lucrativo de qualquer das partes, ainda que possam gerar transferência de recursos econômicos de titularidade de uma parte para outra**. Rigorosamente, não existe comutatividade em tais contratos – entendida a expressão comutatividade para indicar a correspondência entre as prestações realizadas reciprocamente entre as partes.<sup>1</sup> (grifou-se)

22 Além disso, para além da intermediação, a associação é também responsável pela concretização de ações e projetos, em nome próprio,

---

1 Ibidem, p. 356-357 e 804.

mas de interesse de ambos<sup>2</sup>, vez que está obrigada a apresentar projetos, planos e ações a serem realizados após expressa autorização da entidade pública.

23 Aliás, aqui vale um registro importante: A Associação não presta propriamente um serviço à Administração passível de ser remunerado. Dessa forma, o percentual de até 10 % de que trata a lei em seu artigo 54<sup>3</sup> deve ser entendido como uma autorização legal para ressarcimento comprovado de despesas e, no caso, não pode ser simplesmente aplicado por analogia às outras entidades culturais.

24 Ou seja, a definição do percentual deve ser objeto de justificativa e de comprovação específica quanto às despesas efetivamente realizadas para a administração e manutenção da Associação de Amigos, observado o limite legal.

25 Sobre o ponto acima, contudo, não há que falar em aplicação da analogia para favorecer outras entidades no âmbito da cultura.

26 Em outras palavras, a existência ou mesmo a definição de percentual que pode ser reservado pelas Associações de Amigos que se relacionam com outras entidades que não sejam o IBRAM deve (a) estar expressamente autorizado por diploma legal

27 De toda forma, sendo a relação entre a entidade pública e a associação uma espécie de ajuste, deve-se recorrer à regra geral estabelecida pelo artigo 116 da Lei 8.666/93 e parágrafos, que dispõe:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

---

2 Dado que, na lei do IBRAM, consta dentre suas atribuições institucionais justamente a de auxiliar a entidade pública, o que gera maior segurança na aplicação de recursos

3 Art. 54. As associações poderão reservar até dez por cento da totalidade dos recursos por elas recebidos e gerados para a sua própria administração e manutenção, sendo o restante revertido para a instituição museológica.

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

§ 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

§ 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata

instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

28 O artigo 116, como já se sabe, convive com várias dificuldades a serem superadas, especialmente, quanto à concretização das disposições da lei 8.666/93, que teriam aplicação para o ajuste analisado.

29 Assim, para a concretização do seu âmbito de aplicação, deve-se recorrer à natureza do ajuste firmado, bem como a aplicação dos princípios gerais do Direito Administrativo e a aplicação analógica da lei do IBRAM.

## V – DA CONCLUSÃO

30 Diante disso, conclui-se:

- a) O reconhecimento da associação de amigos, **não envolvendo caráter competitivo no respectivo caso concreto**, torna possível a aplicação do Instituto do Credenciamento. Sugere-se que seja conferida ampla publicidade para o credenciamento de quantas associações de amigos quanto se interessarem para realização do objetivo comum.
- b) No âmbito da Cultura, é **possível que uma determinada entidade se relacione com Associações de Amigos na área da cultura em projetos dessa natureza**, mesmo que a lei de regência não preveja expressamente, sendo que os requisitos para reconhecimento da Associação de Amigos **podem ser os mesmos que os exigidos pelo IBRAM**, especialmente quanto ao objetivo exclusivo da associação voltado para o auxílio da entidade, exceto em relação à possibilidade da Associação reservar até dez por cento da totalidade dos recursos por ela recebidos para a sua própria administração e manutenção.
- c) Após o reconhecimento, pode ser assinado contrato de intermediação *sui generis* entre a entidade e a Associação de Amigos, prevendo desde logo, os direitos e obrigações das partes, dentre outros regramentos exigidos pelo artigo 116 da lei 8.666/93 e seus parágrafos.

- d) Da mesma forma que exigido na legislação do IBRAM, a associação deve proceder à publicação dos balancetes e submissão aos órgãos de controle, pois a medida acima apontada contribui para a transparência dos atos apontados.
- e) Como não se trata propriamente de um serviço prestado pela Associação que deva ser remunerado, o percentual de até 10% de que trata a lei deve ser entendido como uma forma de ressarcimento. Em outras palavras, a definição do percentual deve ser objeto de justificativa e de comprovação específica quanto às despesas efetivamente realizadas para a administração e manutenção a ser definido, observado o limite legal.
- f) A existência ou mesmo a definição de percentual que pode ser reservado pelas Associações de Amigos, **que se relacionam com outras entidades que não sejam o IBRAM** deve estar expressamente autorizado por diploma legal.
- g) A necessidade ou não do recolhimento dos recursos aportados pela iniciativa privada a conta única do Tesouro Nacional, por envolver matéria de alta controvérsia, será objeto de parecer específico desta Câmara Permanente.
- h) Por fim, da mesma forma como ocorre no IBRAM, a associação **não** deve gozar de nenhum privilégio junto a Administração, vedando-se expressamente que:
- ii. Ela participe do desenvolvimento ou em quaisquer atividades administrativas de competência das entidades públicas, pois não se trata de terceirização de serviços públicos.
  - iii. Não poderão realizar ações e projetos de duração indeterminada, **como de regra não existe nas relações das entidades públicas com associações/sociedades privadas.**
  - iv. A entidade não poderá ceder, permitir o uso ou autorizar, por mais precário que seja, o espaço físico para o exercício de atividades de comércio pelas Associações de Amigos, sem que haja o devido procedimento licitatório;
  - v. A entidade não poderá ceder, permitir o uso ou autorizar, por mais precário que seja, o espaço físico para a utilização como sede, domicílio ou instalações administrativas de Associações de Amigos;

31 São essas as considerações que submeto a elevada consideração.

Brasília, 08 de agosto de 2013.

Humberto Fernandes de Moura  
Procurador Federal

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

Cintia Tereza Gonçalves Falcão  
Procuradora Federal

José Reginaldo Pereira Gomes Filho  
Procurador Federal

Érica Maria Araújo Saboia Leitao  
Procuradora Federal

Guillermo Dicesar Martins de Araújo Gonçalves  
Procurador Federal

Rui Magalhães Piscitelli  
Procurador Federal

Michelle Diniz Mendes  
Procuradora Federal

De acordo. À consideração superior.

Brasília, 06 de setembro de 2013.

Antonio Carlos Soares Martins  
Diretor do Departamento de Consultoria

## DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO o PARECER N° 10/2013/GT467/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

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

Brasília, 06 de setembro de 2013.

MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS  
Procurador-Geral Federal

## CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N° 42/2013:

O reconhecimento da associação de amigos, **não envolvendo caráter competitivo no respectivo caso concreto**, torna possível a aplicação do Instituto do credenciamento.

## CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N° 42/2013:

No âmbito da Cultura, é **possível que uma determinada entidade se relacione com Associações de Amigos na área da cultura em projetos dessa natureza**, mesmo que a lei de regência não preveja expressamente, sendo que os requisitos para reconhecimento da Associação de Amigos **podem ser os mesmos que os exigidos pelo IBRAM**, especialmente quanto ao objetivo exclusivo da associação voltado para o auxílio da entidade, exceto em relação à possibilidade da Associação reservar até dez por cento da totalidade dos recursos por ela recebidos para a sua própria administração e manutenção.

## CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N° 42/2013:

Após o reconhecimento, deve ser firmado instrumento entre as entidades que pode ser assinado contrato de intermediação *sui generis* entre a entidade e a Associação de Amigos, prevendo desde logo, os direitos e obrigações das partes, dentre outros regramentos exigidos pelo artigo 116 da lei 8.666/93 e seus parágrafos.

**CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 42 /2013:**

Da mesma forma que exigido na legislação do IBRAM, a associação deve proceder à publicação dos balancetes e submissão aos órgãos de controle.

**CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº /2013:**

O percentual de até 10% de que trata a lei deve ser entendido como uma forma de ressarcimento. Portanto, a definição do percentual deve ser objeto de justificativa e de comprovação específica quanto às despesas efetivamente realizadas para a administração e manutenção a ser definido, observado o limite legal. A existência ou mesmo a definição de percentual que pode ser reservado pelas Associações de Amigos, **que se relacionam com outras entidades que não sejam o IBRAM**, deve estar expressamente autorizado por diploma legal específico.

**CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 42 /2013:**

Por fim, da mesma forma como ocorre no IBRAM, a associação **não** deve gozar de nenhum privilégio junto a Administração, vedando-se expressamente que: (a) Ela participe do desenvolvimento ou em quaisquer atividades administrativas de competência das entidades públicas; (b) Não poderão realizar ações e projetos de duração indeterminada. (c) A entidade não poderá ceder, permitir o uso ou autorizar, por mais precário que seja, o espaço físico para o exercício de atividades de comércio pelas Associações de Amigos, sem que haja o devido procedimento licitatório; (d) A entidade não poderá ceder, permitir o uso ou autorizar, por mais precário que seja, o espaço físico para a utilização como sede, domicílio ou instalações administrativas de Associações de Amigos.