

Major QOEM Roger Nardys de Vasconcellos
Major QOEM Darlen Silva Ribeiro
Major QOEM Vinícius Oliveira Braz Deprá



MANUAL DE CONVÊNIOS

Guia didático para a gestão de Convênios no âmbito do
Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul



Rfb
Editora



MANUAL DE CONVÊNIOS

Guia didático para a gestão de Convênios no âmbito do
Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul

Major QOEM Roger Nardys de Vasconcellos
Major QOEM Darlen Silva Ribeiro
Major QOEM Vinícius Oliveira Braz Deprá


MANUAL DE CONVÊNIOS:
Guia didático para a gestão de Convênios no
âmbito do Corpo de Bombeiros Militar do Rio
Grande do Sul

1ª Edição

Belém-PA



2020



<https://doi.org/10.46898/rfb.9786599175183>.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

M294

Manual de convênios: guia didático para a gestão de convênios no âmbito do Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul [recurso digital] / Roger Nardys de Vasconcellos, Darlen Silva Ribeiro, Vinícius Oliveira Braz Deprá. -- 1. ed.-- Belém: Rfb Editora, 2020.
3.280 kB; PDF: il.
Inclui Bibliografia.
Modo de acesso: www.rfbeditora.com.

ISBN: 978-65-991751-8-3.
DOI: 10.46898/rfb.9786599175183.

1. Convênios. 2. Pesquisa. 3. Estudo.
I. Título.

CDD 352.5

Elaborado por Rfb Editora.

Copyright © 2020 edição brasileira
by Rfb Editora.

Copyright © 2020 texto
by os autores



Obra sob o selo Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional. Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do trabalho, mesmo para fins comerciais, desde que lhe atribuam o devido crédito pela criação original.

Conselho Editorial

Prof. Dr. Ednilson Sergio Ramalho de Souza - UFOPA.

Prof.^a Dr.^a. Roberta Modesto Braga - UFPA.

Prof. Me. Laecio Nobre de Macedo - UFMA.

Prof. Dr. Rodolfo Maduro Almeida - UFOPA.

Prof.^a Dr.^a. Ana Angelica Mathias Macedo - IFMA.

Prof. Me. Francisco Robson Alves da Silva - IFPA.

Prof.^a Dr.^a. Elizabeth Gomes Souza - UFPA.

Prof.^a Me. Neuma Teixeira dos Santos - UFRA.

Prof.^a Me. Antônia Edna Silva dos Santos - UEPA.

Prof. Dr. Carlos Erick Brito de Sousa - UFMA.

Prof. Dr. Orlando José de Almeida Filho - UFSJ.

Diagramação e arte da capa

Priscila Rosy Borges de Souza.

Revisão de texto

Sandra Mara Guaglianoni Neto.



Home Page: www.rfbeditora.com.

E-mail: adm@rfbeditora.com.

CNPJ: 36.972.053/0001-11.

Belém, Pará, Brasil.



DEDICATÓRIA

Às mulheres e aos homens que incansavelmente dedicam-se à missão de salvar vidas, lembrando-se que o sucesso do Corpo de Bombeiros Militares do Estado do Rio Grande do Sul surge do comprometimento e trabalho de toda a corporação, rememorando Leonardo Da Vinci: “Em primeiro lugar vem a dedicação, depois a habilidade.”




AGRADECIMENTO

A todos que contribuíram com seu conhecimento, teórico e prático, bem como aos que incentivaram a elaboração e o desenvolvimento deste compêndio dirigido àqueles que buscam perfectibilizar sua atuação lastreada na legalidade e efetividade.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	11
APRESENTAÇÃO	12
INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1	
CONVÊNIOS: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO NECESSÁRIA NO ÂMBITO DO CBMRS	15
1.1 Os negócios jurídico-administrativos	16
1.2 Política Institucional para a Realização de Convênios	19
1.3 As Diretrizes para a Elaboração de Convênios.....	21
CAPÍTULO 2	
DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APLICÁVEIS AOS CONVÊNIOS	25
2.1. Princípio da Legalidade	26
2.2 Princípio da Moralidade	28
2.3 Princípio da Impessoalidade e da Finalidade.....	31
2.4 Princípio da Publicidade.....	32
2.5 Princípio da Eficiência.....	34
2.6 Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade.....	35
2.7 Princípio da Motivação	37
CAPÍTULO 3	
DAS DEFINIÇÕES TÉCNICAS DOS INSTITUTOS DO CONVÊNIO	41
3.1 Conceito.....	42
3.2 Diferença do Contrato	43
3.3 Convênio e Termo de Cooperação	47
3.5 As Partes de um Convênio	49
3.6 Desnecessidade de Licitação	50
3.7 Objetivos.....	52
3.8 Metas.....	52
3.9 Contrapartida	53
3.10 Projeto, atividade e evento de duração certa	54
3.11 Descentralização de Recursos Federais	55
3.12 Duração dos Convênios	55
3.13 Denúncia.....	57
3.14 Vedação da Taxa de Administração e Outras.....	57

CAPÍTULO 4	
OUTROS INSTRUMENTOS CONGÊNERES: NOÇÕES GERAIS	59
4.1 Termo de Cooperação	60
4.2 Termo de Colaboração:	60
4.3 Termo de Fomento.....	60
4.4 Acordo de Cooperação.....	60
4.7 Protocolo de Intenções	60
4.8 Termo Aditivo	61
CAPÍTULO 5	
DO PLANO DE TRABALHO.....	63
CAPÍTULO 6	
DOS REQUISITOS PARA A FORMALIZAÇÃO DE CONVÊNIOS.....	67
6.1 Autorização do Poder Legislativo	68
6.2 Competência para Legislar sobre Convênios.....	69
6.3 Os Convênios no Corpo de Bombeiros Militar.....	69
CAPÍTULO 7	
DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DE REGULARIDADE	71
7.1 Convênios com Municípios	72
7.2 Convênios com Demais Entidades	73
CAPÍTULO 8	
DA ASSINATURA DOS CONVÊNIOS E SEUS TERMOS ADITIVOS.....	75
8.1 Celebração de Termo Aditivo	76
CAPÍTULO 9	
DA DESIGNAÇÃO DE GESTOR	79
9.1 Das competências dos gestores.....	80
CAPÍTULO 10	
SÚMULA DA LEGISLAÇÃO QUE REGULA OS CONVÊNIOS	85
CAPÍTULO 11	
DOS PROCEDIMENTOS A SEREM ADOTADOS PARA RECEBIMENTO DOS RECURSOS E PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	89
11.1 Abertura e Movimentação da Conta Bancária.....	91
11.2 Utilização dos Recursos Financeiros	91
11.3 Prestação de Contas	93
11.4 Relatório Técnico.....	95
11.5 Utilização Dos Bens Adquiridos.....	95



11.6 Da Viabilização de Novos Projetos.....	95
CAPÍTULO 12	
DIPOSIÇÕES FINAIS DOS CONVÊNIOS.....	97
12.1 Convênio do Final de Exercício	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	101
BREVE CURRÍCULO DOS AUTORES.....	106

PREFÁCIO

Com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 67, no dia 17 de junho de 2014, o Corpo de Bombeiros Militar no Estado do Rio Grande do Sul desmembrou-se da Brigada Militar, com o objetivo de aprimorar a prevenção e o combate de incêndios, as buscas e salvamentos e as ações de defesa civil. Lembrando, quem aprimora, especializa, age com esmero. Nesse sentido, alegro-me em apresentar um dos primeiros frutos oriundos da novel Instituição Gaúcha.

A obra, estruturada em treze capítulos e uma série de modelos ao seu final, “MANUAL DE CONVÊNIOS: Guia didático para a gestão de Convênios no âmbito do Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul”, de lavra dos eminentes Majores do Quadro de Oficiais do Estado Maior do CBMRS Roger Nardys de Vasconcellos, Darlen Silva Ribeiro e Vinícius Oliveira Braz Deprá, oportuniza aos seus leitores importante subsídio aos gestores no momento de realizarem os ajustes entre o poder público e entidades, buscando a consecução de objetivos de interesse comum.

A parte inicial do trabalho tem por escopo contextualizar os convênios firmados no âmbito do CBMRS, principalmente no tocante a padronização e formalização de convênios para o FUNREBOM. Ainda, realiza imersão nas questões principiológicas, com vistas a verificar as devidas enunciações normativas genéricas, que condicionam e orientam a compreensão dos convênios, definições técnicas e estudo dos convênios em espécie.

Seguindo a leitura, são abordados os planos de trabalho, instrumentos que especificam as atribuições assumidas por cada um dos partícipes; os requisitos para a formalização dos convênios; os documentos necessários à perfectibilização; termos aditivos; análise da designação do gestor, servidor responsável por acompanhar a execução do instrumento jurídico; e a súmula da legislação reguladora. Finalizando o estudo, os autores abordam o Termo de Convênio e a importante fase de recebimento dos recursos e respectiva prestação de contas.

Lembrando as palavras de Cora Coralina “Feliz aquele que transfere o que sabe e aprende o que ensina”, parabeno os oficiais autores desta relevante obra, uma vez que o Manual aqui apresentado dá um importante passo ao constante objetivo de assegurar maior segurança jurídica no momento da realização dos convênios. Orgulha-me referir, esta doutrina se destina a todos administradores públicos, devido a sua riqueza de detalhes, aprofundamento e reflexões em comento.

Boa leitura!

Porto Alegre, julho de 2020.

Marcelo Gomes Frota

Secretário de Estado da Segurança Pública Adjunto

APRESENTAÇÃO

O presente Manual tem por objetivo elucidar questões mais recorrentes no âmbito interno no que concerne à matéria, apresentando uma linguagem clara e estritamente direcionada à prática diária.

Os convênios são instrumentos de cooperação dos diversos entes da Administração Pública entre si, e com particulares, dentro da premissa de conjugação de esforços comuns para realização de atividades de interesse público, cujo empenho isolado dos partícipes não tornaria viável, ou cuja execução isolada não traria resultados tão eficazes.

O mundo atual, marcado pelo influxo da redefinição das relações entre Estado e a sociedade civil, e as prestações que aquele deve oferecer a esta, impõe sejam estruturados novos arranjos capazes de fazer o ente público responder ao bem comum na medida das demandas sociais, oportunamente.

Portanto, no intuito de promover, com maior eficácia, a consecução de sua missão constitucional, o Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul, na esteira da ordem legislativa, busca fomentar a execução de suas atribuições por meio dos denominados convênios.

Assim, no uso de suas atribuições legais e no intuito de conferir maior efetividade e transparência aos atos de gestão, o presente estudo servirá, em última análise, como aperfeiçoamento da boa gestão administrativa com vistas a permitir melhores serviços públicos à sociedade.

Coronel QOEM César Eduardo Bonfanti

Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar



INTRODUÇÃO



Os Convênios atuam como mecanismo de integração e desenvolvimento do Corpo de Bombeiros Militar, tanto no que concerne a sua interação com outros entes federativos, quanto na conjugação de esforços com entidades civis. Adotam a fórmula insculpida no artigo 241 da Constituição Federal, que permite a conjugação de esforços entre os diversos órgãos da Administração, de um lado procurando eliminar a atuação dúplice, repetitiva de ações que visem a um mesmo resultado final, e de outro, conectando e coordenando esforços de múltiplos agentes, buscando redistribuí-los com vistas à otimização da eficiência e economicidade dos resultados.

As presentes orientações objetivam instruir procedimentos para a realização de Convênios, Acordos de Cooperação, Protocolos de Intenções e Termos Aditivos, oferecendo aos interessados diretos informações que possibilitem a melhoria da capacidade institucional e individual de efetivá-los. São conhecimentos específicos necessários ao desenvolvimento de atividades relativas à elaboração, execução, gestão e prestação de contas de Convênios ou ajustes celebrados com a interveniência do Corpo de Bombeiros Militar, contribuindo, assim, significativamente para evitar impropriedades e irregularidades fiscalizadas pelo Tribunal de Contas do Estado, bem como para fomentar o emprego do instituto.

O trabalho que ora se apresenta não deve ser entendido como um instrumento a mais de burocratização, mas como mecanismo que contribua para somar esforços, buscar recursos, possibilitar contrapartidas, disciplinar procedimentos, auxiliar na elaboração de projetos, acompanhar a tramitação de processos e a execução dos convênios, bem como incentivar e apoiar, no limite de sua competência, todas as ações no sentido de dinamizar as atividades de convênios afetas à Corporação.

Registra-se que a política de captação de recursos pela via do convênio fica subordinada ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração Superior, a quem compete definir e priorizar metas, programas e projetos.

Entrementes, entende-se que a identificação dos possíveis convênios, no que concerne ao julgamento de sua viabilidade técnica, compete principalmente aos interessados diretos, que conhecem os objetivos a serem alcançados e a forma de atingi-los.



CAPÍTULO 1

CONVÊNIOS: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO NECESSÁRIA NO ÂMBITO DO CBMRS

Como é cediço, o Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul (CBMRS) possui uma autonomia institucional bastante recente. Com efeito, a sua desvinculação da Brigada Militar ocorreu a partir da Emenda Constitucional nº 67, de 17 de junho de 2014. Foi a partir dessa Emenda Constitucional que se deu nova redação ao artigo 124 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que passou a reconhecer o CBMRS como órgão autônomo da Segurança Pública.

Além disso, o artigo 130 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul passou a prever como competências constitucionais específicas do CBMRS a prevenção, a proteção e o combate a incêndios, as buscas e salvamentos e as atividades de proteção e defesa civil.

Depois de estabelecido o novel arcabouço jurídico-constitucional, houve uma mobilização institucional e política visando à estruturação da então nova Corporação.

Em virtude disso, no dia 1º de agosto de 2016 foi editada a Lei Complementar nº 14.920, que trata então da organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul.

Logo em seguida, já no ano de 2017, foram editadas mais duas leis: a Lei Complementar nº 15.008/2017, que dispõe sobre o período e as regras de transição com vista à estruturação do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências; e a Lei Complementar nº 15.009/2017, a qual fixa o efetivo do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul, além de dar outras providências.

A partir desse alicerce jurídico, é possível verificar que a mudança ocasionada a partir da separação com a Brigada Militar tornou necessário o fortalecimento institucional do CBMRS em várias áreas, especialmente naquelas cujas atividades passaram a ser desenvolvidas pelo condão próprio, o que ocorreu, muito especialmente, com o tratamento dado à formalização, acompanhamento e fiscalização dos convênios, parcerias e intercâmbios.

1.1 Os negócios jurídico-administrativos

Antes de tudo, devem-se contextualizar os negócios jurídico-administrativos. Isso porque eles são os institutos por meio dos quais se expressam a manifestação da vontade da Administração Pública a partir de espécies trabalhadas pela doutrina.

Com efeito, “utiliza-se aqui a expressão negócio jurídico da Administração Pública para designar os institutos jurídicos em que há a manifestação de vontade da Administração Pública” (MAFFINI, 2009, p. 161). Desse modo, essa manifestação se

divide em diversas espécies, dentre as quais se destacam como principais: os contratos administrativos, os consórcios públicos, os convênios e os contratos de gestão (MAFFINI, 2009, p. 161).

Como pode ser observado, as parcerias e os intercâmbios integrantes do tema do trabalho na verdade são facetas de um mesmo instituto – os convênios administrativos. Deve ser esclarecido esse ponto, na medida em que se escolheu manter os termos as parcerias, os convênios e os intercâmbios, porque eles constam expressamente no Planejamento Estratégico do CBMRS, muito embora – conforme alertado – o negócio administrativo nominado é exclusivamente tido pelos convênios.

Dessas espécies, passa-se a analisar destarte os convênios, que são o mote do presente estudo. Nesse passo, os convênios são qualificados sobretudo pela convergência nas vontades manifestadas quanto nos interesses dos partícipes:

Enquanto os contratos administrativos são caracterizados pela existência de interesses contrapostos das partes (o Poder Público tem por objetivo promover o interesse público e o particular pretendo auferir lucro), os convênios administrativos são caracterizados pela comunhão de interesses dos conveniados (os partícipes possuem os mesmos interesses). (OLIVEIRA, 2015, p. 278).

O que realmente qualifica os convênios, diferenciando-os dos contratos, é o fato de as partes, ou melhor, os partícipes celebrantes, além de convergirem suas vontades, o que é necessário para a própria celebração do negócio jurídico, têm também uma identidade de interesses em jogo. Em outras palavras, nos contratos há uma convergência de vontades, mas uma diferença de interesses, ao passo que nos convênios existe convergência tanto nas vontades manifestadas quanto nos interesses dos celebrantes. Daí, inclusive, por que são chamados de partícipes e não de partes, uma vez que não são figuras parcializadas. (MAFFINI, 2009, p. 161)

A definição legal de convênio é trazida, no âmbito da União, pelo Decreto Federal nº 6.170/2007, nestes termos:

I - convênio - 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;

No mesmo sentido, a Portaria Interministerial n.º 424, de 30 de dezembro de 2016, que estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, entre outras providências, preceitua:

Art. 1.º, § 1.º, XI - convênio: instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, para órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

Doutrinariamente “define-se o convênio como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração” (PIETRO, 2012, p. 347).

Lembre-se, ainda, que o convênio pode ocorrer entre entidades públicas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) ou entre entidades públicas e particulares, sendo neste último caso aquela que ocorre como modalidade de fomento, ou seja, quando a iniciativa privada desempenha uma espécie de incentivo em favor do interesse público (PIETRO, 2012, p. 349).

Não se trata, portanto, de uma delegação do serviço público à iniciativa privada, mas se trata – sim – de uma mútua colaboração para alcançar a finalidade pública. Com efeito, na delegação ocorre a transferência de atividade de uma pessoa para outra que não a possui; no convênio, pressupõe-se que as duas pessoas têm competências comuns e vão prestar mútua colaboração para atingir seus objetivos (PIETRO, 2012, p. 349).

A ausência de vínculos contratuais, portanto, é o ponto nodal da aceção dos convênios, sobretudo por representarem uma operação associativa a partir da simples aquiescência dos partícipes:

Os convênios, entre nós, não adquirem personalidade jurídica, permanecendo como simples aquiescência dos partícipes para a persecução de objetivos comuns, o que nos leva a considerá-los, tão somente, uma cooperação associativa, livre de vínculos contratuais (MEIRELLES, 2010, p. 433).

Entrementes, a despeito da ausência de vínculos contratuais, “os convênios veiculam normas de observância obrigatória para as partes [...] a observância do convênio pode ser exigida compulsoriamente” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 956).

De todo modo, deve-se lembrar, outrossim, que a noção sobre realização de convênios deve trazer para si a observância da literalidade estrita, ou melhor, deve acompanhar fielmente os ditames legais que regem a matéria, sobretudo por correspondência ao princípio da legalidade, que prevê – em última análise – que “a lei [...] é a fonte primária do Direito brasileiro, e nela devem ter fundamento todas as decisões administrativas e judiciais” (CUNHA, 2006, p. 147).

Nesse sentido, o artigo 116 da Lei 8.666/93 (Lei Geral de Licitações) assinala que as disposições nela contidas são aplicáveis, no que couber, também aos convênios, observando-se a necessidade de prévia aprovação do plano de trabalho a ser apresentado pela organização interessada. O plano de trabalho deve conter - necessariamente - alguns itens, os quais estão identificados no artigo 116, §1, incisos I a VII, nestes termos:

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;

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.

Além disso, o parágrafo terceiro do artigo supracitado dispõe que as parcelas do convênio serão liberadas observando-se estritamente ao disposto no plano de trabalho.

Ainda, o artigo 116, §6º, da Lei 8.666/93, disciplina que a tomada de contas relativamente à execução do convênio deve ser realizada no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias a contar da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio.

Assim, uma vez desenvolvida a contextualização acerca dos convênios, passa-se no ponto a seguir a abordar a política institucional do CBMRS para a realização desse negócio jurídico-administrativo.

1.2 Política Institucional para a Realização de Convênios

No âmbito do CBMRS, a política institucional para a realização de convênios encontra escol justamente nessa conjugação de vontades para a realização de um bem comum, seja para a aquisição de bens/equipamentos, seja para a realização de cursos de qualificação, dentre outros casos de acordo com as especificidades de cada objeto previsto no respectivo plano de trabalho.

Nesse sentido, é possível identificar duas grandes famílias de convênios, cujo estudo se associa à lógica da política institucional. Com efeito, pode-se identificar convênios relacionados com os Fundos Municipais de Reequipamento do Corpo de Bombeiros Militar do RS (FUNREBOM) e convênios de outra natureza, que serão pormenorizados a seguir.

No caso do FUNREBOM, deve-se lembrar inicialmente que ele é sobretudo “um Fundo Especial, criado por Lei Municipal, e tem por objetivo o levantamento de recursos financeiros que possam reverter em equipamentos para a prestação dos Serviços de Bombeiros.” (DORNELLES, 1999, p. 83).

Dentro da estrutura normativa estadual, o FUNREBOM foi tratado inicialmente pela Lei nº 6.019, de 25 de agosto de 1970, o qual autoriza o Poder Executivo a firmar convênio com os Municípios, para a execução de serviços de prevenção de incêndios, combate ao fogo e socorros públicos, através de unidade de Bombeiros.

A legislação supratranscrita, portanto, permitia que os municípios realizassem convênios com o Estado para o desempenho dos serviços relativos ao Corpo de Bombeiros.

Nessa toada, podem ser identificados os principais objetivos do FUNREBOM, conforme se observa:

- a) Prover recursos financeiros para a aquisição de equipamentos e materiais permanentes, necessários à realização dos serviços de prevenção e combate a sinistros, busca e salvamento de pessoas e bens;
- b) Análise de projetos contra incêndios em edificações e contra sinistros em áreas de risco;
- c) Construção e ampliação das instalações físicas e despesas de manutenção administrativa e operacional das Organizações de Bombeiro Militar. (DORNELLES, 1999, p. 87)

Ainda no recorte histórico do FUNREBOM, compulsava-se a Lei Estadual 10.987/97, que consistia em lei que regulava a prevenção de incêndios no Estado:

Conforme já citado neste trabalho a Lei nº 10.987/97 instituiu no cenário estadual a possibilidade de serem criados FUNREBOM e que a referida lei foi revogada pela Lei Complementar nº 14.376/2013, denominada Lei Kiss, que manteve dispositivos análogos.

Cabe a cada município criar através de lei seu FUNREBOM, deste modo cada município poderá e possivelmente terá dispositivos diferentes. Porém todos têm objetivo semelhante e também possuem modo de administração do fundo de maneira igual, sendo gerido por um conselho, que às vezes é chamado apenas de conselho do FUNREBOM, outras vezes é chamado de conselho-diretor do FUNREBOM. (TEIXEIRA, 2014, p. 43)

Desse modo, a Lei 10.987/97 foi revogada pela Lei Complementar nº 14.376/2013 (também conhecida como Lei Kiss), trazendo dispositivos específicos sobre o FUNREBOM e sobre a necessidade de realização de convênios entre Estado e Município:

Art. 19, § 6.º Os valores relativos às cobranças de taxas com base na Lei n.º 8.109, de 19 de dezembro de 1985, e alterações, referentes a serviços especiais não emergenciais, constituir-se-ão em receita estadual, repassada aos municípios, mediante convênio, para fundos municipais criados com o objetivo de auxiliar o reequipamento e o aprimoramento do Corpo de Bombeiros.

Art. 41, § 4.º Os valores relativos às multas arrecadadas pelo CBMRS deverão constituir-se em receita para o Fundo de Reaparelhamento do Corpo de Bombeiros Militar ou para os Fundos Municipais criados com o objetivo de adoção de medidas de prevenção e proteção contra incêndios através de convênio e, na sua inexistência, constituirão receitas para o Fundo Estadual de Segurança Pública. (destaquei)

A despeito de existirem leis do FUNREBOM em diversos municípios gaúchos, não há notícia da existência de convênios em vigência. Apesar disso, a legislação estadual coadunada com a legislação municipal, legitima o efetivo exercício do Fundo.

Contudo, atenta-se para o fato de que essa ausência de convênios para a execução das Leis do FUNREBOM está ao arrepio da legislação vigente, que efetivamente exige sua formatação a partir de convênios.

Na lógica desse entendimento, portanto, mostra-se necessário uma padronização institucional e incentivo para regularização legislativa, com o apoio necessário, visando a formalização dos convênios, congregando esse mister.

Além dos convênios para o FUNREBOM, outros importantes ajustes são os entabulados como, por exemplo, com a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO, dentre outros.

1.3 As Diretrizes para a Elaboração de Convênios

Identificou-se a diretriz a partir das seguintes normatizações: a) Portaria Interministerial n.º 424, de 30 de dezembro de 2016; b) Instrução Normativa CAGE n.º 05, de 27 de dezembro de 2016; c) Instrução Normativa CAGE n.º 06/2016 com as alterações constantes na Instrução Normativa CAGE n. 10 de 27 de dezembro de 2019; c) Portaria SSP n. 171/2011; d) Portaria SSP n. 50/2016, e) Lei n. 13.019/2014; f) Portaria EMBM 345/2008; g) NI BM ADM n. 032.1; h) Manual do Gestor Público.

A Portaria Interministerial n.º 424, de 30 de dezembro de 2016 que estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto n.º 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial n.º 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências, regulando, para tanto, o cadastro prévio no SICONV, revogando a IN STN n.º 01/97.

“SICONV: O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) surgiu em 2008 como uma iniciativa do Governo Federal em prol da simplificação, automação e racionalização dos processos de transferências voluntárias da União, tornando-se responsável por todo o ciclo de vida dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria, no qual são registrados os atos, desde a formalização da proposta até a prestação de contas final” (<http://plataformamaisbrasil.gov.br/sobre-a-plataforma>).

Importante ressaltar que para obtenção de tais recursos junto à União, por meio das transferências voluntárias da União, deverão acessar o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Siconv no portal de Convênios (<http://portal.convencios.gov.br>), devendo a instituição que desejar apresentar propostas e consultar se já estiver cadastrada.

Com a efetividade da ferramenta, surgiu a Plataforma +Brasil que é: “um sistema único *online* de âmbito nacional com potencial para integrar outros sistemas (módulos)

para operacionalização de várias modalidades de transferências de recursos da União, comportando cada uma delas com suas características particulares, com vistas a instrumentalizar a gestão e a fiscalização pelos entes envolvidos na busca da efetividade nas entregas de políticas públicas para a sociedade.

A incorporação de outras modalidades de transferências será feita conforme cronograma pré-definido com o Governo Federal.” (<http://plataformamaisbrasil.gov.br/sobre-a-plataforma>)

A Instrução Normativa da CAGE n.º 05/2016 (IN 05/2016) dispõe sobre as parcerias a serem celebradas no âmbito dos Poderes Executivo, inclusive Autarquias e Fundações, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado.

A Instrução Normativa da CAGE n. 06/2016 (IN 06/2016), com as alterações constantes na Instrução Normativa CAGE n. 10 de 27 de dezembro de 2019, estabelece normas sobre a execução dos convênios e termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a realização de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos financeiros previstos no Orçamento do Estado.

A propósito, a IN 06/2016 em seu artigo 2º, II e XXIV conceitua os convênios e os termos de cooperação nestes termos:

“II - Convênio: instrumento utilizado para a transferência de recursos, tendo como partícipes, de um lado, órgão ou entidade da administração pública estadual e, de outro, órgão ou entidade pública de outra esfera de governo, consórcios públicos, ou entidades beneficentes de assistência social da área de saúde, de que trata o § 1º do artigo 199 da Constituição Federal, visando à execução descentralizada de programa de governo, compreendendo realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse comum, em regime de mútua cooperação;

XXIV - Termo de Cooperação: instrumento por meio do qual são formalizados os ajustes firmados:

a) entre órgãos e entidades pertencentes à administração pública estadual, inclusive empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, que não envolvam transferência de recursos financeiros ou realização de despesas, à exceção das transferências realizadas entre órgãos e/ou entidades integrantes do orçamento do Estado;

b) entre a administração pública estadual e entidade pública de outra esfera de governo, entidades de classe, serviços sociais autônomos e demais Poderes e instituições de Estado que não envolvam transferência de recursos financeiros, de forma direta ou indireta, ou realização de despesas à conta do orçamento do Estado;

c) entre a administração pública estadual e pessoa jurídica de direito privado com fins lucrativos, que tenham por objeto o ingresso de receitas, ou que não envolvam transferência de recursos financeiros ou realização de despesas, atuais ou futuras.”

Importante neste passo ressaltar que a ferramenta estadual que gerencia os convênios se encontra no sistema de Finanças Públicas do Estado – FPE e que, após a apro-

vação do Plano de Trabalho, a entidade deve efetivar o registro no módulo Convênios e Parcerias.

Nessa toada, a Lei n. 13.019/2014 estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

A partir desse arcabouço, portanto, exara-se o mote diretivo para o entabulamento desses negócios jurídico-administrativos.





CAPÍTULO 2

DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APLICÁVEIS AOS CONVÊNIOS

O sistema jurídico pátrio não é um conjunto de normas positivadas e estanques a serem aplicadas de forma direta aos diversos fatos da rotina administrativa. Ao contrário, a moderna hermenêutica do Direito Administrativo pressupõe a aplicação das regras jurídicas à luz dos princípios constitucionais explícitos ou implícitos, ditados em sua essência pelo Supremo Tribunal Federal.

Nessa esteira, a normatização ora adotada para reger os convênios no âmbito Corpo de Bombeiros Militar colhe como matriz interpretativa os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, explícitos no Art. 37 da Constituição Federal de 1988, além dos princípios da legitimidade, participação, razoabilidade, economicidade e motivação, complementarmente previstos no Art. 19 da Constituição Estadual de 1989.

Portanto, com o escopo de demonstrar ao Administrador Militar a linha principiológica a ser seguida na elaboração, proposição e execução dos convênios é que, empregando abalizada doutrina administrativista, passa-se a sua definição.

2.1. Princípio da Legalidade

A concepção originária do Princípio da Legalidade, também chamado de Princípio da Anterioridade ou da Reserva Legal, está vinculada à separação dos poderes e aos ideais do Estado Liberal, servindo inicialmente como uma garantia individual, delimitando gradativamente o poder estatal. “É a legalidade que primordialmente protege a sociedade contra o Estado autoritário, privilegiando o Estado de Direito”. (GRAU, 1996).

Conforme MEDAUAR (1998), aconteceram determinados desvirtuamentos durante a evolução da limitação do poder. O primeiro foi resultado da “sacralização da legalidade”, denominado de “legalismo ou legalidade formal”, pelo qual atribuía às leis um caráter de “justas (...) independentemente do conteúdo”. Além deste, a demasia do formalismo e das minúcias inócuas caracterizaram a evolução deste princípio.

Explorando os significados de Legalidade, pode-se optar pela fórmula: “a administração deve sujeitar-se às normas legais”. Similar é o entendimento de MIRANDA (1992), apud FRANÇA (2000), “não há atividade estatal à margem do direito positivo”. Mas, a pouca precisão deste entendimento suscita inúmeras dúvidas. Buscam-se, então, em EISENMANN apud MEDAUAR (1998, p. 549), os quatro significados:

- 1º) a Administração pode realizar todos os atos e medidas que não sejam contrários a lei;
- 2º) a Administração só pode editar atos ou medidas que uma norma autoriza;
- 3º) somente são permitidos atos cujo conteúdo seja conforme a um esquema abstrato fixado por norma legislativa;
- 4º) a Administração só pode realizar atos ou medidas que a lei ordena fazer.

Tais significados foram dispostos em ordem crescente de submissão da Administração ao ordenamento jurídico. A concepção de gestão pública que concebe apenas o último item, exige uma ordem expressa em lei para cada ato administrativo, além de afetar a independência dos poderes, à medida que submete o Executivo, indiretamente, aos mandos do Legislativo, também elimina a agilidade e rapidez necessárias diante de inúmeras situações em que a Administração deve agir rapidamente, sob pena de sua providência ser inócua.

A moderna concepção do direito administrativo acerca do princípio da legalidade elide a figura da Administração como mera executora da lei, ou ainda, que depende de autorização legal para cada uma das suas decisões. O Princípio da Legalidade deve ser combinado com o primeiro significado, proibindo à Administração a edição de atos “*contra legem*”, mas impulsionando o agir administrativo na busca da melhor prestação do serviço público.

Na clássica lição de MEIRELLES (2002), “a lei para o particular significa *pode fazer assim*; para o administrador público significa *deve fazer assim*”, ou seja, “a relação existente entre um indivíduo e a lei é meramente uma relação de não contradição, enquanto que a relação existente entre a Administração e a lei é não apenas uma relação de não contradição, mas é também uma relação de subsunção”, como leciona BANDEIRA DE MELLO (1996, p.13), caracterizando o conceito de legalidade estrita.

O administrador público, como mandatário da sociedade, não tem vontade própria, não podendo descumprir os preceitos legais, que são de ordem pública, nem mesmo acordar, transigir, renunciar, conforme a Lei nº 4.717/65, art. 2º, “c”, e parágrafo único, “c”:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

c) ilegalidade do objeto;

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

FREITAS (1999, p. 32) acresce ainda que “o caráter de razoável é, grife-se, intrínseca nota do princípio mesmo da legalidade na sua relação com o sistema constitucional, fazendo-se imperativo subsumir o princípio da razoabilidade como desdobramento da legalidade”. Significa, portanto, que se deve acrescer à legalidade, a característica de razoabilidade com o seu objetivo, com a *ratio legis*.

Nessa linha, FREITAS (1999, p. 32) leciona ainda:

O princípio da legalidade, quando bem compreendido, propicia que tenhamos, classificatoriamente em relação aos atos administrativos, apenas atos vinculados convivendo com atos administrativos de discricionariedade vinculada aos demais princí-

pios (...) em outras palavras, se o sistema jurídico molda a decisão do agente público, este, a seu turno, molda o sistema, necessariamente numa via dupla. A vinculação à legalidade é imperativo condicionado ao sistema jurídico e, de conseguinte, muito mais forte e profundo do que supõem os defensores da vinculação como mero extrato da legalidade. Há uma porção de vinculação que precisa acompanhar toda e qualquer discricionariedade, no sistema pátrio, a qual não se descaracteriza por esta presença (senão que se legitima, ao não se auto-referenciar), nem corre o risco de fixar domicílio no espaço fluido das vontades meramente particulares, que não se coadunam com a índole do Direito, mormente em sua vertente publicista.

No Brasil, o princípio da legalidade está consagrado no Art. 5º, Inc. II, da Constituição Federal, *in verbis*: “Art. 5º [...] II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

E especificamente à Administração Pública, no Art. 37, em que colaciona explicitamente os princípios reitores de sua atuação.

Importante, ainda, a Lei 9.874/99, em seu art. 2.º, parágrafo único, inciso I, que preceitua o seguinte mandamento:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios da legalidade**, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a **lei e o Direito**; [grifo apostro]

Percebe-se, claramente, que a legalidade vai além do simples acatamento do texto do regramento. Deve-se observância, também, ao Direito, que traz os seus Princípios Gerais. Portanto, a atuação do Corpo de Bombeiros Militar como mandatário constitucional não permite a inação diante da observância da denominada legalidade estrita.

Na ausência de diretrizes legais mais específicas no tocante aos convênios é que o presente manual busca amoldar a conduta do Administrador Militar à moderna concepção do princípio da legalidade, também denominado constitucionalidade ou mesmo juridicidade, pois impõe à Administração a conduta conforme o Direito, não necessariamente dependente de forma previamente prescrita em lei.

2.2 Princípio da Moralidade

Inicialmente, MEIRELLES (2002), SILVA apud MEDAUAR (1998) e BRANDÃO apud DI PIETRO (2000), referem HAURIOU (1926, p. 197), sistematizador do conceito de moral jurídica, devendo esta ser entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração.”

MEIRELLES (2002), lecionando sobre o tema, atribui ao agente administrativo a capacidade de distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto, jamais desprezando o elemento ético de sua conduta. Não bastará ao administrador observar a literalidade

da lei jurídica, mas também a lei ética da própria Instituição, porque nem tudo que é legal, é honesto. Tal pensamento já era proclamado pelos romanos no brocardo: “*non omne quod licet honestum est*”. Citando HAURIOU (1926), propagador da ideia sobre “a moral comum ser imposta ao homem para sua conduta externa; moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum.”

WELTER *apud* MEIRELLES (2002, p. 74), apresenta ideias fundamentais sobre moral administrativa:

A moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum; ela é composta por regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto das regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre o Bem e o Mal, mas também pela ideia geral de administração e pela ideia de função administrativa.

BRANDÃO *apud* MEIRELLES (2002, p. 74), fala com muita propriedade sobre os pressupostos de validade do ato administrativo, ou seja, a moralidade, a legalidade e a finalidade:

A atividade dos administradores, além de traduzir a vontade de obter o máximo de eficiência administrativa, terá ainda de corresponder à vontade constante de viver honestamente, de não prejudicar outrem e de dar a cada um o que lhe pertence – princípios de Direito Natural já lapidarmente formulados pelos juristas romanos. À luz dessas ideias, tanto infringe a moralidade administrativa o administrador que, para atuar, foi determinado por fins imorais ou desonestos como aquele que desprezou a ordem institucional e, embora movido por zelo profissional, invade a esfera reservada a outras funções, ou procura obter mera vantagem para o patrimônio confiado à sua guarda. Em ambos os casos, os seus atos são infiéis à ideia que tinha de servir, pois violam o equilíbrio que deve existir entre todas as funções, ou, embora mantendo ou aumentando o patrimônio gerido, desviam-no do fim institucional, que é o de concorrer para a criação do bem comum.

MEDAUAR (1998, p. 57), inicialmente, fala da dificuldade de expressar verbalmente o Princípio da Moralidade Administrativa, sendo necessário apreender e associar a termos ou noções facilitadoras do seu entendimento e aplicação. A autora cita FRANCO SOBRINHO (1974):

Muito embora não se cometam faltas legais, a ordem jurídica não justifica no excesso, no desvio, no arbítrio, motivações outras que não encontram garantia no interesse geral, público e necessário; [...] o que se quer defender é a lisura ou a exação nas práticas administrativas; [...] a presunção de fim legal equivale à presunção de moralidade.

Encontra-se no ordenamento constitucional pátrio, o art. 37, caput, relacionando dentre os princípios explícitos da Administração, a Moralidade. Mais adiante, em seu parágrafo 4.º, prevê penalidades para os atos de improbidade administrativa dos agentes públicos em geral. Por sua vez, o inciso LXXIII do art. 5º, relaciona, dentre os casos de cabimento da Ação Popular os que ofendam à Moralidade administrativa.

No ordenamento infraconstitucional, tem-se a Lei n.º 1.079/50, que define os crimes de responsabilidade, prevendo em seu art. 9º, os crimes contra a probidade administrativa.

A Lei 8.429/92, art. 11, tipifica como improbidade administrativa a violação dos deveres de honestidade e imparcialidade:

Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que **viole os deveres de honestidade, imparcialidade**, legalidade, e lealdade às instituições [...]. [grifo apostro]

A Lei 9.784/99, Art. 2.º, caput, prevê a Moralidade como um dos princípios vinculadores da Administração Pública. Em seu parágrafo único do inc. IV, preconiza a exigência de “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”, sob pena de nulidade do ato, conforme abaixo:

A **Administração Pública obedecerá**, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. **Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:**

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé; [grifo apostro]

DI PIETRO (2000, p. 84) lembra que o Princípio deve ser observado não apenas pelo administrador, como também, pelo particular quando vinculado com a Administração Pública, exercendo atividade própria, contratando ou conveniando com esta. A Professora leciona que “embora não se identifique com a legalidade (porque a lei pode ser imoral e a moral pode ultrapassar o âmbito da lei), a imoralidade administrativa produz efeitos jurídicos, porque acarreta a invalidade do ato, que pode ser decretada pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário.”

Como diz BANDEIRA DE MELLO (2001, p. 89), “violar a moral corresponde a violar o próprio direito”, sendo este Princípio um pressuposto de validade dos atos administrativos.

Para tanto, encerra-se este tópico com as palavras de FRANCO SOBRINHO apud FRANÇA (2000, p. 9), lembrando:

A presença de um forte conteúdo ético no regime jurídico-administrativo verifica-se, de imediato, ao se apreciar a finalidade da administração pública, que reside no bem-estar da coletividade administrada. Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade.

O autor acredita ser finalidade da administração pública o atendimento dos interesses dos administrados. Não obstante, tais procedimentos estarão dentro dos padrões de licitude e moralidade somente quando atenderem o bem-estar da coletividade.

2.3 Princípio da Impessoalidade e da Finalidade

O Princípio da Impessoalidade apresenta-se intrincado com os Princípios da Moralidade e da Publicidade, havendo, nas palavras de MEDAUAR (1998, p. 77), “instrumentalização recíproca”. Continuando o seu magistério, “a impessoalidade configura-se meio para atuações dentro da moralidade; a publicidade, por sua vez, dificulta medidas contrárias à moralidade e impessoalidade; a moralidade administrativa, de seu lado, implica observância da impessoalidade e da publicidade.”

DI PIETRO (2000) estabelece uma divisão didática entre os significados da impessoalidade, devendo “ser observado em relação aos administrados como à própria Administração”. Quanto aos administrados, a ação pública não pode causar prejuízos ou benefícios, já que a orientação é para o atendimento do interesse público. Quanto ao segundo significado, SILVA (1992, p. 570), baseado na lição de GORDILLO (1977), apud MEDAUAR (1998) e DI PIETRO (2000), fala que “os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário [...]”.

MEIRELLES (2002, p. 85) associou o Princípio da Impessoalidade ao “clássico Princípio da Finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal [...] E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público.” Defende o autor estar em desvio de finalidade o ato distanciado desse objetivo, devendo ser invalidado, conforme o previsto na Lei n.º 4717/65, art. 2,º, parágrafo único, “e”:

São **nulos** os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

[...]

e) **desvio de finalidade.**

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

[...]

e) o **desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.**

[grifo apostro]

DI PIETRO (2000) cita como exemplo do desvio de finalidade, a promoção pessoal, vedada expressamente em nossa Constituição Federal, Art. 37, § 1.º, bem como, pela Lei 9.784/99, Art. 2.º, parágrafo único, III: “Objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades”.

No mesmo sentido leciona BANDEIRA DE MELLO (1993) apud FRANÇA (2000):

[...] **não se compreende uma lei, não se entende uma norma, sem entender qual o seu objetivo.** Donde, também não se aplica uma lei corretamente se o ato de aplicação carecer de sintonia com o escopo por ela visado. Implementar uma regra de Direito não é homenagear exteriormente sua dicção, mas dar satisfação a seus propó-

sitos. Logo, **só se cumpre a legalidade quando se atende sua finalidade. Atividade administrativa desencontrada com o fim legal é inválida** e por isso judicialmente censurável. [grifo apostro]

Também FRANÇA (2000) discorre sobre o mesmo tema:

Entretanto, a delimitação da ação da administração em razão do interesse público não se reduz ao caso concreto. A Constituição tem expostos no seu texto os princípios que devem nortear o administrador na concretização normativa do definido pelo constituinte. Não segue a administração pública critérios próprios para a busca da finalidade pública predeterminada para a situação jurídica individual. Se carece de vontade individual, inexistente liberdade e inexistente livre arbítrio para o administrador. O poder tem um caráter instrumental no direito público, no sentido em que sua existência somente se justifica quando orientada por uma finalidade preestabelecida na lei. Os deveres-poderes consistem no instrumental jurídico posto à disposição do administrador para viabilizar a concretização da finalidade legal.

Em outro momento, no magistério de BANDEIRA DE MELLO (1992) *apud* MEDAUAR (1998, p. 60), a impessoalidade “traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen- tosas [...] O princípio em causa não é senão o próprio Princípio da Legalidade ou Isonomia.”

Enfim, pela leitura das interpretações dos autores supracitados, percebe-se o “intuito essencial de impedir que fatores pessoais, subjetivos sejam os verdadeiros mó- veis e fins das atividades administrativas.” (MEDAUAR, 1998, p. 72).

In casu, o convênio nitidamente difere dos contratos por representar uma conver- gência de interesses, não aleatórios ou individuais, mas públicos e visando ao atendi- mento do bem comum, sempre com vistas ao cumprimento dos princípios norteadores da atuação da Administração Pública (DE MELLO, BANDEIRA, 1992)

Destes, destaca-se o notório princípio da finalidade, cuja norma precípua impõe que o administrador, ao manejar competências postas a seu encargo, atue com rigo- rosa obediência à finalidade de cada qual. Isto é, cumpre-lhe cingir-se não apenas à finalidade própria de todas as leis, que é o interesse público, mas também a finalidade específica abrigada na lei a que esteja dando execução.

2.4 Princípio da Publicidade

Publicidade, conforme MEIRELLES (2002), é a “divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos.” Em razão disto, os atos desti- nados a produzirem efeitos jurídicos externos aos órgãos emissores devem ser publi- cizados para adquirirem validade universal. É importante lembrar que “a publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade”. Portanto, atos irregulares não são perfectibilizados com a publicação, tampouco os regulares a dis- pensam para serem exequíveis, quando for exigido.

MEDAUAR (1998) leciona que a Constituição de 1988 inverteu a regra do segredo e do oculto, passando a vigorar o Princípio da Publicidade “para todos os setores e todas os âmbitos da atividade administrativa”, como requisito de sua eficácia, salvo as exceções previstas em lei. Entre as exceções, estão a segurança nacional (Art. 5º, XXVIII, CF), com classificação dada pelo Presidente da República, certas investigações policiais (Art. 20, CPP), os processos cíveis em segredo de justiça (Art. 155, CPC) e quando houver interesse superior da Administração a ser preservado em processo previamente declarado sigiloso nos termos da Lei n.º 8159/91 e Dec. n.º 2.134/97.

Conforme FREITAS (1999), objetiva-se com este Princípio “a participação fiscalizatória da cidadania”, já que a própria Constituição Federal garante em seu Art. 5º, Inc. XXXIII, o direito de receber, dos órgãos públicos, informações do seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral. Fica claro que o dispositivo incide sobre matérias de interesse do próprio indivíduo, como também, sobre matérias de interesse coletivo e geral, ressalvados os casos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, ou ainda, na preservação da intimidade, da vida privada, da honra, da imagem das pessoas, declarados invioláveis pela Constituição, nos Incisos X e LX do Artigo 5.º.

No magistério de MEIRELLES (2002), em se tratando de processo administrativo, a publicidade dos atos administrativos está expressamente prevista na Lei 9.784/99, Art. 2.º, Parágrafo Único, Inciso V:;

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

Neste sentido, é a “publicação que produz efeitos jurídicos é a do órgão oficial da Administração, e não a divulgação pela imprensa particular, pela televisão ou pelo rádio, ainda que em horário oficial”. Pode-se relacionar como órgão oficial o Diário Oficial, os jornais contratados para as publicações oficiais e, ainda, a afixação dos atos nas sedes das Prefeituras e Câmaras, onde não houver órgão oficial, conforme o disposto na Lei Orgânica do Município.

Ainda sobre o processo administrativo, a publicidade ao interessado é dada pela intimação para ciência da decisão ou efetivação de diligência, devendo ser observadas as seguintes previsões da Lei 9.784/99, Art. 26, parágrafos 3.º a 5.º:

O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

§ 3º A intimação pode ser efetuada por **ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.**

§ 4o No caso de **interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido**, a intimação deve ser efetuada por meio de **publicação oficial**.

§ 5o As intimações **serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais**, mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade. [grifo apostro]

Finalizando, LAFER (1988) **apud** MEDAUAR (1993), pondera que “numa democracia a visibilidade e a publicidade do poder são ingredientes básicos, posto que permitem um importante mecanismo de controle *ex parte populi*, da conduta dos governantes. Numa democracia a publicidade é regra básica do poder e o segredo a exceção, o que significa que é extremamente limitado o espaço dos *arcana ‘imperii’*, ou seja, dos segredos de Estado.”

Portanto, em face do princípio da publicidade, inerente a todos os atos administrativos, o convênio deverá, também, ser publicado na imprensa oficial para ter validade e eficácia, passando a produzir seus efeitos. Assim, deverá a Administração, logo após sua celebração, providenciar sua publicação.

Aplica-se ao caso, ainda, diante da ausência de disposição infraconstitucional mais específica para os convênios, aplica-se o previsto no parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93, relativo à publicação dos instrumentos de contratos.

2.5 Princípio da Eficiência

DI PIETRO (2000) lembra que este Princípio foi inserido no rol do Art. 37, *caput*, pela Emenda Constitucional n.º 19/98. Não obstante, também a Lei n.º 9.784/99, Art. 2.º, *caput*, faz referência à Eficiência. Desta forma, a administração pública incorpora como obrigação a gestão por resultados. A administração pública, neste aspecto em particular, deve aproximar-se da administração particular, buscando resultados benéficos, mas com o diferencial de ser voltado para a coletividade, visando o atendimento do bem social.

MEIRELLES (2002, p. 66) caracteriza este Princípio como uma exigência de “que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”. Além de classificá-lo como “o mais moderno Princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhado apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e o satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”. Volta-se ao enfoque do bom administrador. Está implícito no mandato outorgado pela sociedade o dever de bem administrar os interesses sociais, buscando sempre o seu bem-estar. A administração pública, em legislações passadas, tinha sua existência garantida enquanto ela “servisse”; hoje, ela deve “servir bem”.

DALLARI (1994) *apud* FRANÇA (2000), diz que seu objetivo é o resultado “bom, produtivo, eficaz, eficiente”.

DI PIETRO (2000) divide, didaticamente, o Princípio da Eficiência em dois aspectos, podendo “ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público”. Finalizando, “a eficiência é Princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito, lembrando o que diz MORAIS (1999) *apud* FRANÇA (2000, p. 168):

[...] é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços públicos sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum.

Persegue-se o atendimento das necessidades básicas da sociedade, aliado ao resultado menos danoso à administração. A ideia de conceber a máquina estatal como uma empresa privada pode provocar um entendimento errado do Princípio, pois a administração não visa lucro, seu objetivo é o atingimento da finalidade sem onerar o Estado.

2.6 Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade

Figurando dentre os princípios implícitos da Constituição Federal, serve como poderoso instrumento de proibição do excesso, adequando a compatibilidade entre os meios e os fins da administração e do seu acervo legal. A administração tem a obrigação de atingir os seus objetivos, mas acredita-se na correção do entendimento de ser da forma menos gravosa ao administrado. Esta afirmação encontra eco no pensamento de BANDEIRA DE MELLO (1993) *apud* FRANÇA (2000): “o princípio da proporcionalidade administrativa estatui vedação do excesso na atividade administrativa, devendo o meio eleito pelo administrador guardar adequação e exigibilidade com fim legal, pois ninguém deve estar obrigado a suportar constrições em sua liberdade ou propriedade que não sejam indispensáveis à satisfação do interesse público”.

MEDAUAR (1998) afirma que alguns autores os separam em dois, sendo a razoabilidade o “sentido de coerência lógica nas decisões e medidas administrativas, o sentido de adequação entre meios e fins”. Quanto à proporcionalidade, deve-se “associar um sentido da amplitude ou intensidade nas medidas adotadas, sobretudo nas restritivas e sancionadoras”. A autora, assim como DI PIETRO (2000), defende que “parece melhor englobar no princípio da proporcionalidade o sentido da razoabilidade”. A Proporcionalidade consiste no “dever de não serem impostas, aos indivíduos em geral, obrigações, restrições ou sanções em medida superior àquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público, segundo critério de razoável adequação dos meios aos fins”. Objetivam-se, assim, as decisões equilibradas, refletidas, avaliando-se o custo-benefício e limitando-se a discricionariedade administrativa.

MOREIRA NETO (1989) *apud* DI PIETRO (2000), afirma sobre o princípio em análise, “o que se pretende é considerar se determinada decisão, atribuída ao Poder Público, de integrar discricionariamente uma norma, contribuirá efetivamente para um satisfatório atendimento dos interesses públicos”, destacando assim o aspecto teleológico da discricionariedade. Poderíamos usar a figura de uma balança, onde em um dos pratos está a oportunidade e a conveniência e, no outro, a finalidade. Deve haver equilíbrio entre os meios empregados e o fim legal, conforme GORDILLO (1977) *apud* DI PIETRO (2000), sob pena, de ser ilegítima a decisão discricionária do funcionário, mesmo não transgredindo nenhuma norma concreta expressa.

DI PIETRO (2000) afirma, ainda, que a proporcionalidade é critério a ser definido conforme os padrões sociais, e não conforme o entendimento ou julgamento do administrador. Tampouco, extingue-se na literalidade do acervo legal, mas confunde-se, dilui-se na realidade, no cotidiano. Excedendo desses critérios, o administrador terá abusado do poder discricionário, sendo passível de correção pelo Judiciário.

Já MEIRELLES (2002), afirma que a Razoabilidade contém e, ao mesmo tempo, está contida no Princípio da Proporcionalidade, servindo de limitador dentro do campo de atuação da discricionariedade administrativa. Citando o magistério de MOREIRA NETO (1990), para quem a razoabilidade “atua como critério, finalisticamente vinculado, quando se trata de valoração dos motivos e da escolha do objeto” para a prática do ato administrativo, devendo haver nexos entre a finalidade e os padrões de conveniência e oportunidade. Ainda, FRANÇA (2000) reforça este entendimento quando afirma que:

A existência desses princípios em nosso regime jurídico-administrativo parte do pressuposto de que o fim legal permite uma multiplicidade de meios para a sua concretização, demandando o exercício de uma discricionariedade do administrador, que **não pode exorbitar nem perverter a ordem instituída.** [grifo aposto]

A razoabilidade não pode ser confundida com certeza. O juízo de razoabilidade deve ser aferido segundo “valores do homem médio”, conforme FIGUEIREDO (2001). Portanto, não podemos permitir que o administrador lance mão de critérios personalíssimos ou preconceitos, mesmo aparentemente tutelados pela legalidade, mas contrários à moralidade ou à interpretação teleológica da lei.

ZANCANER (1993) *apud* FRANÇA (2000, p. 209), diz que o princípio da razoabilidade institui a exigência de racionalidade, equilíbrio e sensatez no exercício da função administrativa, bem como, da “existência, na conduta administrativa, de uma razão suficiente justa e adequada, fundada em norma jurídica amparada em uma necessidade social específica”, conforme ROCHA (1994), também na obra de FRANÇA (2000).

Do ordenamento jurídico busca-se a Lei 9.784/99, que em seu Art. 2.º, parágrafo único, Inciso VI, prevê o Princípio em estudo:

Adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

Finalizando este tópico, transcreve-se a precisa lição de GUERRA FILHO (1991, p. 97), sintetizando o texto supra:

Importando a proibição de excesso (Übermassverbot), o princípio, na dicção de PIERRE MÜLLER, compele os órgãos do Estado a adaptar, em todas as suas atividades, os meios de que dispõem aos fins que buscam e aos efeitos de seus atos; a proporção adequada torna-se, assim, condição da legalidade. Essa adequação encontra-se na conformidade dos meios com o objetivo (Zielkanformtät) e na sua prescibilidade par atingir o fim (Zwecktauglichkeit) do ato.

A importância deste Princípio está tomando proporções cada vez maiores, chegando a ser utilizado para determinar a inconstitucionalidade de algumas normas brasileiras.

2.7 Princípio da Motivação

A motivação deverá apontar os pressupostos de fato ensejadores do respectivo ato e os pressupostos de direito, sendo estes os preceitos jurídicos embaixadores da prática. Os atos administrativos, conforme MEIRELLES (2002), oriundos do poder discricionário não carecem de motivação, bastando apontar a competência para o exercício do poder e a adequação do ato com o interesse público.

Em contrapartida, DI PIETRO (2000) não concorda com tal pensamento, lecionando que “não há mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato [...]”

A discordância entre os autores acima fica evidente a respeito dos atos administrativos que afetam o interesse individual, em que a motivação é obrigatória como forma de garantir a verificação da “legalidade, finalidade e moralidade administrativa”, conforme MEIRELLES (2002). Esta análise tem como fundamento mediato a possibilidade do mandante verificar a adequação dos atos do mandatário ao atingimento da finalidade social. E como fundamento imediato, propiciar o exercício da ampla defesa e do contraditório, conforme previsão constitucional constante no Art. 5.º, Inc. LV.

Podemos usar este como sendo um bom critério para distinção da necessidade de motivação, isto é, toda vez que for indispensável para o exercício da ampla defesa e do contraditório, devemos apontar a causa e os elementos determinantes da prática do ato administrativo e os respectivos dispositivos legais, mais uma vez, conforme MEIRELLES (2002).

Na Constituição Federal, vemos tal necessidade expressa no Inciso X, Artigo 93, determinando que “as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas”.

Dentre as Leis infraconstitucionais, recorre-se à Lei 9.784/99, Artigo 2.º, caput, que relaciona, dentre outros princípios a serem obedecidos pela Administração, a motivação. Mais adiante, no mesmo Artigo, Parágrafo Único, Inciso VII, tem-se a seguinte previsão: “Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: VII - indicação dos **pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;**” [grifo apostro].

A mesma Lei, em seu Artigo 50, Parágrafo 1.º, dá suporte legal à necessidade de motivar quando “os atos administrativos afetarem o interesse individual”, normatizando expressamente:

Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, propostas e relatório oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Ainda sobre o Artigo 50, em seu Parágrafo 1.º, estão expressas as características da motivação, que deverá ser “explícita, clara e congruente”. MEIRELLES (2002) dis-

corre sobre a necessidade de “permitir o seu devido entendimento”, caso contrário, “a motivação não atenderá aos seus fins, podendo acarretar a nulidade do ato”.

Mais adiante, o mesmo dispositivo garante a possibilidade da motivação *aliunde*, que consiste na “declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato”. Conforme MEIRELLES (2002), a jurisprudência permite tal tipo de motivação.

Na tentativa de garantir maior agilidade e eficiência ao serviço público, tão sobrecarregado pelo número de exigências da vida moderna, a Lei permitiu, “na solução de vários assuntos da mesma natureza”, o uso de “meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões”, mas com a seguinte ressalva: “desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados”.





CAPÍTULO 3

DAS DEFINIÇÕES TÉCNICAS DOS INSTITUTOS DO CONVÊNIO



Ainda que atualmente o papel do Estado esteja em fase de transformação, cada vez mais se verifica na atuação do Poder Público traços característicos do novo modelo, denominado de Estado Pós-Moderno ou Contemporâneo.

O Estado Pós-Moderno ou Contemporâneo apresenta-se como o Estado incentivador, promotor e condutor do desenvolvimento econômico e social (OLIVEIRA, 2005, p. 147). Caracteriza-se pela atuação conjunta com a iniciativa privada e com a sociedade civil em busca do desenvolvimento. Seguindo essa nova tendência, é crescente a concretização das denominadas **parcerias** entre o setor público e privado no Brasil, compreendida essa expressão **parceria** em sentido amplo, de modo a abarcar as várias modalidades de ajustes entre tais setores para consecução de seus objetivos (DI PIETRO, 2005, p. 21).

Entre esses ajustes estão os convênios, que são aqueles celebrados entre entidades da Administração Pública ou entre estas e particulares, tendo por objeto a realização de interesses comuns.

O tema convênio, a despeito da sua relevância no âmbito do Direito Público, não vem sendo tratado pela doutrina com a extensão e a profundidade necessárias para orientar e pacificar aqueles que, na Administração Pública, elaboram, firmam e fiscalizam a execução de ajustes dessa natureza. Neste capítulo, serão enfrentadas diversas questões técnicas que envolvem o instituto dos convênios.

3.1 Conceito

Os convênios (e os Termos de Cooperação) podem ser conceituados como instrumentos de realização de um determinado objetivo, em que os interesses não se contrapõem - ainda que haja prestações específicas e individualizadas, a cargo de cada partícipe. Nos convênios, a assunção de deveres destina-se a regular a atividade harmônica de sujeitos integrantes da Administração Pública entre si e com particulares, que buscam a realização imediata de um mesmo e idêntico interesse público.

Segundo MEIRELLES (2002), define-se convênios administrativos como “acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes.”

Convênio é o instrumento eficaz para transferência de recursos ou para o desenvolvimento dos compromissos Institucionais com outras entidades públicas ou organizações privadas, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes ou convenientes (partes no convênio).

Nos convênios, os partícipes têm interesses coincidentes, podendo haver apenas diferenças na cooperação de cada um, segundo as suas possibilidades para a execução do objetivo comum, almejado por todos. Como negócio bilateral ou plurilateral, os interesses buscados são paralelos ou convergentes para o escopo comum.

Essa espécie de ajuste é utilizada, na grande maioria das vezes, para pactuar obrigações entre entidades públicas; entre entidades públicas e privadas, integrantes da Administração Pública; e entre entidades públicas e pessoas jurídicas privadas de natureza assistencial, sem fins lucrativos. Este fato não afasta, porém, a possibilidade de pactuação de um convênio entre uma entidade pública e uma de natureza privada, de fins mercantis, e que tem o lucro como sua própria razão de existir.

No caso concreto do presente estudo, pode ser conceituado como o ajuste que tem por escopo a mútua colaboração entre o Estado do Rio Grande do Sul, representado pela Secretaria de Segurança Pública, com a interveniência do Corpo de Bombeiros Militar, e outro ente público ou privado, cuja finalidade é a execução descentralizada de programas, projetos ou atividades de interesse comum em regime de mútua cooperação.

O Corpo de Bombeiros Militar não possui personalidade jurídica para figurar como conveniente, qualidade restrita ao Estado, razão pela qual atua nos convênios na qualidade de interveniente, ou seja, assume obrigações na execução do objeto em nome próprio, muito embora dependa da autoridade do Chefe do Poder Executivo para a assinatura do instrumento.

3.2 Diferença do Contrato

O Convênio é o acordo que figuram como partes órgãos, entidades da administração e organizações particulares. Os objetivos são recíprocos e a cooperação mútua. No contrato, o interesse das partes é diverso e oposto, pois a administração deseja o objeto contratado e o particular o pagamento pela contraprestação correspondente (TCU – Contratos e Licitações – Orientações básicas).

O contrato, de maneira geral, é um instrumento utilizado para firmar, perante terceiros, o compromisso de adquirir ou oferecer serviços, materiais e outras obrigações reciprocamente estabelecidos.

Quando os partícipes têm interesses diversos e opostos, isto é, quando se desejar, de um lado, o objeto do acordo ou ajuste, e de outro lado à contraprestação correspondente, ou seja, o preço, o acordo ou ajuste constitui-se contrato (Parágrafo único, art. 48 do Decreto nº 93.872/86).

Os modelos de contrato a serem firmados pelo Corpo de Bombeiros Militar não serão apresentados neste Manual, tendo em vista que esses instrumentos são oriundos de processos licitatórios (concorrência, tomada de preço, convite, concurso, leilão e pregão), dispensa de licitação ou inexigibilidade, cujos processos são instruídos pelas Comissões de Licitação. No entanto, consta neste Manual alguns procedimentos que podem servir como suporte na formalização e orientações dos gestores na feitura desses instrumentos.

Com efeito, os conveniados não possuem interesses contrapostos, típicos dos contratos, e sim, recíprocos - *objetivos institucionais comuns*. No convênio objetiva-se a obtenção de um resultado comum, seja um estudo, um ato jurídico, um projeto, uma obra ou a própria formação de recursos humanos, que serão usufruídos por todos os partícipes. É chamado de **ato coletivo**, pois todos os participantes querem a mesma coisa.

Ainda, verifica-se no convênio a **mútua colaboração**, que pode assumir várias formas, como *repassa de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis de know-how e outros*. Por esta razão, no convênio não se cogita preço ou remuneração, que constitui cláusula inerente aos contratos. Se o conveniado recebe determinado valor, este fica vinculado à utilização prevista no ajuste, sujeito a fiscalização do Tribunal de Contas e do ente repassador.

A Lei de Licitações, no art. 2º, parágrafo único, define contrato como “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.”

O artigo 116 do mesmo diploma legal, cuja redação foi proposta pelo Tribunal de Contas da União (TCU), manda aplicar, no que couber, as disposições da Lei nº 8.666/93 aos convênios. Depreende-se, se assim o for, da interpretação do parágrafo único do art. 2º retrocitado, que na categoria contrato administrativo inclui-se o convênio. Ou seja, o convênio, apesar da nomenclatura diversa emprestada pelo legislador, é também um contrato administrativo. Contém, é bem verdade, peculiaridades que o distinguem de um contrato administrativo comum, como aqueles resultantes da realização de um processo licitatório. Todavia, sua natureza e substância são as mesmas do contrato administrativo.

A caracterização do convênio como contrato administrativo não é, entretanto, matéria pacífica na doutrina pátria. Hely Lopes Meirelles sustenta que o convênio é acordo, mas não é contrato.

O convênio apresenta pontos distintos do contrato, os quais podem, aproveitando-se parcialmente as lições do eminente professor Celso Antônio Bandeira de Mello, ser assim sintetizados:

a) o termo convênio deve ter utilização restrita aos casos em que o interesse dos signatários seja absolutamente concorrente, um objetivo comum, ao contrário do que ocorre no contrato, em que o interesse dos que o firmam é diverso e contraposto;

b) por almejarem o mesmo objetivo, os signatários não são, a rigor, partes, e não cobram taxa ou remuneração entre si;

c) no convênio, descabe a aplicação de penalidade por rescisão, bastando não haver mais interesse na sua continuação para que se promova a sua denúncia. É possível, porém, a aplicação de penalidade pela aplicação irregular de recursos;

d) com referência a uma particular hipótese em que a administração seja usuária do serviço público, há norma expressa recomendando a utilização do contrato, conforme dispõe o art. 62, § 3º, II, da Lei nº 8.666/93. Nos demais casos, os parâmetros aqui delineados indicam quando deve ser utilizado o convênio ou o contrato;

e) não há amparo jurídico para o ajuste de convênios em que a parte responsável pela execução dos serviços ou obras possa subempreitar ou subcontratar totalmente a execução do objeto, ficando com a taxa de administração, sem ônus ou responsabilidades;

f) o uso de convênio, quando cabível o contrato, não pode ser considerado mero erro de forma, uma vez que o regramento entre ambos é bastante diverso e a ação dos órgãos de controle é menos intensa no convênio. Subjacente ao interesse em não adotar o instrumento de contrato, poderá ficar caracterizada motivação de mitigar a ação do controle, podendo fazer exsurgir, para a autoridade que empregou o meio diverso para formalizar o ajuste, a responsabilidade nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, arts. 10, inc. II, ou 11, inc. I.

Boa parte dos convênios pode confundir-se com os contratos, quando firmados entre a Administração e particulares. Em razão das semelhanças, tem-se verificado, em vários órgãos, o uso do convênio quando deveria ser utilizado o contrato, visando viabilizar a fuga do processo licitatório e o pagamento antecipado de objetos não executados.

Na prática administrativa, é forçoso reconhecer que existem vários e inúmeros tipos de convênios, autorizando a inviabilidade jurídica de competição, e, inclusive, alguns em que não há realização de despesas de qualquer natureza pelos órgãos pú-

blicos. Nessa última hipótese é possível afastar o certame licitatório e a incidência de outras prescrições constantes no art. 116 da Lei nº 8.666/93.

O objetivo de lucro da outra parte afasta a utilização do convênio. Se existe um preço a ser pago como contraprestação pelos serviços prestados ao Poder Público, está-se diante de um contrato. Nesse sentido, é perfeita a diferenciação acolhida pelo Decreto Federal nº 93.872/86 que, no seu art. 48, dispõe:

Os serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades da administração federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares poderão ser executados sob o regime de mútua cooperação, mediante convênio, acordo ou ajuste.

Parágrafo único. Quando os participantes tenham interesses diversos e opostos, isto é, quando se desejar, de um lado, o objeto do acordo ou ajuste e de outro lado a contraprestação correspondente, ou seja, o preço, o acordo ou ajuste constitui contrato”.

Célebres os ensinamentos de DI PIETRO (2007, p. 285), na diferenciação do contrato e do convênio em razão da natureza da verba repassada pela Administração Pública. No primeiro, o valor pago passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu, sendo irrelevante para o repassador a destinação do mesmo. No segundo, permanece a verba com a natureza de dinheiro público, somente podendo vir a ser utilizada para os fins previstos no instrumento de convênio, ficando a entidade recebedora obrigada a prestar contas de sua utilização ao Tribunal de Contas.

O contrato, por seu turno, tem como definição, segundo MEIRELLES (2002, p. 97): “tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas sujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público, **ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado.**” Interesses patrimoniais, lucro, pagamento. Eis o interesse do contratado. Todavia, não se há que confundir o lucro com simples repasse de verbas para cobrir custos operacionais do ajuste.

Quanto ao Poder Público, sempre há que estar ele em busca do interesse público, seja quando contrata, seja quando firma convênios. A sua atuação em busca de outra finalidade que não pública é viciada, e pode ser contrastada perante o Poder Judiciário, com vistas à anulação do ato por ilegalidade, por desvio de finalidade.

Derradeiramente, pode-se considerar que interesses convergentes, na busca de um fim público, definem o convênio. Interesses contrapostos ou divergentes, buscando a Administração Pública atingir uma finalidade pública, enquanto a outra parte busca lucro, remuneração, definem o contrato.

3.3 Convênio e Termo de Cooperação

A Instrução Normativa CAGE nº 06/2016 alterada pela Instrução Normativa n 10/2019 é clara em dividir os institutos do Convênio e do Termo de Cooperação, em que pese as diferenças sejam mínimas na essência.

Com efeito, o termo de convênio é utilizado para a transferência de recursos entre órgãos ou entidades da administração pública estadual e, de outro lado, órgãos ou entidade públicas de outra esfera de governo, consórcios públicos, ou entidades beneficentes de assistência social da área de saúde, de que trata o § 1º do artigo 199 da Constituição Federal, visando à execução descentralizada de programa de governo, compreendendo realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse comum, em regime de mútua cooperação.

Por outro lado, o Termo de Cooperação é o instrumento por meio do qual são formalizados os ajustes: (i) entre órgãos e entidades pertencentes à administração pública estadual, inclusive empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, que não envolvam transferência de recursos financeiros ou realização de despesas, à exceção das transferências realizadas entre órgãos e ou entidades integrantes do orçamento do Estado; (ii) entre a administração pública estadual e entidade pública de outra esfera de governo, entidades de classe, serviços sociais autônomos e demais Poderes e instituições de Estado que não envolvam transferência de recursos financeiros, de forma direta ou indireta, ou realização de despesas à conta do orçamento do Estado e; (iii) entre a administração pública estadual e pessoa jurídica de direito privado com fins lucrativos, que tenham por objeto o ingresso de receitas, ou que não envolvam transferência de recursos financeiros ou realização de despesas, atuais ou futuras.

Depreende-se, de maneira cristalina, que a diferença nodal entre os modelos de parceria consiste na possibilidade de transferência de recursos ou não, bem como na qualificação dos partícipes.

Com efeito, em se tratando de convênio, há a possibilidade de transferência de recursos entre órgãos da administração, sendo vedada a utilização do instrumento para formalização de ajustes com entidades de que não pertençam ao poder público.

De outra banda, no que tange ao termo de cooperação, inexistente a possibilidade de transferência de recursos que não estejam previstos no orçamento público, possibilitando-se a assinatura entre órgãos da administração e pessoas jurídicas de direito privado, salvo as entidades que se qualifiquem como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, vez que a estas não se aplicam as normas estudadas no presente manual.

Para tanto, a Instrução traz nos dispositivos a documentação necessária para sua assinatura e, principalmente, a necessidade de chamamento público, como se observa:

“Art. 4º Os órgãos ou entidades da administração pública estadual procederão a habilitação prévia dos proponentes, para fins de celebração de convênio, mediante a apresentação dos seguintes documentos: (...)

§ 7º. Os termos de cooperação a serem firmados com pessoa jurídica de direito privado, que impliquem obrigações de fazer para a administração pública, devem ser precedidos de chamamento público, efetuado de forma simplificada, oportunizando a participação de outras entidades interessadas, mediante a publicação de edital contendo, no mínimo:

- a) Justificativa, objeto do ajuste e descrição das obrigações de cada partícipe;
- b) Minuta do instrumento a ser celebrado; e
- c) Datas, prazos, condições, local e forma para a apresentação de propostas pelos interessados.”

O chamamento público, conceituado no Inciso V do Art. 2 da IN CAGE 05 2016, tem seu procedimento albergado no Art. 3 e seguintes, sendo que no seu Anexo I traz um Modelo de Edital.

Nesse sentido, verifica-se que tal alteração normativa pelo órgão de controle visa garantir a fiel observância aos princípios constitucionais, bem como minimizando a ocorrência de qualquer apontamento, principalmente no que tange a impessoalidade e moralidade dos atos e instrumentos públicos, garantindo maior transparência na atuação do ente público.

O objeto do convênio que tenha a interveniência do Corpo de Bombeiros Militar deve guardar consonância com as atribuições Institucionais, estabelecidas em conformidade com inciso V e parágrafos 5º e 6º do artigo 144 da Constituição Federal, artigos 129 a 132 da Constituição do Estado, Lei Complementar 10.990, de 18 de agosto de 2017 (Dispõe sobre o Estatuto dos Militares Estaduais e dá outras providências) e Lei Complementar 14.920, de 02 de agosto de 2016 (Dispõe sobre a Organização Básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul).

Além dessas, no Decreto Estadual nº 53.897, de 25 de janeiro de 2018, que regula a Lei de Organização Básica do Corpo de Bombeiros Militar, encontra-se a explicitação das suas atribuições legais:

Art. 2º São atribuições do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul - CBMRS:

- I - exercer as atividades de polícia judiciária militar, no âmbito de sua competência;
- II - realizar a segurança, a prevenção, a proteção e o combate a incêndios;
- III - realizar os serviços de busca, de salvamento e de resgates aéreo, aquático e terrestre no Estado;
- IV - planejar e implementar as ações de proteção e de defesa civil no Estado;
- V - planejar, estudar, analisar, vistoriar, controlar, fiscalizar, aprovar, notificar e interditar atividades, equipamentos, projetos e planos de proteção e de prevenção contra incêndios, pânico, desastres e catástrofes em todas as edificações, instalações, veículos, embarcações e outras atividades que ponham em risco a vida, o meio

- ambiente e o patrimônio, aplicando a legislação específica, respeitada a competência de outros órgãos;
- VI - realizar a investigação de incêndios e de sinistros, respeitadas as competências de outros órgãos;
- VII - elaborar, emitir e homologar instruções, resoluções, relatórios, pareceres e normas técnicas para disciplinar a segurança, a proteção e a prevenção contra incêndios e sinistros e a proteção e a defesa civil;
- VIII - realizar o suporte básico de vida, respeitadas as competências de outros órgãos;
- IX - credenciar, fiscalizar e regulamentar o funcionamento dos serviços civis auxiliares de bombeiros;
- X - credenciar e fiscalizar as escolas, as empresas e os cursos de formação de bombeiros civis e aplicar as penalidades previstas em lei;
- XI - credenciar e fiscalizar o funcionamento de campos de treinamento de combate a incêndios e fixar o currículo dos cursos de formação dos serviços civis auxiliares de bombeiros; e
- XII - desempenhar outras atribuições previstas em lei e exercer o poder de polícia administrativa no âmbito de suas atribuições.

É vedada a celebração de convênios entre entidades públicas e particulares como forma de delegação de serviços, apenas como forma de **fomento**, que abrange a atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de utilidade pública.

Delegação pressupõe a transferência de atividade de uma pessoa para outra, que não a possui; no convênio, pressupõe-se que as duas pessoas têm competências comuns e vão prestar mútua colaboração para atingir seus objetivos.

Com o objeto do convênio, pode-se ter mútua colaboração para a prestação de determinados serviços contínuos, em áreas como segurança pública, educação, ensino, cultura, etc. sem que haja a necessidade de repasse de verbas. Nos casos em que possui como objeto serviços contínuos, com as características apontadas pela lei de licitações, submete-se aos seus termos o teor do Art. 116 da Lei 8.666/93.

Quanto à **onerosidade** dos convênios, podem esses acordos de vontade envolver repasses de verbas de uma parte para outra ou não envolver repasse algum, constituindo-se tão-somente de serviços que uma parte presta a outra, ou que reciprocamente as partes prestam entre si, ou, ainda, que ambas prestam à coletividade, cada qual incumbindo-se de algo.

3.5 As Partes de um Convênio

Um dos partícipes do convênio administrativo há que ser sempre uma entidade pública ou integrante da Administração Pública, do outro, qualquer pessoa jurídica, mesmo uma entidade empresarial, desde que, naquele momento, tenha se despedido do seu objetivo de lucro e esteja buscando auxiliar na obtenção de fins públicos.

Por esta razão, no convênio não existem partes propriamente ditas, com interesses opostos, mas sim partícipes, que têm as mesmas pretensões.

Hely Lopes Meirelles demonstra de forma precisa essa distinção, aduzindo:

[...] no contrato há sempre duas partes (podendo ter mais de dois signatários), uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço, etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem), diversamente do que ocorre no convênio, em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões. (1995, p. 354)

A igualdade jurídica de todos os signatários, partícipes, também é característica do convênio. Não há que se falar, via de consequência, na existência de cláusulas exorbitantes, peculiaridades dos contratos administrativos, que põem a Administração contratante em uma posição de superioridade em relação a outra parte, assegurando-lhe privilégios.

Dependendo das obrigações assumidas e da natureza do partícipe, pode ser denominado com uma das seguintes nomenclaturas, segundo as disposições da Portaria Interministerial n.º 424, de 30 de dezembro de 2016

Proponente: órgão ou entidade pública ou entidade privada sem fins lucrativos que manifeste, por meio de proposta ou plano de trabalho, interesse em celebrar o instrumento.

Concedente: órgão ou entidade da Administração Pública Federal, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos, verificação da conformidade financeira, acompanhamento da execução e avaliação do cumprimento do objeto do instrumento.

Conveniente: órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a Administração Pública Federal pactua a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco por meio de convênios ou contratos de repasse; ou seja, os beneficiários.

Interveniente: Órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa do instrumento para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio; figurando aqui o Corpo de Bombeiros Militar.

Unidade Executora: órgão ou entidade da Administração Pública, das esferas Estadual, Distrital ou Municipal, a quem cabe a tarefa de executar o objeto do Convênio.

3.6 Desnecessidade de Licitação

O inc. XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988 dispõe que no âmbito da Administração Pública, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, ser-

viços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. Tal norma é corolário dos princípios da igualdade e da impessoalidade que devem reger os atos da Administração, visando a garantir aos interessados em contratar com o Poder Público chances iguais de competição.

Em regra, não se aplicam aos convênios o princípio da licitação, pois neles não há viabilidade de competição; esta não pode existir quando se trata de mútua colaboração, sob várias formas, como repasse de verbas e bens, uso de equipamentos, recursos humanos, imóveis, entre outros.

Para a celebração de convênios não há que se falar em processo licitatório, visto que tal instrumento é utilizado para formalizar acordo de vontades entre entidades do setor público (de uma mesma ou de diferentes esferas de Governo) e entre estas e entidades do setor privado, objetivando a realização de programas ou eventos de **interesse recíproco**, caracterizando regime de mútua cooperação.

Nesse exato sentido é a lição de José dos Santos Carvalho Filho, para quem, nos convênios, raramente será possível a competitividade que marca o processo licitatório, porque os pactuantes já estão previamente ajustados para o fim comum a que se propõem. Para o referido autor, no verdadeiro convênio inexistente perseguição de lucro e os recursos financeiros empregados servem apenas para cobertura dos custos necessários à operacionalização do acordo. Sendo assim, inviável e incoerente realizar licitação (2004, p. 186).

Obviamente não caberia o procedimento licitatório entre entes públicos, principalmente quando as transferências são a título cooperativo, o que exclui a hipótese prevista no art. 25 da LRF. Igualmente não caberia o questionamento se a transferência fosse ao setor privado destinada à concessão de empréstimos, financiamentos, refinanciamentos, prorrogações e composições de dívidas e participação em constituição ou aumento de capital, pela sua incompatibilidade com o instituto da licitação. E porque o interesse público específico norteador da aplicação das verbas no setor privado da economia levaria, regra geral, à inviabilidade de competição.

Embora o repasse de recursos ao setor privado possa ocorrer pelo instituto do convênio, nesses casos, ocorre a consecução de objetivos de interesse comum, substanciado num plano de trabalho, contrapartida, etc., o que igualmente inviabiliza a seleção pública de destinatários.

Conclui-se, pois, que inexistente a necessidade de procedimento licitatório para a celebração de convênios, nem por força da LRF tampouco pela legislação licitatória.

Noutro sentido, entende-se que a entidade privada conveniente que receba recursos públicos, está obrigada, para a consecução do objeto conveniado, a realizar licitação, conforme o caso.

De outra parte, para a realização de convênios não haverá a rigidez da transferência pura e simples de recursos públicos ao setor privado, não alcançando este instituto as exigências apresentadas, principalmente no que se refere a autorização legislativa, embora seja certo aplicar-se o art. 116 da Lei nº 8.666/93.

Malgrado da possibilidade de distorção do emprego dos convênios como burla da regra da licitação, os convênios propriamente ditos, de interesses cooperativos e nos quais o objetivo de lucro sequer pode ser cogitado, não se coadunam com a ideia de licitação, de disputa, de competitividade. Neste sentido o julgamento do TCU no Processo TC-020.069/93-6, publicado no DOU de 17.06.93, cujo trecho segue:

[...] a existência de interesses recíprocos entre as partes que podem ser alcançados em regime de mútua cooperação viabiliza a utilização de convênio, descartada a necessidade de licitação, porque não existe na Lei nº 8.666/93 qualquer dispositivo que coloque o procedimento licitatório como antecedente necessário ao convênio.

No tópico a seguir serão observados os objetivos relativos aos convênios.

3.7 Objetivos

Os objetivos dizem respeito aos produtos finais do convênio, o que se deseja alcançar, os motivos pelos quais o projeto foi criado.

Elaborar uma descrição clara do objetivo geral e dos objetivos específicos do projeto.

Enquanto o objetivo geral diz respeito a uma visão ampla relacionada à finalidade do projeto, ou seja, a uma síntese da razão geral pela qual se deseja realizar o projeto, os objetivos específicos detalham e preveem resultados específicos que se espera alcançar com o projeto.

a) Objetivo geral (descrever em poucas linhas o objetivo geral do projeto)

b) Objetivos específicos (mencionar, na forma de itens, os principais objetivos específicos, procurando sintetizar em um máximo de cinco itens)

3.8 Metas

A meta refere-se a parcelas quantificáveis dos objetivos. Não cabe, neste momento, o fornecimento de informações subjetivas sobre possíveis benefícios que o projeto trará. As informações devem ser fornecidas em termos numéricos (exemplo: número de pessoas capacitadas).

Fazer uma descrição da(s) meta(s) do projeto e o resultado esperado quando de sua implementação, de uma forma sintética e que contemple a quantidade de pessoas beneficiárias.

Esta parte do projeto é fundamental para a análise necessária à sua aprovação e deve conter todas as informações necessárias que possibilitem mensurar o impacto social da atividade a ser apoiada pelo CBMRS – que poderá ser realizada a partir de uma comparação entre as metas inicialmente estimadas e as efetivamente alcançadas após a conclusão do projeto.

3.9 Contrapartida

A contrapartida consiste no aporte pelo conveniente em valor monetário, bens ou serviços, legalmente estabelecidos, provenientes de recursos próprios, para participar do projeto e se trata de cláusula necessária a ser inserida no instrumento firmado, nos moldes do Art. 27, caput, da Portaria Interministerial n.º 424, de 30 de dezembro de 2016.

Ela vem regulada no Art. 18, do mesmo normativo legal:

“Art. 18. A contrapartida será calculada sobre o valor total do objeto e, se financeira, deverá ser depositada na conta bancária específica do instrumento em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso.

§ 1º A contrapartida, a ser aportada pelo conveniente, será calculada observados os percentuais e as condições estabelecidas na lei federal anual de diretrizes orçamentárias vigentes à época do instrumento.

§ 2º A comprovação pelo proponente de que a contrapartida proposta está devidamente assegurada, deverá ocorrer previamente à celebração do instrumento.

§ 3º A previsão de contrapartida a ser aportada pelos órgãos públicos, exclusivamente financeira, deverá ser comprovada por meio de previsão orçamentária.

§ 4º Na celebração de instrumentos com entidades privadas sem fins lucrativos, o órgão concedente deverá observar as regras de contrapartida dispostas na lei federal anual de diretrizes orçamentárias.

§ 5º Os aportes de contrapartida deverão obedecer ao pactuado no plano de trabalho, podendo haver antecipação de parcelas, inteiras ou parte, a critério do conveniente.”

Uma das expressões da cooperação – interesses paralelos e comuns – é, justamente, a exigência de que as entidades interessadas apresentem uma contrapartida aos recursos públicos recebidos por meio do convênio.

Essa contrapartida não será necessariamente financeira, podendo ser atendida por meio de bens ou de serviços, desde que economicamente mensuráveis, devendo ser estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada. No caso das entidades particulares, a preferência, em geral, tem sido pela apresentação de contrapartida nessa segunda modalidade, com a disponibilização de recursos materiais para a consecução da avença, em vez de aporte de recursos financeiros.

Deve-se cuidar para que não ocorra burla à Portaria, pois, na falta de recursos para oferecer como contrapartida, as entidades privadas disponibilizam bens e serviços que sem valor econômico, ou ainda, propõem em contrapartida elementos que não representam efetivo dispêndio de recursos em prol da execução do convênio, como, por exemplo, na forma de salários de funcionários ou na cessão de espaço físico próprio, o que não pode ser aceito pela entidade concedente. Também é usual a indicação genérica de que a conveniente dispõe de bens e serviços para fazer frente à contrapartida, sem qualquer detalhamento desses elementos, impedindo que a Administração confira a sua adequação ao objeto pactuado e ao valor total conveniado.

Por outro lado, não estabelece quais os percentuais que deverão ser apresentados como contrapartida nos convênios, remetendo o assunto para a Lei de Diretrizes Orçamentárias, vigente à época da assinatura do instrumento.

Quanto à celebração por entidades privadas sem fins lucrativos, a norma também deverá se ater às regras dispostas na lei federal anual de diretrizes orçamentárias.

No caso de Estados, Distrito Federal e Municípios, os recursos referentes à contrapartida devem estar devidamente assegurados na lei orçamentária do exercício em curso, com a devida comprovação prévia à celebração do pacto.

Os recursos referentes a contrapartida devem seguir o plano de trabalho quanto ao seu depósito, podendo as parcelas serem antecipadas, inteiras ou parte, a critério do conveniente, sendo que para o recebimento de cada parcela dos recursos deverá ser comprovado o seu aporte que, se financeira, deverá ser depositada na conta bancária prevista seguindo os prazos previstos no cronograma, *ex vi* do Artigo 42.

3.10 Projeto, atividade e evento de duração certa

Quando um conjunto de operações é desenvolvido em um período de tempo limitado e resulta em um produto final que contribui para o aumento ou o aperfeiçoamento da ação governamental, trata-se de **projeto**. Exemplos: construção de um Quartel (que deve incrementar o potencial de segurança pública), etc.

Quando as ações de governo são realizadas continuamente e o produto final resulta apenas na manutenção da ação governamental já existente, trata-se de **atividade**. Exemplos: a manutenção dos quartéis (que não repercute diretamente na melhoria da segurança pública), etc.

Uma ação de governo que tenha sua duração em um período de tempo determinado e resulte em um evento concreto é denominada **evento de duração certa**. Exem-

plos: um seminário, um simpósio, um encontro de líderes ou de representantes regionais, etc.

3.11 Descentralização de Recursos Federais

O Governo Federal, por meio de seus órgãos ou entidades, visando melhor gestão de seus programas de governo, pode proceder à descentralização ou transferência de recursos alocados a programas de trabalho aprovados na Lei Orçamentária, para entidades públicas incluídas nos diversos programas federais, como, por exemplo, secretarias estaduais, prefeituras, conselhos municipais, escolas, etc, com o propósito de realizar ações públicas de interesse comum.

De acordo com a Lei Federal n.º 13.898/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020), os recursos da União são descentralizados por meio de celebração de convênio ou outros instrumentos congêneres, ressalvadas algumas situações específicas enumeradas naquele dispositivo legal.¹

A descentralização é um princípio administrativo consagrado pelo art. 10 do Decreto-lei n.º 200, de 1967, que firmou, como uma das práticas principais, descentralizar ações e programas da Administração Federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante **convênio, nos moldes da Portaria Interministerial 424, de 30 de dezembro de 2016, Art. 1.º:**

XI - convênio: instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, para órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

XII - convênio de receita: ajuste em que órgãos e entidades federais figuram como convenientes, recebendo recursos para executar programas estaduais ou municipais, ou os órgãos da administração direta, programas a cargo da entidade da administração indireta, sob regime de mútua cooperação, na forma do § 3º do art. 1º do Decreto n.º 6.170, de 2007;

Importante mencionar que a LC n.º 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) também estabelece critérios para as transferências voluntárias de recursos.²

A regulamentação do artigo 25 da Lei Complementar N.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) encontra-se disposta na Instrução Normativa STN/MF N.º 05, de 08/06/2000. E outras regulamentações relativas a mesma Lei encontram-se dispostas na Portaria Interministerial n.º 424/2016.

3.12 Duração dos Convênios

Assim como não se admite contratação, pelo Poder Público, sem previsão de recursos orçamentários para o seu custeio, também não se há de falar em celebração de convênio sem que exista, no orçamento, verba necessária para custear as despesas decorrentes desse ajuste, salvo se não implicar em despesa por parte do ente público.

Portanto, tão-somente os convênios que não prevejam gastos ou repasses de recursos, como alguns de simples cooperação técnica, podem ser firmados independente da existência de verba específica.

É a Constituição Federal, nos termos do inciso II do art. 167, quando trata das finanças públicas e do orçamento público, que proíbe, dentre outras condutas do Poder Público, “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.

A existência de verba orçamentária é *conditio sine quo non* para pactuação de contratos ou convênios que prevejam dispêndio de recursos por parte do ente público.

Tomando essa premissa, pode-se afirmar a aplicação ao convênio da vedação contida no § 3º do art. 57 da Lei nº 8.666/93, segundo a qual não pode ser pactuado com prazo de vigência indeterminado.

O convênio deve fixar, na forma do inc. VI do art. 116 do mesmo diploma legal, o início e o fim da execução do seu objeto.

Em envolvendo dispêndio de recursos, deve ser pactuado para vigor durante o exercício financeiro, ou seja, com vigência anual, permitindo-se, se for o caso, a possibilidade de prorrogação por outros períodos, desde que comprovada a existência de verba e a continuidade dos interesses pactuados.

Nas situações, porém, em que o objeto do convênio estiver contemplado no Plano Plurianual, tratando-se de convênio plurianual que objetive a manutenção de programa, inclusive os de natureza assistencial, o seu prazo de vigência não há que se ater ao exercício financeiro.

Apesar de não ser matéria pacífica, o limite máximo de sessenta meses tem sido utilizado como duração dos convênios, segundo extensão da regra inserta no inc. II do art. 57 da Lei nº 8.666/93, aplicável aos contratos administrativos de prestação de serviços contínuos.

Contudo, entende-se que os convênios que não impliquem dispêndio de recursos por parte do Corpo de Bombeiro Militar podem ser firmados pelo prazo sessenta me-

ses, a partir dos quais, perdurando o interesse dos partícipes, os termos do convênio podem ser renovados.

3.13 Denúncia

No convênio admite-se a retirada dos partícipes a qualquer momento, mediante a simples denúncia, mantidas as vantagens e responsabilidades existentes até o momento do desfazimento do instrumento, posto que a liberdade de ingressar e de se retirar é característica do convênio, sendo vedadas as Cláusulas que restrinjam a faculdade de denunciar o acordo ou que fixem punição pela denúncia, nos termos do Art. 68 da Portaria Interministerial n.º 424/2016 e conforme inúmeras decisões dos tribunais.³

Ao contrário, no contrato administrativo existe cláusula de permanência das partes, e quando o Poder Público, motivado por interesse público superveniente e comprovado, rescinde unilateralmente o contrato, está obrigado a indenizar dos prejuízos causados a outra parte. A parte contratada carece desse direito, vindo a ser gravemente penalizada se paralisa a execução do ajuste fora das situações amparadas na lei, em decorrência do princípio da supremacia do interesse público.

3.14 Vedação da Taxa de Administração e Outras

Sobre a aplicação dos recursos públicos envolvidos no convênio, o Art. 38 da Portaria Interministerial 424/2016, traz algumas disposições que vedam alguns usos não compreendidos no instrumento.⁴

Nota-se que, de acordo com o inciso I do dispositivo supra, fica vedada nos convênios a inclusão de cláusula que determine a realização de despesa a título de taxa de administração ou similar. À primeira vista, deduz-se dessa norma a impossibilidade de o plano de trabalho do convênio trazer em seu conteúdo cláusula determinando o pagamento de taxa de administração ou similar pelo órgão repassador dos recursos para o órgão executor, ou seja, aquele partícipe que executa o objeto do convênio não

3 Art. 68. O instrumento poderá ser denunciado a qualquer tempo, ficando os partícipes responsáveis somente pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participaram voluntariamente da avença, não sendo admissível cláusula obrigatória de permanência ou sancionadora dos denunciantes.

4 Art. 38. O instrumento deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado:

I - realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;

II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal do órgão ou entidade pública da Administração direta ou indireta, salvo nas hipóteses previstas em leis federais específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

III - utilizar, ainda que em caráter emergencial, os recursos para finalidade diversa da estabelecida no instrumento;

IV - realizar despesa em data anterior à vigência do instrumento;


V - efetuar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado;

VI - realizar despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto, no que se refere às multas e aos juros, se decorrentes de atraso na transferência de recursos pelo concedente ou mandatária, e desde que os prazos para pagamento e os percentuais sejam os mesmos aplicados no mercado;

VII - transferir recursos para clubes, associações de servidores ou quaisquer entidades congêneres, exceto para creches e escolas para o atendimento pré-escolar;

VIII - realizar despesas com publicidade, salvo a de caráter educativo, informativo ou de orientação social, da qual não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal e desde que previstas no plano de trabalho; e

IX - pagamento, a qualquer título, a empresas privadas que tenham em seu quadro societário servidor público da ativa, ou empregado de empresa pública, ou de sociedade de economia mista, do órgão celebrante, por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados.



pode ser remunerado para tal (pagamento de taxa de administração ou similar), sob pena de o vínculo firmado sofrer descaracterização.

No mesmo sentido é a vedação prevista no inciso II do Art. 17 da IN CAGE 06/2016.



CAPÍTULO 4

OUTROS INSTRUMENTOS CONGÊNERES: NOÇÕES GERAIS

4.1 Termo de Cooperação

São instrumentos formalizados:

a) entre órgãos e entidades pertencentes à administração pública estadual, inclusive empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, que não envolvam transferência de recursos financeiros ou realização de despesas, à exceção das transferências realizadas entre órgãos e/ou entidades integrantes do orçamento do Estado;

b) entre a administração pública estadual e entidade pública de outra esfera de governo, entidades de classe, serviços sociais autônomos e demais Poderes e instituições de Estado que não envolvam transferência de recursos financeiros, de forma direta ou indireta, ou realização de despesas à conta do orçamento do Estado;

c) entre a administração pública estadual e pessoa jurídica de direito privado com fins lucrativos, que tenham por objeto o ingresso de receitas, ou que não envolvam transferência de recursos financeiros ou realização de despesas, atuais ou futuras.

4.2 Termo de Colaboração:

É o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública estadual com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, **propostas pela administração pública estadual**, que envolvam a transferência de recursos financeiros.

4.3 Termo de Fomento

Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública estadual com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, **propostas pelas organizações da sociedade civil**, que envolvam a transferência de recursos financeiros.

4.4 Acordo de Cooperação

Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública estadual com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, que não envolvam a transferência de recursos financeiros

4.7 Protocolo de Intenções

Instrumentos genéricos pelos quais o Corpo de Bombeiros Militar manifesta seu propósito de firmar ações conjuntas que visem à consecução de objetivos comuns.

4.8 Termo Aditivo

É um instrumento que tem por objetivo alterar dispositivos já firmados, permitindo ao executor adequar sua proposta às condições do momento, quando estas se apresentem diferentes das inicialmente pactuadas.

Trata-se do documento que visa à exclusão, alteração ou inclusão de alguma cláusula no sentido de complementar informações nos instrumentos assinados, sem modificação do objeto pactuado, devendo serem especificadas, com clareza, as modificações pretendidas em relação ao instrumento jurídico avençado.

Os Termos Aditivos deverão ser celebrados na vigência do documento original.

O convenente deverá apresentar a proposta de repactuação, com as devidas justificativas, acompanhado do plano de trabalho aprovado com a nova data de término da vigência, no prazo mínimo de 20 dias antes do término da vigência.

Observar que a alteração não pode modificar o objeto do convênio¹ e que alterações no plano de trabalho são procedimentos excepcionais, só devendo ser adotadas em casos estritamente necessários, como por exemplo: prorrogação da vigência, remanejamento de recursos, alteração de metas, dentre outros. Quando os aditamentos do objeto pactuado ultrapassarem 12 meses, o convenente deverá apresentar toda a documentação comprobatória de sua regularidade.





CAPÍTULO 5

DO PLANO DE TRABALHO



São instrumentos que integram as solicitações de convênios e termos de cooperação, **detalhando o objeto, a justificativa, os cronogramas físico e financeiro, do plano de aplicação das despesas, bem como das informações da conta corrente específica, dos partícipes e dos seus representantes.** ¹

O modelo do Plano de Trabalho, aprovado pela IN CAGE 06/2016 seguindo as orientações da Portaria Interministerial n.º 424/2016, encontra-se neste manual.

Conforme dispõe o art. 116 da Lei n.º 8.666/93 (Lei das Licitações), a celebração de convênio por órgãos ou entidades públicas depende da aprovação prévia do Plano de Trabalho, que deve conter, no mínimo, as seguintes informações:

- identificação do objeto a ser executado. Os Planos de Trabalho não podem ser elaborados de forma genérica, devendo trazer, de forma clara e sucinta, todas as informações suficientes para a identificação do projeto, atividade ou evento de duração certa. A IN-STN 01/97, em seu art. 2º, inciso II, prevê como um dos requisitos para a celebração do convênio a “descrição completa do objeto a ser executado”;
- metas a serem atingidas (qualitativa e quantitativamente);
- etapas ou fases da execução;
- plano de aplicação dos recursos financeiros;
- cronograma de desembolso;
- previsão do início e do fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
- comprovação de que os recursos próprios (contrapartida) estão assegurados;
- projeto básico, elaborado conforme definido no inciso IX, art. 6º, da Lei N.º 8.666/93. **(chama-se especial atenção para o cumprimento deste item)**

O Plano de Trabalho deve ser apresentado em propostas referentes à realização de projetos ou eventos de duração certa.

Além desses dados, outros que forem necessários poderão ser inseridos, pois o essencial é que seja claramente identificado o ajuste e as condições em que este será realizado.

1 Art. 19. O plano de trabalho, que será avaliado pelo concedente, conterá, no mínimo:

I - justificativa para a celebração do instrumento;

II - descrição completa do objeto a ser executado;

III - descrição das metas a serem atingidas;

IV - definição das etapas ou fases da execução;

V - compatibilidade de custos com o objeto a ser executado;

VI - cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso; e

VII - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso.

Art. 20. O plano de trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos.

§ 1º Será comunicada ao proponente qualquer irregularidade ou imprecisão constatadas no plano de trabalho, que deverá ser sanada no prazo estabelecido pelo concedente.

§ 2º A ausência da manifestação do proponente no prazo estipulado implicará na desistência no prosseguimento do processo.

§ 3º Os ajustes realizados durante a execução do objeto integrarão o plano de trabalho, desde que submetidos e aprovados previamente pela autoridade competente.

É importante anotar aqui que, independentemente de o ajuste envolver ou não o repasse de recursos financeiros, a elaboração do plano de trabalho ora analisado se fará necessária, pois, como aduzido, ele é que identificará a pretensão dos partícipes.

Conforme disciplina a PI n.º 424/2016, para obter recursos da União, o plano de trabalho deverá ser apresentado por interessado cadastrado no SICONV, contendo no mínimo, conforme preceitua o seu Art. 15 :

I - descrição do objeto a ser executado;

II - justificativa contendo a caracterização dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal, e a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados;

III - estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente ou mandatária e a contrapartida prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela e do montante de todos os recursos, na forma estabelecida em lei;

IV - previsão de prazo para a execução; e

V - informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto.

Na aprovação do Plano de Trabalho são especialmente observados, dentre outros:

a) o preenchimento integral com as informações especificadas nos incisos II a IV do art. 2º da IN/STN 01/97, bem como no § 1º do art. 116, da Lei 8.666/93 (item 9.2.18 do Acórdão 463/2004 - Plenário);

b) o detalhamento adequado e a especificação correta de seus elementos, verificando se os mesmos guardam correlação com o objeto a ser executado e se os custos indicados estão condizentes com os praticados na respectiva região (itens 8.3.1, 8.3.3 e 8.3.4, todos da Decisão 194/1999 - TCU - Plenário);

c) a capacidade do proponente quanto às condições para a consecução do objeto, às atribuições regimentais e ao cumprimento da contrapartida (item 8.3.4, da Decisão 194/1999 - TCU - Plenário);

d) a exigência da licença ambiental prévia e da outorga, antes da celebração do convênio, bem como a licença de instalação, antes da liberação de recursos, são requisitos indispensáveis para a aprovação do projeto básico previsto ,, sob risco de incorrer

em irregularidades graves (subitem 9.2.3.1 do Acórdão TCU nº 516/2003 - Plenário), quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais;

e) comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo Cartório do Registro de Imóveis competente, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel;

f) cadastramento prévio do Plano de Trabalho no SICONV (Recursos da União) ou FPE, após sua aprovação pelo setor competente, contendo todas as informações necessárias à realização do convênio (pré-convênio), juntando-se o respectivo extrato ao processo (IN CAGE n.º 06/2016)); e

g) a exigência legal de aprovação prévia do Plano de Trabalho, pelo setor competente, devidamente assinado pelos partícipes, antes de encaminhar a minuta de convênio à Consultoria Jurídica para exame.



CAPÍTULO 6

DOS REQUISITOS PARA A FORMALIZAÇÃO DE CONVÊNIOS

6.1 Autorização do Poder Legislativo

As Constituições dos Estados do Rio Grande do Sul, da Bahia, de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, entre outras, elencaram dentre as competências das Assembleias Legislativas a de autorizar, previamente, ao Poder Executivo a celebração de convênios e outros acordos com entidades de direito público ou privado.

Inúmeras Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) foram interpostas contra os referidos dispositivos, culminando com decisão do excelso Supremo Tribunal Federal, liminarmente em suspender a eficácia para, ao final, declará-los inconstitucionais. Nos acórdãos, acentuou aquela Corte que a regra que subordina a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia da Assembleia Legislativa fere o princípio da independência dos Poderes, “extravasando as pautas de controle externo constante da Carta Federal e de observância pelos Estados” (Rp 1.024-GO, Rel. Rafael Mayer e 1.210-RJ, Rel. Min. Moreira Alves).

Um só acórdão do Supremo Tribunal Federal, dentre os milhares que existem federais (STF, STJ e antigo TFR) e estaduais (TJs), bem ilustra isso afirmado. Trata-se da Representação nº 1.210/RJ, Rel. Moreira Alves, julgamento em 19.12.1984 – e de lá para cá a jurisprudência apenas se fortaleceu nesse sentido mesmo –, de onde se lê:

É inconstitucional a exigência estabelecida em Constituição e Lei Complementar estaduais, de autorização de Câmara Municipal para a celebração de acordos ou convênios com a União, os Estados ou os Municípios, de sua ratificação ou referendo, quando negociados sem a aprovação preliminar, por motivo de urgência [...] A exigência de autorização prévia da Câmara de Vereadores para a celebração de convênios e acordos pelo Prefeito [...] implica em diminuição de prerrogativa essencial do Executivo, ou seja, a de governo e administração. **A celebração de convênios e acordos constitui poder inerente à função administrativa. A limitação dessa prerrogativa afeta a independência do Executivo, rompendo o equilíbrio entre os Poderes Municipais.** (In RTJ 115/597, grifei).

Porquanto declarados inconstitucionais, não há que se falar em obrigatoriedade do prévio exame e autorização pelas Câmaras Estaduais dos convênios a serem celebrados pelo Poder Executivo. O mesmo entendimento é extensível aos Municípios, posto que se dispositivos de leis orgânicas municipais forem expressos no mesmo sentido, estão eivados da mácula da inconstitucionalidade.

O que remanesce, por conta da própria independência e harmonia dos poderes, é o controle *a posteriori* dos convênios pelo Poder Legislativo, por meio dos Tribunais de Contas, da Tomada de Contas Especiais ou de atividades de Comissões Parlamentares Específicas, que tomam ciência do convênio, na forma do § 2º do art. 116 da Lei nº 8.666/93: “Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembleia Legislativa ou à Câmara municipal respectiva”.

6.2 Competência para Legislar sobre Convênios

O constituinte originário, nos termos do inc. XXVII do art. 22, autorizou à União a legislar sobre normas gerais de licitações e contratos, de observância obrigatória pelas demais entidades públicas. Nessa esteira, o art. 116 da Lei 8.666/93 aplicável aos convênios.

Assim, admitindo-se que o art. 116 tenha índole de norma geral quanto a exigências mínimas a serem observadas nos convênios, não se pode deixar de reconhecer a competência de Estados, Municípios e Distrito Federal para também legislar sobre a matéria. Portanto, observadas as regras mínimas de comportamento administrativo fixadas no dispositivo em comento, as demais entidades federadas podem legislar suplementarmente sobre a matéria.

Mesmo considerando que as regras de convênios são de natureza de direito financeiro, também à União compete legislar sobre normas gerais, nos termos do inc. I e § 1º do art. 24 da Constituição Federal.

6.3 Os Convênios no Corpo de Bombeiros Militar

O órgão do Corpo de Bombeiros Militar interessado em celebrar Convênio, Termo de Cooperação, Protocolo de Intenções, sem movimentação financeira por parte do Estado, deverá formalizar solicitação, pelo escalão de comando, ao Comandante-Geral, expondo os motivos que o justifiquem, demonstrando o interesse institucional e os benefícios advindos da celebração.

Deve acompanhar a solicitação o Plano de Trabalho, contendo as atividades a serem desenvolvidas pelos convenientes, bem como a fotocópia da documentação legal da entidade a ser conveniada, que após a formalização do processo, será enviada assessoria jurídica para análise técnica do pedido.

Verificada a viabilidade legal, com análise de mérito administrativo da proposta, acompanhada da competente justificativa, o processo será encaminhado ao Órgão com atribuições de formalização e instrumentalização dos convênios no Corpo de Bombeiros Militar. Diante do parecer favorável, o Órgão de Convênios, providenciará as assinaturas, o registro, as publicações no Boletim Geral e no Diário Oficial do Estado, se for o caso, e, ainda, a tramitação para a designação do gestor.

A Unidade interessada em executar Projeto, seja de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional com participação da Fundação de Apoio, deverá tramitar nas instâncias do Comando a aprovação do Projeto, que após aprovado será

enviado ao Órgão de Convênios para fins de celebração do Convênio com a Fundação de Apoio.



CAPÍTULO 7

DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DE REGULARIDADE



Ainda que se trate de Termo de Cooperação não envolvendo repasse de recursos financeiros, quando a Administração Pública se conveniar com particular, faz-se necessário que ele demonstre idoneidade e capacidade para atuar em conjunto com o Poder Público e executar o plano de trabalho. Os princípios da moralidade, da razoabilidade e da isonomia determinam que a Administração assim proceda. Ademais, o art. 116 da Lei nº 8.666/93, ao dispor que se aplicam aos convênios as disposições desse diploma que forem compatíveis, fornece amparo legal à solicitação de documentos habilitatórios dos convenientes.

A finalidade básica da habilitação é permitir à Administração aferir se a pessoa reúne as condições mínimas exigidas para com ela firmar ajuste. Considerando que se trata de uma análise que recai sobre a pessoa com vistas a constatar se tem as condições jurídicas, fiscais, técnicas e econômico-financeiras indispensáveis à execução do ajuste (art. 27 da Lei nº 8.666/93), pode-se concluir que terá cabimento também nos convênios celebrados pelo Poder Público.

7.1 Convênios com Municípios

Em âmbito estadual, a Controladoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE) editou a Instrução Normativa **CAGE nº 05**, de 27 de dezembro de 2006, que Institui o Cadastro para Habilitação em Convênios do Estado, nos termos que seguem:

Art. 1º - Fica criado o Cadastro para Habilitação em Convênios do Estado - CHE, destinado a centralizar o recebimento e o registro dos documentos de que trata o inciso I, § 1º, art. 5º da Instrução Normativa CAGE Nº 01, de 21 de março de 2006.

§ 1º - O CHE disponibilizará Certidão de Regularidade, conforme modelo em anexo, que, no período de sua validade, poderá substituir a apresentação pelos Municípios, aos órgãos e/ou entidades estaduais, dos documentos referidos no caput.

§ 2º - A Certidão do CHE, prevista no § 1º, estará disponível, no endereço <http://www.che.sefaz.rs.gov.br>, no prazo de até 2 dias úteis após a entrega dos documentos relacionados no caput e seu prazo de validade corresponderá ao menor prazo dentre os registrados no sistema, cabendo à entidade cadastrada providenciar sua substituição, de forma tempestiva, para reativar a certidão.

§ 3º - Os documentos de que trata o art. 1º poderão ser substituídos por informações obtidas diretamente pelo CHE nos sites dos órgãos certificadores.

§ 4º - Os documentos previstos na alínea a, inciso I, § 1º, art. 5º deverão ser remetidos à CAGE, constituindo condição para que a Certidão seja expedida.

§ 5º - O cadastramento junto ao CHE será efetuado na Contadoria e Auditoria-Geral do Estado - CAGE, que será responsável pela guarda e validação da documentação entregue, bem como pela emissão da Certidão de que trata o § 1º.

Art. 2º - Os órgãos e/ou entidades estaduais concedentes poderão utilizar a Certidão do CHE para comprovação do atendimento dos requisitos legais exigidos para realização de transferências voluntárias.

Parágrafo único -

A comprovação se dará mediante juntada ao processo de Certidão do CHE válida, considerada como tal aquela cuja data final do prazo de validade seja igual ou posterior à da abertura do referido expediente.

Art. 3º - Esta Instrução Normativa entra em vigor na data da sua publicação.

No que concerne aos Municípios que venham a firmar convênios com o Estado, importante o conteúdo da IN CAGE n.º 06, de 27 de dezembro de 2016, nos seguintes termos:

“(…) Art. 4.º Os órgãos ou entidades da administração pública estadual procederão a habilitação prévia dos proponentes, para fins de celebração de convênio, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

I - Quando se tratar de Municípios:

- a) Ata de posse ou ato de designação, documento de identidade e CPF do Prefeito (cópias);
- b) Certidão Negativa de Débitos ou Certidão Positiva com Efeitos de Negativa junto à Previdência Social - CND ou CPDEN junto à Previdência Social;
- c) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT;
- d) Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - Certificado de Regularidade do FGTS - CRF;
- e) Comprovante de previsão e efetiva arrecadação de impostos de que trata o parágrafo único, artigo 11, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, podendo ser substituído pelo Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias - CAUC - Regularidade SIAFI, item 100;
- f) Certidão do Tribunal de Contas do Estado - TCE, relativa aos limites de aplicação de recursos na educação, previstos no artigo 212 da Constituição Federal - Certidão TCE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE;
- g) Certidão do Tribunal de Contas do Estado - TCE, relativa ao cumprimento dos limites constitucionais referentes à aplicação de recursos na área de saúde, nos termos do inciso III do artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - Certidão TCE - Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS;
- h) Certidão do Tribunal de Contas do Estado - TCE, relativa ao cumprimento do disposto nos artigos 23, 33, 37, 52 e 55, § 2º, todos da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Certidão TCE - Lei Complementar nº 101/2000);
- i) Comprovante do encaminhamento das contas ao Poder Executivo da União (artigo 51, § 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), podendo ser substituído pelo Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias - CAUC - Regularidade SIAFI, item 501;
- j) Comprovação de que atendeu as disposições do artigo 51, § 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000; e
- k) Comprovante de situação ativa no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ - Situação Cadastral).

Os documentos de habilitação dos Municípios poderão ser substituídos pela Certidão de Regularidade junto ao CHE - Cadastro para Habilitação em Convênios do Estado, da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, nos moldes do §3.º do Art. 4.º.

7.2 Convênios com Demais Entidades

As demais entidades públicas e privadas, bem como consórcios públicos que venham a firmar convênios com o Estado devem proceder a habilitação mediante a apresentação dos seguintes documentos, também previstos na IN CAGE 06/2016:

II - Para as demais Pessoas Jurídicas de Direito Público:

- a) Certidão Negativa de Débitos ou Certidão Positiva com Efeitos de Negativa junto à Previdência Social - CND ou CPDEN junto à Previdência Social;
- b) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT;
- c) Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - Certificado de Regularidade do FGTS - CRF;
- d) ata ou outro documento formal de designação da diretoria em exercício; e

e) apresentação de exemplar dos estatutos, regulamentos ou compromissos da entidade, devidamente registrados em cartório.

III - No caso de entidades privadas sem fins lucrativos referidas no § 1º do art. 199 da Constituição Federal:

a) certidão do registro e arquivamento dos atos constitutivos da entidade no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas ou Junta Comercial do Estado;

b) ata ou outro documento formal de designação da diretoria em exercício;

c) apresentação de exemplar dos estatutos, regulamentos ou compromissos da entidade, devidamente registrados em cartório;

d) comprovação de funcionamento regular da instituição, atestada pela Prefeitura Municipal;

e) Certidões de regularidade para com as Fazendas federal, estadual e municipal;

f) Certidão Negativa de Débitos ou Certidão Positiva com Efeitos de Negativa junto à Previdência Social - CND ou CPDEN junto à Previdência Social;

g) Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - Certificado de Regularidade do FGTS -CRF;

h) CNPJ (cópia);

i) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT; e

j) Cópia do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social na Área de Saúde - CEBAS - SAÚDE, ou de outra área, desde que comprove a entrega dos documentos necessários à avaliação do Ministério da Saúde.

IV - Quando se tratar de Consórcio Público:

a) cópia do contrato de consórcio público;

b) Ata de posse ou ato de designação, documento de identidade e CPF do representante legal do consórcio público (cópias); e

c) Certidão de Regularidade junto ao CHE - Cadastro para Habilitação em Convênios do Estado - de todos os entes consorciados, vedada a celebração de convênio

caso exista irregularidade por parte de algum dos entes consorciados.

Desse modo, demonstra-se que todos os partícipes que visem firmar parcerias devem observar sua regularidade jurídica e fiscal.



CAPÍTULO 8

DA ASSINATURA DOS CONVÊNIOS E SEUS TERMOS ADITIVOS



Os Administradores Militares não podem celebrar convênios, acordos, protocolo de intenções e termos aditivos. Somente o Chefe do Poder Executivo Estadual, por força do art. 82, inciso XXI, da Constituição Estadual, tem competência para firmá-los e, com isso, assumir compromissos em nome do Estado, inclusive, transferir ou receber recursos humanos, financeiros, bens móveis, imóveis ou serviço, com exceção dos respectivos termos aditivos, que são assinados pelo Secretário de Segurança Pública, considerando a possibilidade de delegação de competência.

Importantíssimo registrar ser inadmissível a celebração dos instrumentos jurídicos com efeito retroativo, regra essa acolhida pela jurisprudência do Tribunal de Contas e decorrente da aplicação conjugada do parágrafo único do artigo 60 e do artigo 116 da Lei nº 8.666/93.

8.1 Celebração de Termo Aditivo

Quando da celebração do termo aditivo ao ajuste originário, é necessário seja observado:

a) a exigência de emissão prévia de parecer do setor técnico, acolhendo as justificativas do conveniente, com a devida autorização da autoridade competente, e da Consultoria Jurídica, examinando a legalidade do aditamento ao Convênio ();

b) a não exigência de comprovação de regularidade do Conveniente, exceto a comprovação de não estar inscrito a mais de 30 dias no CADIN, para os aditamentos que objetivem, somente, a conclusão do objeto pactuado, desde que o prazo total não ultrapasse 12 meses);

c) a exigência de comprovação da situação de regularidade do Conveniente (CADIN), no início de cada exercício financeiro, antecedendo a emissão do empenho, para o custeio das despesas daquele ano, quando se tratar de convênio plurianual que objetive a manutenção de programas, inclusive os de natureza assistencial;

d) a exigência de comprovação da situação de regularidade do Conveniente (SIAFI, CADIN e CAUC), em qualquer hipótese de repasse de recursos financeiros da União (; § 3º, do art. 3º, da IN/STN/MF/Nº 1/2001, atualizadas, e inciso III, do art. 6º, da Lei nº 10.522/2002);

e) nos casos em que seja necessária a prorrogação de ofício dos prazos de vigência dos convênios, que a alteração seja precedida da celebração de Termo Aditivo, com publicação no Diário Oficial da União, consoante disposições contidas no (item 9.2.10, Acórdão 463/2004 - Plenário). Entretanto, sendo a prorrogação de ofício uma obrigação legal do Concedente, prevista no próprio Convênio, este Ministério do Tu-

rismo entende que este ato poderá ser procedido por simples apostila, devendo ser devidamente publicado no Diário Oficial da União, registrado no SIAFI e comunicado ao beneficiário do Convênio;

f) a vedação legal da alteração da natureza do objeto aprovado;

g) a indicação, junto aos registros do SIAFI, do número de Termos Aditivos celebrados durante a vigência desses convênios (item 9.3.3, Acórdão 463/2004 - TCU - Plenário);

h) a necessidade de reformulação do Plano de Trabalho quando da celebração de Termo Aditivo, com a devida aprovação pelo setor competente (, c/c o § 1º, do art. 116, da Lei nº 8.666/93, atualizada).





CAPÍTULO 9

DA DESIGNAÇÃO DE GESTOR



Os gestores de Convênios são indicados pelos responsáveis das Unidades interessadas, desde que integrantes do quadro permanente de pessoal, não lhe cabendo remuneração de qualquer natureza por tal atividade. A critério dos responsáveis pelas Unidades, poderá ser solicitada a designação de um co-gestor, para auxiliar o gestor.

O gestor do Convênio é designado nas próprias Cláusula do Convênio, ou por meio de nomeação em Boletim Geral, tendo por atribuição acompanhar toda a execução do instrumento jurídico, adotando as medidas administrativas necessárias ao fiel cumprimento das disposições contidas nos mesmos.

A substituição do gestor só pode ser efetivada com a prévia concordância da Unidade interessada. Quando isso ocorrer, obriga-se aquele a apresentar o relatório das ações desenvolvidas e quando envolver recursos financeiros, a(s) prestação(ões) de conta(s), no período de sua gestão. Deverá ser solicitado ao Órgão de Convênios a substituição de gestor nos casos de: exoneração, aposentadoria, licença, afastamento, agregação ou qualquer outro motivo legal que inviabilize o desempenho da tarefa.

9.1 Das competências dos gestores

9.1.1 Os Gestores Designados para os Termos de Cooperação Sem Movimentação Financeira, de Estágios e de Termo de Cooperação Técnico-Científico e Cultural, Deverão:

- a) realizar o acompanhamento da execução do objeto do instrumento jurídico;
- b) preparar os relatórios técnicos de execução parcial e final das ações, submetendo-os ao Órgão de Convênios;
- c) solicitar, quando necessário, o aditamento do instrumento jurídico, dentro do prazo de sua vigência, encaminhando justificativa fundamentada, para ser analisada pelo Comando;
- d) inteirar-se da aprovação do termo de aditamento, junto ao Comando, acompanhando o fluxo de trabalho, visando a não prejudicar o atendimento do objeto pactuado;
- e) desenvolver outras atividades consideradas relevantes para a consecução do objeto do instrumento jurídico;
- f) encaminhar o processo ao Órgão de Convênios, quando do encerramento do instrumento jurídico, contendo todos os documentos originários da execução do mes-

mo, os relatórios, Termos de Compromissos (quando de atividades de estágio), para as providências pertinentes.

9.1.2 Os Gestores Designados para os Convênios de Natureza Financeira Celebrado Diretamente pelo Corpo de Bombeiros Militar Deverão:

a) executar o Projeto/Plano de Trabalho objeto do Convênio, seja no tocante à finalidade, ao conteúdo, aos recursos e aos prazos;

b) providenciar a solicitação de aquisição de materiais e/ou serviços, previstos no Plano de Trabalho/Projeto, acompanhando as providências adotadas, junto às Unidades envolvidas;

c) atestar as notas fiscais, faturas ou documentos similares, de forma a comprovar o recebimento dos materiais ou a prestação de serviços, de acordo com o Plano de Trabalho aprovado;

d) em caso de necessidade de remanejamento de gastos constantes do Plano de Trabalho/Projeto aprovado, o gestor, primeiramente, deverá justificar tal providência solicitando oficialmente a autorização ao órgão concedente;

e) preparar os relatórios técnicos de execução parcial e final, para serem juntados à prestação de contas, contendo, no mínimo, os objetivos e metas estabelecidas e alcançadas e recursos aplicados;

f) acompanhar a identificação patrimonial dos equipamentos adquiridos, anexando ao relatório o número de identificação do Controle de Patrimônio fornecido pela Divisão de Logística e Patrimônio do Corpo de Bombeiros Militar;

g) solicitar, caso necessário, o aditamento do convênio, dentro do prazo de sua vigência, encaminhando justificativa fundamentada, para ser analisada pelo órgão concedente do recurso;

h) inteirar-se sobre a aprovação do termo de aditamento junto às instâncias superiores, acompanhando o fluxo de trabalho, visando a não prejudicar o atendimento do objeto do convênio;

i) desenvolver outras atividades consideradas relevantes para a consecução do objeto do convênio;

j) encaminhar o processo ao Órgão de Convênios, quando do encerramento do convênio, para as providências pertinentes.

k) o gestor deverá dar todo subsídio necessário à Assessoria de Controle Interno, para que esta tenha as informações e condições necessárias à elaboração da prestação de contas;

l) a prestação de contas, elaborada pela Assessoria de Controle Interno em conjunto com o Órgão de Convênios, será assinada pelo Ordenador de Despesas, em conjunto com o gestor.

9.1.3 Os Gestores Designados para os Convênios de Natureza Financeira Celebrados Diretamente com Fundação de Apoio Deverão:

a) zelar para que o Projeto/Plano de Trabalho, objeto do convênio, seja executado em conformidade com o aprovado, tanto quanto à finalidade, como ao conteúdo, aos recursos e aos prazos;

b) providenciar para que a Fundação de Apoio movimente os recursos em conta individualizada, ou seja, específica para o Convênio;

c) encaminhar, oficialmente, à Fundação de Apoio solicitação de realização de despesas, em conformidade com o previsto no cronograma de receitas e despesas, juntando uma cópia deste pedido ao processo;

d) em caso de necessidade de remanejamento de gastos constantes do Plano de Trabalho/Projeto aprovado, o gestor, primeiramente, deverá justificar tal providência solicitando oficialmente a autorização ao Órgão de Convênios, ao qual está vinculado o Plano de Trabalho/Projeto, evitando desta forma a instauração da Tomada de Contas Especial e a eventual glosa dos recursos;

e) exigir e receber as prestações de contas parciais e total formuladas pela Fundação de Apoio, nos prazos definidos no convênio;

f) analisar as prestações de contas (parciais e total), preparar os relatórios técnicos de execução parcial e final, conforme Formulários de Prestação de Contas e submetê-los à aprovação do Órgão de Convênios em conjunto com a Assessoria de Controle Interno;

g) atentar para que as prestações de contas de que trata o item anterior contenham o detalhamento das receitas e das despesas do período e, no caso de aquisição de equipamentos e materiais permanentes, relacioná-los com as devidas especificações;

h) acompanhar a identificação patrimonial dos equipamentos adquiridos, anexando ao relatório o número de identificação do Controle de Patrimônio fornecido pelo Departamento de Logística e Patrimônio;

i) solicitar, caso necessário, o aditamento do convênio, dentro do prazo de sua vigência, encaminhando justificativa fundamentada para ser apreciada pelo Órgão de Convênios;

j) inteirar-se da aprovação do termo de aditamento junto às instâncias superiores, acompanhando o fluxo do trabalho, visando a não prejudicar o atendimento do objeto do convênio;

k) desenvolver outras atividades consideradas relevantes para a consecução do objeto do convênio;

l) encaminhar o processo ao Órgão de Convênios, quando do encerramento do convênio, contendo todos os documentos elencados nos itens anteriores, para as providências pertinentes.

9.1.4 Os Gestores Designados para os Convênios com Aplicação de Recursos Financeiros Celebrados com Interveniência de Fundação de Apoio Deverão:

a) cumprir integralmente a finalidade original do convênio, uma vez que é expressamente vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada (Lei Complementar n.º 101/2000, Art. 25, Parágrafo 2º);

b) providenciar para que a Fundação de Apoio movimente os recursos em conta individualizada, ou seja, específica para o Convênio;

c) solicitar, oficialmente, à Fundação de Apoio os pagamentos a serem efetuados, não utilizando os recursos em desacordo com o Projeto, sob pena de rescisão do instrumento e instauração de Tomada de Contas Especial e a eventual glosa dos recursos;

d) solicitar, quando necessário, o aditamento do convênio dentro do prazo de sua vigência, encaminhando justificativa fundamentada para ser apreciada pelo órgão concedente;

e) prestar constas parcial e final, juntamente com a Fundação de Apoio, de acordo com as normas e critérios estabelecidos pelo órgão concedente do recurso;

f) desenvolver outras atividades consideradas relevantes para a consecução do objeto do convênio;

g) encaminhar o processo ao Órgão de Convênios, quando do encerramento do convênio, contendo todos os documentos elencados nos itens anteriores, para as providências pertinentes.





CAPÍTULO 10

SÚMULA DA LEGISLAÇÃO QUE REGULA OS CONVÊNIOS

Os instrumentos de convênio possuem como legislação balizadora os seguintes dispositivos legais e regulamentares:

O Art. 241 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº19/98, estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

O Art. 82 da Constituição do Estado estabelece que “Compete ao Governador, privativamente: [...] Inciso XXI - celebrar convênios com a União, o Distrito Federal, com outros Estados e com Municípios para a execução de obras e serviços. [...] §1º - O Governador do Estado poderá delegar ao Vice-Governador e a Secretários de Estado, bem como ao Procurador-Geral do Estado, as atribuições previstas nos incisos VII e XVIII deste artigo, e ainda, caso a caso, a prevista no inc. XXI”. O Art. 90, inc. V, da CE/89 dispõe que compete aos Secretários de Estado praticar os atos para os quais recebam delegação de competência.

O disposto no § 2º do Art. 82 da CE/89, que prevê a “necessidade de aprovação pela Assembleia Legislativa (AL) de quaisquer instrumentos capitulados no inc. XXI, como condição de exequibilidade”, está com vigência suspensa por liminar do Supremo Tribunal Federal (ADI RS nº 177-9), em homenagem a independência dos poderes. Remanesce a necessidade de autorização prévia da AL para a alienação de imóveis do Estado (art. 53, inc. XXVII).

A Lei 8666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), dispõe em seu Art. 116 que “Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração”.

A Instrução Normativa nº 06/2016 da CAGE (Controladoria e Auditoria-Geral do Estado), dispõe sobre os convênios a serem celebrados no âmbito do Poder Executivo, inclusive suas autarquias e fundações, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.

Compete a AL, ainda, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, exercer a fiscalização patrimonial do Estado quanto ao cumprimento dos princípios da Administração Pública (CE/89, art. 70).

Em âmbito estadual, submetem-se os convênios ao inteiro teor da Instrução Normativa nº 06, de 27 de dezembro de 2016, da Controladoria e Auditoria-Geral do

Estado – CAGE, cujos termos, por sua relevância, seguem à íntegra ao final deste manual.

Ademais, deve-se observar as seguintes normas complementares:

- Constituição Estadual, artigo 148 – Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 – Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, artigo 116 – Lei Estadual nº 10.697, de 12 de janeiro de 1996 – Lei de Diretrizes Orçamentárias – Decreto Federal nº 6.170, de 25 de julho de 2007 – Decreto Estadual nº 44.874, de 30 de janeiro de 2007 – Decreto Estadual nº 53.196, de 14 de setembro de 2016 – Instrução Normativa STN nº 02, de 2 de fevereiro de 2012 – Instrução Normativa CAGE nº 04, de 06 de agosto de 1997 – Instrução Normativa CAGE nº 05, de 27 de dezembro de 2006 – Circular CAGE nº 03, de 11 de junho de 2012 – Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de 28 de novembro de 2011.





CAPÍTULO 11

**DOS PROCEDIMENTOS A SEREM ADOTADOS
PARA RECEBIMENTO DOS RECURSOS E
PRESTAÇÃO DE CONTAS**

Quanto à fiscalização, os repasses financeiros realizados pelo ente público conveniente serão regular e rotineiramente fiscalizados pelo Tribunal de Contas da esfera respectiva de jurisdição, tal qual o é a aplicação de qualquer dinheiro público. Contudo, não há sentido em o Tribunal de Contas fiscalizar empresas privadas, pois que esse não é o seu papel constitucional, segundo se depreende dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal.

O que tem todo sentido e se reveste de toda lógica jurídica é que fiscalize, isto sim, os órgãos públicos repassadores de recursos em convênios, verificando se as periódicas e necessárias prestações de contas são processadas regularmente, na forma exata e estrita do convênio. Os Tribunais de Contas fiscalizam, assim, os controles públicos do uso do dinheiro público repassado, e não a empresa particular que os recebe e utiliza.

Cabe, sim, ao ente público repassador de verba pública a obrigação constitucional e legal – inclusive relativa à Lei de Responsabilidade Fiscal – de fiscalizar a aplicação da verba que repassa por força de convênios; e o TC tem obrigação constitucional de fiscalizar essa fiscalização: desse modo faz sentido o papel dos tribunais de contas quanto a convênios envolvendo repasses de verbas públicas. Se algum gasto precisar existir, a ser pago com a verba oriunda de algum convênio, terá sido por força de algum contrato que a parte conveniente, que recebeu o dinheiro, celebrou com alguém de fora do convênio, o que lhe permitirá gastar aqueles recursos.

O convênio considerado em si não vai além da disponibilização de recursos, sejam eles financeiros, humanos, materiais, institucionais, de serviços ou da natureza que for. Mas um conveniado, enquanto não sai a contratar, é incapaz de despender um centavo, ou de promover despesa que antes inexistia.

O convênio é, sim, oneroso, porém isto significando que quem recebe o dinheiro tem o ônus de gastá-lo única e exclusivamente no plano de aplicação do convênio, no plano de trabalho, relativo ao seu objeto e em nada mais. Enquanto permanecer no convênio e enquanto receber recursos para atender ao seu objetivo, o único ônus de quem os recebe é despender-los rigorosamente segundo o programa de gastos do convênio, e nenhum além desse – ou então devolver, intocados e incólumes, aqueles mesmos recursos.

Saliente-se que, enquanto não utilizados, esses recursos deverão ser mantidos em instituição financeira oficial, normalmente a indicada no próprio convênio, respeitando-se assim determinação contida no § 3º do art. 164 da Constituição da República.

11.1 Abertura e Movimentação da Conta Bancária

Os recursos arrecadados serão depositados em conta bancária específica, aberta pela Fundação de Apoio, identificada pela Fundação de Apoio com o número do convênio/ano, e gestor, como segue: FUNDAÇÃO DE APOIO/Nº DO CONVÊNIO / ANO/GESTOR.

Os saldos financeiros, enquanto não utilizados, deverão ser aplicados em Cadernetas de Poupança de instituição oficial, quando a previsão de utilização dos recursos for igual ou superior a 30 (trinta) dias; e, em Fundo de Aplicação Financeira, quando a previsão de uso se verificar em prazos menores.

Não é permitida a utilização dos recursos financeiros a título de empréstimo pessoal para reposição futura.

11.2 Utilização dos Recursos Financeiros

A utilização dos recursos deverá obedecer estritamente ao valor, a distribuição por rubrica, aos itens e ao cronograma previamente aprovados no Projeto e/ou Plano de Trabalho.

Alterações no valor, na rubrica, nos itens ou no cronograma deverão ser justificadas pelo gestor, sendo que as solicitações devem ser encaminhadas, formalmente, a Fundação de Apoio, com anuência do Órgão de Convênios.

Na aquisição de materiais e bens duráveis ou na contratação de serviços, o gestor deve seguir o princípio da economia de recursos, pelo menor preço, objetivando o melhor aproveitamento do recurso arrecadado.

A Fundação de Apoio deverá observar as disposições contidas nas Leis Federais n.º 8.666/93, de 21 de junho de 1993, e n.º 8.883/94, de 08 de junho de 1994, na aquisição de qualquer bem ou serviço, ou ainda, empregar a modalidade de pregão presencial, nos termos da Lei Federal n.º 10.520, de 17 de julho de 2002 e Decreto Estadual n.º 42.020, de 16 de dezembro de 2002.

O Tribunal de Contas da União decidiu, no Acórdão n.º 1.070/2003, que a conveniente, ainda que entidade privada, sujeita-se, quando da execução de despesas com os recursos transferidos, às disposições da Lei n.º 8.666/93, recomendando, inclusive, à Secretaria do Tesouro Nacional que modificasse o texto da Instrução Normativa/STN n.º 01/97, o que de fato ocorreu. Assim sendo, mesmo as entidades privadas estão obrigadas a realizar licitação para a realização de despesas com recursos oriundos de convênios. Tal exigência se justifica, porquanto, tratem referidos recursos de verbas

advindas dos cofres públicos, devendo a sua aplicação seguir os princípios estabelecidos na Lei Maior. Ademais, se a entidade não tem capacidade para realizar procedimentos simples, como o convite e o pregão, está demonstrando, a toda evidência, que não tem a mínima condição de contratar com a Administração Pública, estando, por conseguinte, desparelhada para a consecução do objeto conveniado.

Todos os comprovantes de despesa (notas fiscais, faturas, recibos, etc.) devem ser emitidos, sem rasuras ou borrões, em nome da Fundação de Apoio e com o número do convênio, contendo obrigatoriamente:

- data de emissão;
- descrição detalhada do bem adquirido ou do serviço prestado;
- declaração expressa do recebimento dos recursos pelo fornecedor ou prestador de serviço (carimbo de “Recebemos” ou a autenticação mecânica);
- atestado, no verso, datado e assinado por duas pessoas vinculadas ao projeto ou plano de trabalho, de que os bens foram recebidos ou de que os serviços foram realizados;
- quando se tratar de despesas de pronto pagamento, deverá ser utilizado o Ato de Suprimentos de Fundos;
- o número do cheque ou da ordem bancária que efetivou o pagamento.

Ocorrendo remuneração de pessoas físicas, deverá ser preenchido o formulário Recibo de Pagamento e observada a legislação aplicável aos recolhimentos de encargos sociais e tributários compulsórios.

O período para realização de despesa é definido pelas datas de início e término do convênio, não sendo admitidos gastos efetuados fora desse período.

11.2.1 Planilhas de aplicação dos recursos

Despesas Correntes (Custeio): as destinadas à manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender obras de conservação e adaptação de bens móveis;

Consideram-se Materiais de Consumo (Despesas Correntes ou Custeio) os itens de consumo, aqueles que, em razão do seu uso constante e da definição da Lei nº 4.320/64 perdem normalmente sua identidade física, mesmo quando incorporados ao bem e/ou têm sua utilização limitada há dois anos tais como: gêneros alimentícios, utensílios domésticos, vestuário, materiais pedagógicos, materiais de expediente. Especificar os materiais, o quantitativo, o valor unitário e o valor global;

Consideram-se pagamento de Serviços de Terceiros (Despesas Correntes ou Custeio) de pessoa física e/ ou jurídica prestadora de serviços (instrutores, monitores, serviços), aqueles que prestam serviços somente no período de execução do projeto,

sem caracterizar vínculo empregatício. Pagamento de Serviços de Terceiros (pessoa física e/ou jurídica) - Especificar as categorias funcionais, número de profissionais necessários por categoria, o custo/profissional/mês e o custo total, bem como os serviços a serem adquiridos se for o caso, indicando o quantitativo, custo unitário e custo total;

Despesas de Capital ou Investimento:

Equipamentos e Material Permanente - bens e itens de uso permanente, a saber, aqueles que, em razão de seu uso constante, e da definição da Lei nº 4.320/64 não perdem a sua identidade física, mesmo quando incorporados ao bem e/ou têm uma durabilidade superior a dois anos, tais como: mobiliário, instrumentos de trabalho, equipamentos elétricos e eletrônicos;

Obras e serviços: as destinadas ao planejamento e a execução de edificações públicas, inclusive os destinados à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente; ações administrativas ou governamentais praticadas pelo conveniente que visam à consecução de determinados objetos, dentre os quais:

1) **Ampliação: (despesa de investimento)** - acréscimo de área a uma edificação existente, ou mesmo construção de uma nova edificação para ser agregada funcionalmente (fisicamente) a um estabelecimento já existente;

2) **Conclusão: (despesa de investimento)** - obra cujos serviços de engenharia foram suspensos, não restando qualquer atividade no canteiro de obras;

3) **Construção nova: (despesa de investimento)** - construção de uma edificação desvinculada funcionalmente ou fisicamente de algum estabelecimento já existente; e

4) **Reforma/recuperação: (despesa de custeio)** - alteração ou não de ambientes, porém sem acréscimo de área construída, podendo incluir vedações e/ou as instalações existentes, substituição ou recuperação de materiais de acabamento ou instalações existentes.

11.3 Prestação de Contas

A Prestação de Contas é obrigatória para todos aqueles que recebem dinheiro, para utilização em benefício de projetos ou atividades conveniadas com o Corpo de Bombeiros Militar. Os gestores necessitam comprovar, por meio de documentos hábeis, a efetiva e correta aplicação dos numerários arrecadados na finalidade originalmente proposta.

Para os convênios de natureza financeira celebrados entre com Fundação de Apoio, para a realização de projetos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional e cultural, a prestação de contas, a ser encaminhada ao Órgão de Convênios, assinada pela Fundação de Apoio e pelo gestor, deverá ser composta dos originais (primeira via) dos seguintes documentos:

- a) quadro demonstrativo de execução da receita e da despesa no período;
- b) extrato da conta bancária referente ao período;
- c) conciliação bancária;
- d) canhotos dos cheques emitidos ou comprovantes de utilização de cartão magnético;
- e) relação de pagamentos efetuados no período acompanhada da primeira via da documentação comprobatória (notas fiscais, recibos, etc.), organizada em ordem cronológica e segundo a natureza do gasto (diárias, material de consumo, serviços de terceiros, etc.);
- f) relação de bens, equipamentos e materiais permanentes adquiridos, produzidos ou construídos no período, anexar o Termo de Doação do equipamento e material permanente;
- g) expedientes relativos à observância à Lei n.º 8.666/93;
- h) relatório de execução física e financeira;
- i) na última prestação de contas (final), além dos documentos acima referidos, apresentar:
 - comprovante de depósito em conta bancária do FESP, em favor do Corpo de Bombeiros Militar, do saldo por ventura não utilizado, feito no prazo de até 48 horas, após o término da vigência do convênio ou contrato;
 - cheques não utilizados, com o carimbo (ou escrito) "CANCELADO";
 - extrato bancário com saldo "zerado".

Em caso de convênios com período de vigência igual ou inferior a seis meses, a prestação de contas deverá ser feita uma única vez, até trinta dias após o término da vigência.

Em caso de convênios com período de vigência superior a seis meses, as prestações de contas serão mensais, salvo se diversamente definido no convênio.

A falta de apresentação da prestação de contas no prazo regulamentar implica instauração de Tomada de Contas Especial, o que, além das sanções aplicadas ao gestor, resulta em impedimento da Fundação de Apoio em celebrar novos convênios.

A Fundação de Apoio deverá restituir ao Corpo de Bombeiros Militar o saldo de recursos, inclusive, os rendimentos de aplicação financeira, quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do instrumento.

A Prestação de Contas, se aprovada, será arquivada junto ao convênio, mantendo por cinco anos, contados do exercício em que for aprovada pelo TCE. Tendo ocorrido aquisição de equipamentos e materiais permanentes, proceder à juntada de cópias dos Termos de Doação dos Bens ao Corpo de Bombeiros Militar.

11.4 Relatório Técnico

O relatório técnico parcial dos projetos, com período de vigência igual ou inferior a seis meses, deverá ser apresentado uma única vez, até trinta dias após o término de sua vigência, juntamente com os demais formulários que integram a prestação de contas. Em caso de convênios ou contratos com período de vigência superior a seis meses, deverá ser apresentado mensalmente, salvo em situações diversas que estejam definidas nos convênios.

11.5 Utilização Dos Bens Adquiridos

Os equipamentos e materiais permanentes, adquiridos com os recursos dos projetos ou planos de trabalhos, serão encaminhados ao Departamento de Logística e Patrimônio para fins de registro no patrimônio, juntamente com o Termo de Doação emitido pela Fundação de Apoio.

11.6 Da Viabilização de Novos Projetos

Fica condicionada a apreciação de novos projetos, seja de ensino, pesquisa, extensão ou administrativos a inexistência de pendências relativas a projetos anteriores.





CAPÍTULO 12

DIPOSIÇÕES FINAIS DOS CONVÊNIOS

As prorrogações dos prazos dos convênios deverão ser solicitadas, com as devidas justificativas, com antecedência mínima de sessenta dias do término da vigência, ou conforme os prazos estipulados nesses instrumentos jurídicos.

A não observação de qualquer dispositivo deste Manual implicará em responsabilização administrativa, cível e penal, conforme o grau de lesão e o bem jurídico lesado, em conformidade com as cominações previstas em lei.

Segundo a Portaria Interministerial n.º 424/2016, devem ser observadas as cláusulas pactuadas durante a execução do convênio, sendo vedado:

- I - realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;
- II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal do órgão ou entidade pública da Administração direta ou indireta, salvo nas hipóteses previstas em leis federais específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- III - utilizar, ainda que em caráter emergencial, os recursos para finalidade diversa da estabelecida no instrumento;
- IV - realizar despesa em data anterior à vigência do instrumento;
- V - efetuar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado;
- VI - realizar despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto, no que se refere às multas e aos juros, e decorrentes de atraso na transferência de recursos pelo concedente ou mandatária, e desde que os prazos para pagamento e os percentuais sejam os mesmos aplicados no mercado;
- VII - transferir recursos para clubes, associações de servidores ou quaisquer entidades congêneres, exceto para creches e escolas para o atendimento pré-escolar;
- VIII - realizar despesas com publicidade, salvo a de caráter educativo, informativo ou de orientação social, da qual não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal e desde que previstas no plano de trabalho; e
- IX - pagamento, a qualquer título, a empresas privadas que tenham em seu quadro societário servidor público da ativa, ou empregado de empresa pública, ou de sociedade de economia mista, do órgão celebrante, por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados.

Além de tais vedações, ao executar um convênio, os agentes devem se atentar:

- Não incorrer em atraso não justificado no cumprimento de etapas ou fases programadas ou na inexistência de execução financeira após 180 dias da liberação da primeira parcela, sob pena de rescisão;
- Não admitir práticas atentatórias aos princípios fundamentais da Administração Pública (art. 37, caput e inc. XXI, da CF), sob pena de Tomada de Contas Especial e responsabilização administrativa, civil e penal;
- Em caso de denúncia, conclusão, rescisão ou extinção do instrumento, os rendimentos das aplicações financeiras deverão ser devolvidos ao concedente, observada a proporcionalidade, em no máximo 30 dias, sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial (art. 116, § 6º, da Lei nº 8.666/93 e art. 60 da PI 424/2016);
- Não utilizar recurso em desacordo com o Plano de Trabalho, sob pena de rescisão do convênio e de instauração de Tomada de Contas Especial (Art. 69 e Art. 70 da PI n.º 424/2016);
- Não realizar despesas fora do período de vigência do Convênio, aten-

tando para o fato de que os 60 dias destinados à Prestação de Contas não fazem parte do período de vigência, conforme disposto no inciso III do Art. 59 da PI n.º 424/2016.

- A observância quanto à prestação de contas concomitante à liberação da primeira parcela;
- Os pagamentos são realizados mediante crédito em conta corrente, registrado no SICONV o beneficiário final, sendo que os recursos do convênio são mantidos em conta específica, conforme preceito do Art. 52 da PI n.º 424/2016, devendo antes de realização de cada pagamento incluir na plataforma as informações constantes no § 3.º do mesmo artigo. A contratação por órgãos e entidades da administração pública, quando da execução de despesas com recursos transferidos ou auferidos mediante o convênio, devem observar as disposições da Lei 8.666/93, especialmente em relação à licitação e contrato, sendo obrigatória a modalidade pregão e preferencialmente na forma eletrônica, nos moldes do Art. 49 da PI n.º 424/2016. Já as entidades privadas sem fins lucrativos devem, no mínimo, realizar cotação de preços no mercado.

12.1 Convênio do Final de Exercício

Vem se proliferando a prática de retenção de recursos durante o exercício para firmar convênios no final do ano, com inscrição nos temerários restos a pagar.

Essa prática danosa à sociedade e ao contribuinte costuma vicejar em ano pré-eleitoral. Desse modo, o órgão que recebe os recursos do convênio fica na desconfortabilíssima situação de ter de aplicar recursos em curto espaço de tempo, sob pena de ter de restituí-lo. Não é difícil imaginar que o administrador premido pelas graves carências da sociedade e do órgão que dirige não hesitará em assinalar a situação como emergência ou em adotar outro subterfúgio para dar contornos de legalidade. É conhecido que não se pode licitar sem ter recursos orçamentários (exceto no sistema de registro de preços, nos termos do Decreto n.º 3.931/2001, e na pré-qualificação, prevista no art. 114 da Lei n.º 8.666/93); não se pode alegar emergência para dispensar o procedimento licitatório se o fato for previsível; não se pode inscrever em restos a pagar, em ano eleitoral, despesas sem deixar em caixa os correspondentes recursos financeiros; e assim por diante.

Felizmente, os órgãos de controle, notadamente os Tribunais de Contas, têm tido a sensibilidade de julgar, ponderando não só o vetor da estrita legalidade, mas considerando nesse âmbito, ainda, os vetores da legitimidade e da economicidade. A resultante da atuação dessas forças têm sido importantes lições para corrigir deficiências anacrônicas do sistema, imputando o dever de corrigir as distorções aos verdadeiros responsáveis.

Questão interessante ocorre quando um Prefeito, no final de mandato, resolve determinar o empenho de despesa sem recursos financeiros, contando com verba que será repassada mediante convênio.

Sobre o assunto, é preciso esclarecer que se o convênio já foi assinado, nada impede que a despesa seja assumida. Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal não preveja esse caso, considera-se a existência de uma lacuna na lei. Deve, todavia, o ordenador da despesa, na declaração exigível por força do art. 16, inc. II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, esclarecer o fato.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inegável, apesar das dificuldades de ordem prática e procedimental, e dos mitos que ainda porventura cercam a celebração de convênios, que gradativamente se observa o pleno exercício desse utilíssimo instrumento de ação governamental, cujo alcance é de extrema relevância às Instituições ao satisfazer suas necessidades diante da transferência de recursos essenciais à efetividade de sua prestação de serviço à sociedade.

Importante ressaltar que as orientações aqui colacionadas merecem ser seguidas e revisadas constantemente, haja vista as reiteradas alterações normativas e de ferramentas disponíveis para a perfectibilização de instrumentos de repasse e parceria entre as entidades e instituições.

Alinhada à necessidade de aperfeiçoamento constante na matéria, está a observância constante das normas e orientações dos órgãos de controle interno e externo a fim de garantir maior segurança jurídica aos instrumentos firmados e principalmente proibidade dos atos praticados pelo gestor máximo da Instituição.

Destarte, como já ressaltado, o presente compêndio não exaure a matéria, porém visa traçar um norte para busca do aprendizado, bem como incentivar os operadores da instrumentalização das parcerias e transferência de recursos a se aprimorarem nesta missão de grande relevância à Instituição.

BIBLIOGRAFIA

- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.
- CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Princípios Constitucionais**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Administração Pública no Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Saraiva, 1994.
- DORNELLES, Evandro Rubeci Maier. **FUMREBOM, alternativa para a melhoria no atendimento de serviço do corpo de bombeiros no Estado do Rio Grande do Sul**. Curso Avançado em Administração Policial Militar – Brigada Militar, 1999.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Eficiência Administrativa na Constituição Federal**. in Revista de Direito Administrativo, n.º 220, p.168.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **O controle da Moralidade Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 1974.
- FREITAS, Juarez. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1997.
- GORDILLO, Augustin. **Princípios Gerais de Direito Público**. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1977.
- HAURIUO, M. *Précis Élémentaires de Droit Administratif*. Paris, 1926.
- Hely Lopes Meirelles. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitação e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2010.
- LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 3ª Edição, revista e atualizada. Porto Alegre: Revista dos Tribunais, 2009.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª Edição, atualizada até a Emenda Constitucional 64, de 4.2.2010. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1992.
-

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 1990.

_____. **Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito ao desenvolvimento na Constituição Brasileira de 1988**. Revista de Direito Público da Economia (RDPE), Belo Horizonte: Fórum, ano 3, n. 11, p. 147. 2005.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos**. 4ª. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Parcerias na administração pública**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdIfqNoXO4%3d&tabid=3683&mid=5359. Acesso em 05 Mar 18.

_____. **Instrução Normativa CAGE 06, de 27 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre os convênios a serem celebrados no âmbito dos Poderes Executivo, inclusive Autarquias e Fundações, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado, e dá outras providências. Disponível em: planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201701/31110427-29154041-instrucao-normtativa-cage-n-06-de-27-12-2016-nova-regra-dos-convenios.pdf Acesso em: 02 Fev 2018.

_____. **Lei Complementar 14.376, de 26 de dezembro de 2013**. Estabelece normas sobre Segurança, Prevenção e Proteção contra Incêndios nas edificações e áreas de risco de incêndio no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lec%20n%C2%BA%2014.376.pdf>. Acesso em: 03 Mar 2018.

_____. **Lei Complementar nº 14.920, de 1º de Agosto de 2016**. Dispõe sobre a Organização Básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: www.cbm.rs.gov.br/upload/arquivos/201706/26173701-14-920.pdf. Acesso em: 05 Mar 2018.

_____. **Lei Complementar nº 15.008, de 13 de julho de 2017**. Dispõe sobre o período e as regras de transição com vista à estruturação do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências e altera a Lei n.º 4.914, de 31 de dezembro de 1964, que reorganiza os Quadros de Pessoal do Estado, estabelece novo sistema de classificação de cargos e dá outras providências.. Disponível em: www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/15.008.pdf. Acesso em: 5 Mar 2018.

_____. **Lei Complementar nº 15.009, de 13 de julho de 2017**. Fixa o efetivo do Corpo

de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em: www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/15.009.pdf. Acesso em: 05 Mar 2018.

_____. **Manual do Gestor Público**: Um guia de orientação ao gestor público. 3ª Ed. Porto Alegre: CORAG, 2018.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SILVA, José Antônio da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1996.

TEIXEIRA, Mário Jorge Remedi. **Uso do sistema de registro de preço na aquisição pelo Fumrebom de conjunto de proteção para combate a incêndio urbano**. Curso Superior de Polícia Militar – Brigada Militar, 2014.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 25ª Edição. São Paulo: Atlas, 2012.

WELTER, H. *Le contrôle Jurisdictionnel de la Moralité Administrative*. Paris, 1929.

ZANCANER, Weida. **Razoabilidade e moralidade na constituição de 1988**. Revista Trimestral de Direito Público. v. 2. São Paulo, Malheiros, abr./jun. de 1993, p. 205-210.

BREVE CURRÍCULO DOS AUTORES

Major QOEM ROGER NARDYS DE VASCONCELLOS

Major do Quadro de Oficiais de Estado-Maior do Corpo de Bombeiros Militar do RS.

Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (PUC/RS, 1998); Especialista em Direito Processual Civil (PUC/RS, 2002); Especialista em Direito Militar (PUC/RS, 2007); Especialista em Gestão de Segurança Pública e Defesa Civil (ABM/RS, 2019); Professor da Academia de Polícia Militar (APM/RS); Tutor da Secretaria Nacional de Segurança Pública; Professor de Legislação Especial da pós-graduação em Políticas e Intervenção em Segurança Pública do IMED/SENASP; Instrutor de abordagem e defesa pessoal policial.

Atualmente, é Vice-presidente da Associação dos Oficiais da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do RS (ASOFBM); Diretor Jurídico da Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME); e Diretor Estadual do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (IBSP).

Major QOEM DARLEN SILVA RIBEIRO

Major do Quadro de Oficiais de Estado-Maior do Corpo de Bombeiros Militar do RS.

Antes de ingressar no serviço público, atuou como advogado na área criminal, previdenciária e administrativa.

Pós-Graduado em Ciências Criminais (Anhanguera); Bacharel em Direito (UNI-CEUB) e Bacharel em Ciências Militares - Área de Defesa Social (Brigada Militar). Possui Curso de Especialização em Bombeiro Militar (ABM), em Gestão de Riscos (ABM) e Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais - CAO / CBMRO.

Docente do CEPGSPDC/ABM. Foi Chefe da Assessoria Jurídica, Convênios e Contratos do CBMRS. Atualmente, é Assessor Parlamentar do CBMRS em Brasília e servidor mobilizado junto à Secretaria de Operações Integradas do Ministério da Justiça e Segurança Pública - Brasília / DF (SEOPI/MJSP).

Gerente do Projeto da Expansão dos Centros Integrados de Comando e Controle do MJSP.

Major QOEM VINÍCIUS OLIVEIRA BRAZ DEPRÁ

Major do Quadro de Oficiais de Estado-Maior do Corpo de Bombeiros Militar do RS.

Graduado pela Escola Superior de Guerra (CDICA 2020/ESG); Doutorando em Desenvolvimento Regional (UNISC). Mestre em Direito (UNISC). Pós-Graduado em Direito Tributário (Anhanguera), em Direito Público - com ênfase em Direito Constitucional (UNIASSSELVI) e em Direitos Humanos (VERBO JURÍDICO). MBA em Finanças e Política Fiscal (andamento). Bacharel em Direito (UNIFRA) e Bacharel em Ciências Militares - Área de Defesa Social (Brigada Militar). Possui Curso de Especialização em Bombeiro Militar (ABM), em Gestão de Riscos (ABM) e Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais - CAO / CBMRO.

Instrutor na Academia de Bombeiro Militar do RS (ABM). Foi Chefe da Seção de Controle Interno do Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul (2018/2019).

Atualmente, é servidor mobilizado junto à Secretaria de Operações Integradas do Ministério da Justiça e Segurança Pública - Brasília / DF (SEOPI/MJSP), com atuação nas áreas de Gestão Estratégica e Gerenciamento de Riscos.



MANUAL DE CONVÊNIO

Guia didático para a gestão de Convênios no âmbito do
Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul

MANUAL DE CONVÊNIOS



Guia didático para a gestão de Convênios no âmbito do
Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul



Editora