

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL
DEPARTAMENTO DE ENSINO, PESQUISA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
DIRETORIA DE ENSINO
CENTRO DE ESTUDOS DE POLÍTICA, ESTRATÉGIA E DOCTRINA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS**

CAP QOBM RENAN JOSÉ ALMEIDA AMARO



**ESTUDO SOBRE A CAPTAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS NO
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO PARÁ COM FOCO NA
CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS**

**BRASÍLIA
2021**

CAP QOBM RENAN JOSÉ ALMEIDA **AMARO**

**ESTUDO SOBRE A CAPTAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS NO
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO PARÁ COM FOCO NA
CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS**

Trabalho monográfico apresentado ao Centro de Estudos de Política, Estratégia e Doutrina como requisito para conclusão do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais Combatentes do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Orientador: TEN-CEL. QOBM/Comb. HÉLIO **PEREIRA** LIMA

BRASÍLIA
2021

CAP QOBM RENAN JOSÉ ALMEIDA **AMARO**

**ESTUDO SOBRE A CAPTAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS NO
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO PARÁ COM FOCO NA
CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS**

Trabalho monográfico apresentado ao Centro de Estudos de Política, Estratégia e Doutrina como requisito para conclusão do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais Combatentes do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Aprovado em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

André Telles Campos – Ten-Cel. QOBM/Comb.
Presidente

Helio Mauricio **De Carvalho** – Ten-Cel. QOBM/Comb.
Membro

Rafael Barbosa **Sodré** – Maj. QOBM/Comb.
Membro

Hélio **Pereira** Lima – Ten-Cel. QOBM/Comb.
Orientador

TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA PUBLICAÇÃO

AUTOR: Cap. QOBM Renan José Almeida **Amaro**

TÍTULO: Estudo sobre a captação de recursos federais no Corpo de Bombeiros Militar do Pará com foco na celebração de convênios.

DATA DE DEFESA: 22/11/2021.

Acesso ao documento		
☒ Texto completo	☐ Texto parcial	☐ Apenas metadados
Em caso de autorização parcial, especificar a(s) parte(s) que deverá(ão) ser disponibilizadas:		

Licença
DECLARAÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO NÃO EXCLUSIVA O referido autor: a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade. b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder ao CBMDF os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue. Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não o CBMDF, declara que cumpriram quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo. LICENÇA DE DIREITO AUTORAL Na qualidade de titular dos direitos de autor da publicação, autorizo a Biblioteca da Academia de Bombeiro Militar disponibilizar meu trabalho por meio da Biblioteca Digital do CBMDF, com as seguintes condições: disponível sob Licença Creative Commons 4.0 International, que permite copiar, distribuir e transmitir o trabalho, desde que seja citado o autor e licenciante. Não permite o uso para fins comerciais nem a adaptação desta. A obra continua protegida por Direito Autoral e/ou por outras leis aplicáveis. Qualquer uso da obra que não o autorizado sob esta licença ou pela legislação autoral é proibido.

Renan José Almeida **Amaro**

Cap. QOBM (CBMPA)

Dedico este trabalho ao meu Deus maravilhoso e à minha família. Sem eles nada sou.

AGRADECIMENTOS

Acima de tudo e todos agradeço imensamente ao meu amado DEUS.
Tudo parte Dele. Louvo a Ele por tudo.

Agradeço por Ele ter me dado uma nova vida após a grave Covid.

Agradeço a família maravilhosa que Ele me deu: minha esposa linda e abençoada; minha filha linda, saudável e inteligente; meus pais, os melhores cuidadores e educadores que conheço, pacientes e cheios de amor; ao meu irmão maravilhoso, minha cunhada e, agora, meu/minha primeiro(a) sobrinho(a) que está por vir.

Agradeço a Ele pela minha abençoada e apaixonante profissão Bombeiro Militar.

Agradeço ao meu Comandante Geral, por ter me autorizado estar nesse curso.

Agradeço ao meu chefe e amigo Cleiton por toda a compreensão durante o curso.

Agradeço aos meus colegas de curso, que se tornaram amigos.

Agradeço ao meu amigo e comandante, T Cel BM Cleyton, por toda ajuda que me deu neste trabalho.

Agradeço ao meu orientador por ter aceitado o desafio de me orientar e por todo o apoio no decorrer do trabalho.

Agradeço aos nobres instrutores.

Agradeço ao CBMDF e à toda equipe do CEPED.

Obrigado, DEUS, por tudo isso!

“Por isso não tema, pois estou com você;
não tenha medo, pois sou o seu Deus. Eu
o fortalecerei e o ajudarei; eu o segurarei
com a minha mão direita vitoriosa.”

Isaías 41:10

RESUMO

Este trabalho se dedica ao estudo de captação de recursos federais e gestão de convênios com vistas a aplicação desses conhecimentos no Corpo de Bombeiros Militar do Pará (CBMPA). Para isso, realiza pesquisa em um referencial teórico e bibliográfico que diz respeito a essas temáticas. Tem por objetivo a proposição de uma melhoria administrativa ao CBMPA, referente a sua capacidade institucional de captar recursos da União e celebrar convênios. Isso gera impacto direto no aumento do orçamento de investimento da Corporação. Quanto a natureza é uma pesquisa aplicada, pois visa produzir conhecimentos práticos, dirigidos à solução de problemas específicos da Corporação. O trabalho utiliza o método indutivo, uma vez que após a coleta de dados e de informações se possibilita generalizações, a partir da observação de casos concretos de outras Corporações Bombeiros Militares. Nesse método, os estudos se preocupam inicialmente em observar fatos ou fenômenos cujas causas se deseja conhecer. Em segundo momento, procura-se compará-los, no intuito de encontrar as relações existentes entre eles. Quanto a classificação é uma pesquisa qualitativa. Quanto aos procedimentos e coleta de dados o trabalho realiza pesquisas documentais em legislações estaduais e federais, bem como aplica questionários aos atores envolvidos no processo. Quanto aos objetivos é uma pesquisa exploratória. Portanto, o trabalho busca o histórico do CBMPA na gestão de convênios federais. Busca conhecer como é tratada a captação de recursos federais na instituição. Como deve ser selecionada uma equipe para as tarefas de captação de recursos federais e celebração de convênios. Busca fomentar a capacitação da equipe. E, por fim, apresenta padrões da boa gestão dos convênios em suas fases de proposição e formalização/celebração. Portanto o CBMPA terá a possibilidade de estruturar e operacionalizar um setor específico para as demandas de captação de recursos federais, com vistas a celebração de convênios.

Palavras-chave: Captação de Recursos Federais. CBMPA. Gestão de Convênios.

ABSTRACT

This work is dedicated to the study of federal fundraising and management of agreements with a view to applying this knowledge in the Military Fire Department of Pará (CBMPA). For this, it carries out research in a theoretical and bibliographic framework that concerns these themes. Its objective is to propose an administrative improvement to the CBMPA, referring to its institutional capacity to get funds from the Central Government and enter into agreements. This has a direct impact on increasing the corporation's investment budget. As for nature, it is an applied research, as it aims to produce practical knowledge, aimed at solving specific problems of the Corporation. The work uses the inductive method, since after collecting data and information, generalizations are made possible, based on the observation of concrete cases from other Military Fire Brigades. In this method, studies are initially concerned with observing facts or phenomena whose causes one wants to know. Secondly, we try to compare them, in order to find the relationships between them. As for classification, it is a qualitative research. As for the procedures and data collection, the work carries out documentary research on state and federal legislation, as well as applying questionnaires to the actors involved in the process. As for the objectives, it is an exploratory research. Therefore, the work seeks the history of CBMPA in the management of federal agreements. Seeks to know how the raising of federal funds is handled in the institution. How a team should be selected for the tasks of raising federal funds and entering into agreements. Seeks to encourage the training of the team. And, finally, it presents patterns of good management of agreements in their proposition and formalization/celebration phases. Therefore, the CBMPA will have the possibility of structuring and operationalizing a specific sector for the demands of raising federal funds, with a view to entering into agreements.

Keywords: Federal Fundraising. CBMPA. Covenant Management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Estrutura Organizacional do CBMPA	24
Figura 2 – Orçamento de Investimento do CBMPA – LOA/PA 2021	27
Figura 3 – Fontes de Recursos Federais aos CBMs	30
Figura 4 – Cronologia das legislações de Convênios	42
Figura 5 – Atores de um convênio.....	44
Figura 6 – Propostas de Convênios do Pará com o Governo Federal – 2008 a 2021	50
Figura 7 – Visão Geral dos Convênios do Pará com o Governo Federal.....	51
Figura 8 – Top 10 em Recursos ao Pará por meio de Convênios	52
Figura 9 – Propostas de Convênios da Segup/PA com o MJSP	52
Figura 10 – Visão Geral dos Convênios da Segup/PA com o MJSP	54
Figura 11 – Resultado do Objetivo Específico nº 1	60
Figura 12 – UFs Top 10 Captação de Recursos da Segurança Pública – 2009 a 2021	64
Figura 13 – Convênios celebrados diretamente pelos CBMs – 2009 a 2021	65
Figura 14 – Trilha de Ensino para Multiplicadores - Plataforma +Brasil – Transferências Voluntárias	66
Figura 15 – Trilha de Ensino para Multiplicadores - Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União -MEG-Tr	67

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CBMPA	Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Pará
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
LOA	Lei Orçamentária Anual
SEPLAD	Secretaria de Planejamento e Administração do Estado do Pará
TCE	Tomada de Contas Especial
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
CGCONV	Coordenação-Geral de Convênios e Contratos de Repasse
SEGEN	Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública
TCU	Tribunal de Contas da União
PMPA	Polícia Militar do Pará
QOBM	Quadro de Oficiais Bombeiros Militares
CEDEC	Coordenadoria Estadual de Defesa Civil
UBMs	Unidades Bombeiros Militares
CF	Constituição Federal
LOB	Lei de Organização Básica
BM/6 EMG	6ª Seção do Estado-Maior Geral
FISP	Fundo de Investimento de Segurança Pública
SEGUP	Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Pará
OGE	Orçamento Geral do Estado
CGU	Controladoria Geral da União
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FDD	Fundo de Defesa de Direitos Difusos
PRONAC	Incentivo Fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OSC	Organizações da Sociedade Civil
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

LISTA DE SÍMBOLOS

R\$	Reais
%	Por cento
Mi	Millhões

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 Definição do problema	16
1.2 Justificativa	16
1.3 Objetivos	17
1.3.1 Objetivo geral	18
1.3.2 Objetivos específicos	18
1.4 Definição de termos	19
2 REVISÃO DA LITERATURA	22
2.1 Do Corpo de Bombeiros Militar do Pará – Recorte histórico	22
2.1.1 Atribuições e estrutura organizacional do CBMPA	23
2.1.2 Orçamento do CBMPA	26
2.2 Da captação de recursos federais – Fontes de recursos	27
2.2.1 Fontes de recursos federais – Poder Executivo	30
2.2.1.1 Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)	30
2.2.1.2 Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD)	31
2.2.1.3 Incentivo Fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC)	32
2.2.2 Fontes de recursos federais – Poder Legislativo	33
2.2.2.1 Emendas Parlamentares	33
2.2.3 Fontes de recursos federais – Poder Judiciário	35
2.2.3.1 Da Aplicação de Pena de Prestação Pecuniária pela Justiça Criminal	35
2.2.3.2 Da Aplicação de Penas Pecuniárias pela Justiça do Trabalho	36
2.2.4 Das transferências da União	36
2.2.4.1 As Transferências Constitucionais	37
2.2.4.2 As Transferências Legais	37
2.2.4.3 As Transferências Voluntárias	38
2.3 Dos convênios	39
2.3.1 Do chamamento público	42
2.3.2 Dos atores envolvidos nos convênios	43
2.3.3 Das fases do convênio	44
2.3.3.1 Proposição	44
2.3.3.2 Celebração/Formalização	46
2.3.3.3 Execução	47
2.3.3.4 Prestação de contas	49

2.3.4	Capacitações	49
2.4	O Pará e sua relação com convênios federais	50
2.5	A Segup/PA e sua relação com os convênios federais	52
2.6	O CBMPA e sua relação com os convênios federais	54
3	METODOLOGIA	55
3.1	Apresentação	55
3.1.1	Procedimentos para alcançar o objetivo específico nº 1	56
3.1.2	Procedimentos para alcançar o objetivo específico nº 2	56
3.1.3	Procedimentos para alcançar o objetivo específico nº 3	57
3.1.4	Procedimentos para alcançar o objetivo específico nº 4	57
3.2	Ferramentas metodológicas utilizadas e contextualização dos métodos	57
3.2.1	Metodologia quanto à natureza	57
3.2.2	Metodologia quanto à abordagem	58
3.2.3	Metodologia quanto às variáveis	58
3.2.4	Metodologia quanto ao procedimento e coleta de dados	58
3.2.5	Metodologia quanto aos objetivos	58
3.3	Universo e amostra	59
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	60
4.1	Referente ao objetivo específico nº 1	60
4.1.1	Resultados	60
4.1.2	Discussão	61
4.2	Referente ao objetivo específico nº 2	62
4.2.1	Resultados	62
4.2.2	Discussão	63
4.3	Referente ao objetivo específico nº 3	64
4.3.1	Resultados	64
4.3.2	Discussão	67
4.4	Referente ao objetivo específico nº 4	68
4.4.1	Resultados	68
4.4.2	Discussão	69
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
6	RECOMENDAÇÕES	72
	REFERÊNCIAS	73
	APÊNDICES	76

APÊNDICE A – Questionário aplicado aos Comandantes Gerais dos 5 CBMs destaque em Captação de Recursos do MJSP e ao Comandante Geral do CBMPA	77
APÊNDICE B – Questionário aplicado aos Chefes dos Setores de captação de recursos dos 5 CBMs que captam recursos federais por meio de convênios celebrados diretamente com o MJSP (Senasp e FNSP), sem o intermédio de secretarias de estado de segurança pública.....	80
APÊNDICE C – Questionário aplicado ao Chefe da BM/6 EMG CBMPA	82
APÊNDICE D – Questionário aplicado ao Chefe do Setor de Gestão de Convênios da SEGUP/PA	85

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a segurança pública tornou-se uma das principais preocupações dos brasileiros. As notícias dos índices de homicídios, do tráfico de drogas, a ousadia cada vez maior do crime organizado, as situações climáticas que ocasionam incêndios florestais, enchentes, entre outros, vêm desafiando o poder público em todas as esferas de governo, sobretudo a federal.

Por conta disso, o Governo Federal, visando promover e fomentar a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública, executa parte de suas políticas públicas por meio de transferências voluntárias, que são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras, serviços e/ou aquisição de bens de interesse comum.

As instituições de segurança pública têm enfrentado desafios sem precedentes. As pressões orçamentárias, a necessidade de avaliar os resultados dos projetos desenvolvidos quanto a eficácia, a eficiência e, especialmente, a efetividade, o controle das contas públicas e o enfrentamento à corrupção, combinadas com as expectativas públicas de ampliação e melhoria dos produtos e serviços ofertados, exigem novas abordagens e o aprimoramento da gestão e da execução das políticas públicas, visando a melhoria na prevenção e na resposta às mais variadas demandas de segurança pública.

Assim, buscando a obtenção de financiamento para a implementação de programas e projetos na área da segurança pública, as entidades públicas de todas as esferas de governo celebram convênios e/ou instrumentos congêneres com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) desde o início dos anos 2000.

Neste sentido, em convergência com os interesses do Governo Federal, os entes federados buscam variadas possibilidades administrativas para promover melhorias no serviço prestado. Dentre elas a captação de recursos federais associada ao aprimoramento da gestão de convênios celebrados com a União, desde a elaboração de boas propostas, passando pela celebração dos convênios, por uma boa e regular execução dos recursos repassados, e, por fim, chegando até a aprovação final da prestação de contas dos convênios sem gerar danos ao erário, e por conseguinte, ao conveniente, neste caso o CBMPA.

Diante disso, o presente trabalho pesquisou acerca de captação de recursos federais e gestão de convênios, com vistas a verificar a possibilidade de implementação de um setor específico no CBMPA para essas atividades.

Nestes termos, alguns Corpos de Bombeiros Militares das Unidades Federativas do Brasil entenderam a importância desta temática e implementaram em suas estruturas organizacionais um setor específico para a captação de recursos e gestão de convênios.

1.1 Definição do problema

Dentre os grandes desafios da Administração Pública está a disparidade entre as demandas da população por intervenções públicas e os recursos disponíveis para satisfazê-las. Tendo em vista a impossibilidade de atuar sobre todos os problemas percebidos pela população, é imprescindível que os escassos recursos do Estado sejam aplicados de forma eficiente. (MINAS GERAIS, 2013).

Nessa perspectiva, o CBMPA não se distancia da realidade de uma busca constante das instituições de segurança pública do Brasil por melhorias institucionais, orçamentárias e, mormente, dos serviços prestados à população. Nesse sentido, o CBMPA, como várias outras instituições públicas, tem convivido com um orçamento bastante limitado frente às crescentes demandas de atendimento à sociedade paraense.

Desta maneira, necessita-se de boas propostas de instrumentos, de modo que as exigências para a formalização de convênios sejam atendidas, materializando assim a captação de recursos da União.

Corroborando com a constatação supracitada, o problema de pesquisa proposto traduz-se na seguinte pergunta: **Como o Corpo de Bombeiros Militar do Pará pode desenvolver seus recursos humanos e estrutura administrativa voltados à capacidade institucional de captar recursos públicos repassados por meio dos convênios celebrados com a União no âmbito da segurança pública?**

1.2 Justificativa

De acordo com as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) do Estado do Pará, dos anos de 2018, 2019, 2020 e 2021, disponíveis no site da Secretaria de Planejamento

e Administração do Estado do Pará (SEPLAD), os orçamentos de investimento do Corpo de Bombeiros Militar do Pará para os referidos anos foram respectivamente de R\$ 502.950,00 (quinhentos e dois mil novecentos e cinquenta reais), R\$ 1.920.774,00 (um milhão, novecentos e vinte mil setecentos e setenta e quatro reais), R\$ 2.827.207,00 (dois milhões, oitocentos e vinte e sete mil duzentos e sete reais) e R\$ 6.935.774,00 (seis milhões, novecentos e trinta e cinco mil setecentos e setenta e quatro reais).

Diante disso, o aporte de recursos federais por meio de convênios celebrados com a União, balizado no princípio da conveniência e oportunidade, possibilitará considerável vantajosidade orçamentária ao CBMPA, e a possibilidade de avanço na aquisição de bens, obras e serviços da instituição, e, por conseguinte, uma melhor prestação de serviço e entregas ao seu cliente, a sociedade paraense.

Ademais, a escolha do tema se deve ao interesse deste aluno em colaborar com a melhoria do CBMPA nas atividades administrativas de captação de recursos federais por meio de convênios celebrados com a União, possibilitando assim exponencial melhoria dos serviços prestados pela Corporação, conforme dito no parágrafo anterior.

Além disso, corroborando ao manifesto interesse na referida área de Gestão de Convênios, cumpre ressaltar que este pesquisador se encontra desde novembro de 2018, como profissional mobilizado no Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), lotado na Coordenação-Geral de Convênios e Contratos de Repasse (CGCONV) da então Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), hoje, da Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública (Segen).

Por fim, ainda nessa esteira, quanto à temática de Captação de Recursos Federais, este oficial desenvolveu grande interesse pela área após participar do 1º Curso de Assessoria Parlamentar da Frente Parlamentar da Segurança Pública, realizado na Câmara do Deputados (Congresso Nacional), em Brasília/DF, no período de 18 a 22/02/2019.

1.3 Objetivos

Os objetivos da pesquisa dividem-se em geral e específicos, conforme Marconi e Lakatos (2010, p. 202). Nesse sentido, apresenta-se nesta seção o objetivo geral e os objetivos específicos definidos para este trabalho acadêmico, os quais representam

as pretensões da pesquisa e, por conseguinte, norteiam os esforços futuros para a implementação do que está sendo proposto.

1.3.1 Objetivo geral

O objetivo geral, que resume o que se pretende alcançar nesse trabalho, sob uma perspectiva mais global e abrangente do tema, pode ser traduzido pela seguinte proposição:

Proporcionar melhoria da capacidade institucional do CBMPA em captar recursos federais repassados por meio de convênios com a União no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

É imperioso destacar que não se pretende exaurir a temática com a pesquisa e o produto deste trabalho acadêmico, contudo, busca-se apresentar a relevância de uma outra fonte de recursos para as contratações da instituição.

1.3.2 Objetivos específicos

Os objetivos específicos “têm função intermediária e instrumental, permitindo, de um lado, atingir o objetivo geral e, por outro, aplicá-lo a situações particulares”. (LAKATOS; MARCONI, 2010, p. 202).

Visando precipuamente o atingimento do objetivo geral, é fundamental o alcance dos seguintes objetivos específicos ao longo do trabalho:

Objetivo específico nº 1:

“Apresentar o histórico do CBMPA na gestão de convênios celebrados com a União”.

Com a referida ação, busca-se obter um diagnóstico do comportamento institucional do CBMPA no que tange a gestão de convênios celebrados com a União, desde a formalização dos instrumentos de repasse até a prestação de contas.

Objetivo específico nº 2:

“Identificar como é realizada atualmente a captação de recursos federais no CBMPA”.

Busca-se saber, com essa ação, como o CBMPA está estruturado organizacionalmente para a captação de recursos repassados pela União e como se dá a operacionalização dessa atividade.

Objetivo específico nº 3:

“Propor sugestões para a seleção de equipe e capacitações em captação de recursos e gestão de convênios”.

Busca-se com essa ação, propor sugestões para a seleção de uma equipe com perfil alinhado à demanda e consequente possibilidade de resultados relevantes com a implantação do setor específico.

Objetivo específico nº 4:

“Apresentar sugestões para a confecção de propostas de convênios”.

Nessa propositura, o trabalho busca apresentar sugestões de propostas de instrumentos que venham a mitigar a possibilidade de perda de repasses de recursos da União por não atenderem às exigências que viabilizam a formalização de um instrumento, que é o marco legal que faz uma proposta se tornar convênio.

1.4 Definição de termos

Para fins desse trabalho, o leitor deverá considerar a seguinte definição de termos:

Gestão: Ato de gerir ou administrar negócios, bens e serviços públicos. (Ministério da Economia, 2021)

Convênios: Acordo ou ajuste 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, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à 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. (Ministério da Economia, 2021)

Fases do convênio: Proposição (apresentação da proposta e plano de trabalho com a pretensão de celebrar um convênio); a Celebração (formalização do instrumento propriamente dita); a Execução (materialização do planejamento previsto no Plano de Trabalho e registro sistêmico na Plataforma +Brasil de todos os atos relativos à execução do convênio); e, a Prestação de contas (análise quanto a boa e regular utilização dos recursos). (TCU, 2016)

Plano de Trabalho: É o instrumento programático e integrante do termo de convênio a ser celebrado, independentemente de sua transcrição, que evidencia o detalhamento das responsabilidades assumidas pelos partícipes. 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. (Ministério da Economia, 2021)

Repasse: Modalidade de descentralização de recursos financeiros que consiste na transferência total ou parcial de cota de crédito orçamentário de um órgão para outro a ele subordinado ou vinculado. (Ministério da Economia, 2021)

Descentralização de créditos: Transferência orçamentária entre órgãos e/ou entidades integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse recíproco ou somente da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática. (Ministério da Economia, 2021)

Entes da Federação: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

(Ministério da Economia, 2021)

Plataforma +Brasil: Ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos. (BRASIL, 2019)

Efetividade: É a capacidade de atingir os objetivos e metas previamente fixados por meio da otimização do processo. Portanto, preocupa-se em obter os resultados esperados com a melhor qualidade e o menor custo possível. (Ministério da Economia, 2021)

Eficácia: É a capacidade de atingir os objetivos e metas previamente fixados. O foco é obter os resultados esperados, sendo que nem sempre obterá o menor custo ou a melhor qualidade. (Ministério da Economia, 2021)

Eficiência: É a capacidade de otimização de um processo. Espera-se reduzir os custos, aprimorar a qualidade, mas não há o foco em atingir os objetivos fixados. (Ministério da Economia, 2021)

Administração Pública: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias. (Ministério da Economia, 2021)

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Do Corpo de Bombeiros Militar do Pará – Recorte histórico

Em 1882 devido ao aumento dos incêndios que causaram incontáveis prejuízos ocorridos nas casas comerciais e residenciais da capital do Estado, Belém, a sua Majestade o Imperador D. Pedro II, atendendo solicitação de auxílio ao enfrentamento de tais desastres, feita pelo Presidente da Província¹, determinou ao Corpo de Bombeiros da Corte que enviasse uma guarnição com equipamentos para implantar o serviço de Prevenção e combate a incêndio. Foi então que, em agosto de 1882, embarcou no Rio de Janeiro a bordo de um navio a vapor, uma guarnição composta de 4 bombeiros e alguns equipamentos, com objetivo de implantar o serviço de extinção de incêndio em Belém. (CBMPA, 2012).

Criado no dia 24 de novembro de 1882, por meio de uma Portaria Provincial², o Corpo de Bombeiros passou a participar intensamente da vida econômica e social da sociedade, mas foi no governo do Intendente Antônio Lemos, um estadista que deu muita ênfase ao bem-estar social através de ações voltadas sobretudo para o saneamento e saúde pública, no ano de 1904 que o Corpo de Bombeiros ganhou o seu Quartel na Rua João Diogo nº 236 (antigo Quartel do Comando Geral), bem como adquiriu os mais modernos equipamentos da época, razões pelas quais o Intendente é reverenciado como Patrono da Corporação. (CBMPA, 2012).

O Corpo de Bombeiros Militar do Pará possui, em novembro de 2021, um efetivo de aproximadamente 2.600 militares, conta com 34 Unidades Bombeiros Militares (UBMs), sendo 10 na Região Metropolitana de Belém. De um total de 144 municípios no Estado do Pará, 26 contam com a presença do serviço do CBMPA.

Prestes a completar 139 anos de existência em 24 de novembro de 2021, o Corpo de Bombeiros Militar do Pará destaca-se no cenário nacional como a quarta Corporação Bombeiro Militar mais antiga do Brasil, além de ser a sexta maior em número de efetivo a serviço da sociedade, dispondo de 2.621 militares no serviço ativo, distribuídos entre 281 oficiais e 2.340 praças. (CBMPA, 2021).

¹ O cargo de Presidente de Província foi criado em 1823 por ato administrativo do Imperador do Brasil, e representava o poder central na província, sendo responsável por sua política e administração.

² Portaria provincial era o ato normativo do Presidente da Província que determinava providências de caráter administrativo e estabelecia normas de serviços e procedimentos específicos para os órgãos.

2.1.1 Atribuições e estrutura organizacional do CBMPA

O Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Pará, órgão da administração direta e integrante da Segurança Pública, por previsão do art. 144, V, da Constituição Federal (CF) e art. 200 da Constituição do Estado do Pará, é uma instituição permanente, força auxiliar e reserva do Exército Brasileiro, organizado com base na hierarquia e disciplina militar, subordinando-se diretamente ao Governador do Estado, é responsável pelo Sistema de Proteção e Defesa Civil estadual, além de outras atribuições definidas em legislação específica, como é o caso da Lei Estadual nº 5.731, de 15 de dezembro de 1992– Lei de Organização Básica (LOB/CBMPA).

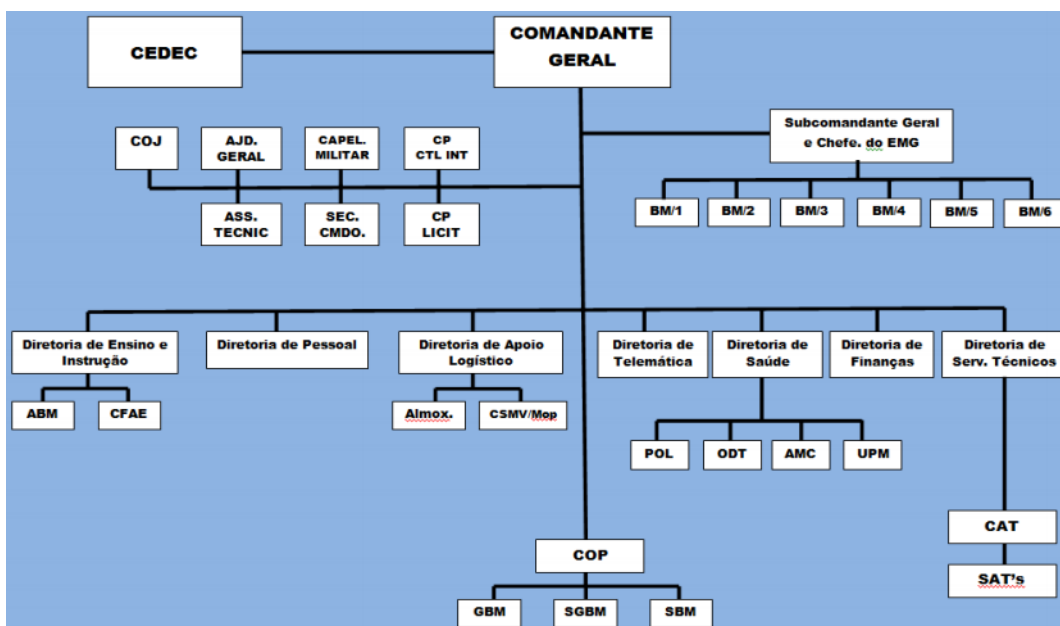
De acordo com a Lei de Organização Básica da Corporação, são as atribuições do CBMPA:

Art. 2º - Compete ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Pará realizar:

- I - Planejar, coordenação e execução de atividade de Defesa Civil;
- II - Serviço de prevenção e extinção de incêndios;
- III - Serviços de busca e salvamento de pessoas e bens;
- IV - Socorro de emergência;
- V - Perícia de incêndios e explosões;
- VI - Serviço de guarda-vidas em praia e balneários;
- VII - Proteção e prevenção de acidentes e incêndios marítimos e fluviais;
- VIII - Proteção e prevenção contra incêndios florestais;
- IX - Atividades e pesquisas técnico-científico, com vistas à obtenção de produtos e processos, que permitam o desenvolvimento de sistemas de segurança contra incêndio e pânico;
- X - Atividades de segurança contra incêndio e pânico com vistas à proteção de pessoas, dos bens públicos e privados, incluindo a proteção de locais, o transporte, o manuseio e a operação de produtos perigosos;
- XI - Atividades de proteção contra incêndio, com vistas à proteção ambiental;
- XII - Socorros nos casos de sinistro, calamidades públicas, catástrofes, sempre que haja ameaça de destruição de haveres, vítimas ou pessoas em iminentes perigo de vida. (PARÁ, 1992, sic).

A fim de exercer suas atribuições e competências, atualmente, a Corporação está estruturada organizacionalmente conforme ilustrado na Figura 1 a seguir:

Figura 1 – Estrutura Organizacional do CBMPA



Fonte: Corpo de Bombeiros Militar do Pará (2021).

Considerando as temáticas de captação de recursos federais e gestão de convênios, não se extrai, sejam das normas constitucionais ou legais, expressa e direta referência à previsão dessas demandas administrativas, a fim de dotar o CBMPA de meios para a execução das suas atividades fim.

No entanto, realizando uma leitura sistemática e extensiva da letra da LOB/CBMPA, verifica-se na estrutura organizacional da Corporação, que os órgãos de direção, notadamente o Estado-Maior Geral, órgão de direção geral, são responsáveis pela:

Art. 6º - Os órgãos de Direção realizam o comando e a administração da Corporação. Incumbem-se do planejamento geral, visando a organização da Corporação em todos os pormenores, às necessidades em pessoal e em material e ao emprego da Corporação para o cumprimento de suas missões. Acionam, por meio de diretrizes e ordens, os órgãos de apoio e os órgãos de execução, coordenam, controlam e fiscalizam a atuação desses órgãos.

[...]

Art. 12 - O Estado Maior Geral, órgão de direção geral, responsável perante o Comandante Geral, por planejar, coordenar, fiscalizar e controlar todas as atividades da Corporação, inclusive dos órgãos de direção setorial, constitui o órgão central do sistema de planejamento administrativo, programação e orçamento encarregado da elaboração de diretrizes e ordens do Comando que acionam os órgão de direção setorial e de execução, no cumprimento de suas atividades.

[...]

Art. 19 - A Diretoria de Finanças, órgão de direção setorial do Sistema Financeiro, compete realizar as atividades financeiras dos órgãos da Corporação e a distribuição de recursos orçamentários e, de acordo com o planejamento estabelecido, será assim organizado:

- I - Diretor;
- II - Seção de Expediente (DF/1)
- III - Seção de Administração Financeira (DF/2)
- IV - Seção de Contabilidade;
- V - Seção de Auditoria (DF/4)
- VI - Pagadoria dos Inativos (DF/5)
- VII - Tesouraria Geral (DF/6)

Art. 20 - A Diretoria de Apoio Logístico, órgão de direção setorial do Sistema Logístico, compete planejar, coordenar, fiscalizar e controlar as necessidades de apoio, de saúde, de suprimento, de manutenção e de obra. Terá a seguinte organização básica:

- I - Diretor;
- II - Seção de Expediente (DAL/1);
- III - Seção de Suprimento (DAL/2);
- IV - Seção de Manutenção (DAL/3);
- V - Seção de Obras e Patrimônio (DAL/4);
- VI - Seção de Saúde (DAL/5). (PARÁ, 1992, sic).

Ademais, alinhado aos artigos destacados, caberia ao CBMPA a busca por alternativas administrativas que proporcionassem o bom funcionamento dos serviços prestados à sociedade paraense, mormente as atividades fins desempenhadas pela instituição.

Outrossim, por meio da Portaria nº 199, de 19 de março de 2019, o Comandante-Geral do CBMPA, considerando a necessidade de reestruturar a Corporação para maior efetividade de ações, promove algumas alterações na organização do CBMPA, dentre as quais o retorno das seções do Estado-Maior Geral (EMG) à sua subordinação de origem. Dentre essas seções está a “6ª Seção do EMG (BM/6)”:

[...] encarregada das estratégias e coordenação relativos ao PLANEJAMENTO DE ESTADO, ESTRATÉGICO E ORÇAMENTÁRIO, do recolhimento e processamento das informações destinadas ao desenvolvimento da instituição e ao ajuste de suas atividades às demandas sociais, atuará como órgão de staff da administração superior. (CBMPA, 2019, sic).

Diante da complexidade de serviços e atribuições do CBMPA, impera a necessidade de constantes inovações das suas estruturas e das metodologias que devem ser aplicadas, objetivando o imprescindível crescimento orgânico e estrutural da instituição, a fim de melhor prestar serviços à população paraense e dispor de melhor e mais adequada infraestrutura e qualificação profissional para atendimento aos eventos e sinistros que competem à Corporação. (CBMPA, 2021).

Mesmo o CBMPA dispondo de unidades de atendimento e serviços nas Regiões de Integração do Estado, com instalações em municípios estratégicos e geograficamente posicionados, há de se considerar que o Estado do Pará figura como

o segundo maior da Federação em extensão territorial e, além disso, o contingente populacional do Pará, em constante crescimento nos 144 municípios, demanda ao CBMPA a necessidade de implantação de novos e estratégicos Quartéis Bombeiros Militares, uma vez que atende diretamente apenas 64,9% da população paraense. (CBMPA, 2021).

Partindo dessa premissa, o CBMPA vem trabalhando para o aprimoramento dos serviços e atividades já oferecidos à população paraense, para contemplar mais serviços, agregar mais qualificação técnica dos seus integrantes e aperfeiçoar as suas estruturas e a gestão da instituição a nível governamental, sendo de imediata necessidade a aprovação das suas Leis, as quais estão tramitando junto às Secretarias Estaduais para devida análise e apreciação. (CBMPA, 2021).

Essas legislações específicas serão vitais para o desenvolvimento da Corporação, já que permitirão a inclusão de novos militares efetivos e temporários, a criação de novos quadros com especificidades de acordo com as demandas do CBMPA, o aumento da arrecadação financeira junto ao Fundo de Investimento de Segurança Pública (FISP), da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Pará (SEGUP), através das atividades dos serviços técnicos, bem como, novas metodologias estratégicas de gestão que serão aplicadas no CBMPA, que o transformará em uma instituição de Estado eficiente e eficaz para atender as novas demandas do século XXI. (CBMPA, 2021).

Dessa forma, o CBMPA tem envidado esforços para o seu aprimoramento e aperfeiçoamento institucional, na busca pela modernização de equipamentos, de suas viaturas, infraestruturas, procedimentos e metodologias administrativas e operacionais, bem como, a capacitação do seu maior patrimônio, os militares do CBMPA; o que resultará na melhor prestação de um serviço público qualificado a ser oferecido à sociedade paraense. (CBMPA, 2021).

2.1.2 Orçamento do CBMPA

De acordo com a cartilha da Lei Orçamentária Anual 2021 (LOA) – Orçamento Geral do Estado 2021 (OGE), do Governo do Estado do Pará, extraída do site da Secretaria de Planejamento e Administração do Estado do Pará (Seplad), em sua página 474 (vide: encurtador.com.br/csDW3), o Corpo de Bombeiros Militar do Pará (CBMPA) teve para o exercício financeiro de 2021 um orçamento para investimento

de R\$ 6.935.774,00 (seis milhões, novecentos e trinta e cinco mil setecentos e setenta e quatro reais), conforme figura a seguir:

Figura 2 – Orçamento de Investimento do CBMPA – LOA/PA 2021



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO

Corpo de Bombeiros Militar

Inciso III do Art.12 da LDO nº 9.105, 21/07/2020

		OGE 2021							R\$ 1,00
Especificação	TOTAL	Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos Dívida	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Amortização da Dívida	Reserva de Contingência	
31101 Corpo de Bombeiros Militar do Pará	286.458.815	205.527.544	0	73.995.497	6.935.774	0	0	0	0
0101 Recursos Ordinários	278.474.317	205.527.544	0	72.916.773	30.000	0	0	0	0
0106 Recursos Provenientes de Transferências - Convênios e Outros	4.578.724	0	0	1.078.724	3.500.000	0	0	0	0
0130 Operações de Crédito Internas	3.405.774	0	0	0	3.405.774	0	0	0	0
31102 Encargos Gerais Sob a Supervisão do Corpo de Bombeiros Militar	4.587.668	0	0	4.587.668	0	0	0	0	0
0101 Recursos Ordinários	4.587.668	0	0	4.587.668	0	0	0	0	0
Total	291.046.483	205.527.544	0	78.583.165	6.935.774	0	0	0	0

Fonte: Secretaria de Planejamento e Administração do Pará (2020).

Da mesma forma, em anos anteriores à 2021, as Leis Orçamentárias Anuais do Estado do Pará, extraídas do site da Seplad, os orçamentos de investimento do CBMPA para o ano de 2018 foi de R\$ 502.950,00 (página 476 - vide: encurtador.com.br/cvxC1), 2019 foi de R\$ 1.920.774,00 (página 486 - vide: encurtador.com.br/bwHZ5) e 2020 foi de R\$ 2.827.207,00 (página 453 - vide: encurtador.com.br/cjmCU).

2.2 Da captação de recursos federais – Fontes de recursos

Antes de qualquer abordagem sobre o tema, é primordial saber o que é captação de recursos e sua importância:

A captação de recursos é um processo, não uma atividade pontual. Sendo assim, deve ser muito bem planejado antes de qualquer ação. É baseado em relacionamentos, compromissos e parcerias de longo prazo. O conceito para captação de recursos pode estar em várias definições. Para alguns, é encontrar quem participe dos riscos das boas ideias; buscar recursos no organismo externo; é ter uma necessidade e precisar convencer pessoas ou instituições a colocar recursos, além de mostrar como a instituição beneficiária irá retornar o investimento. (LEITÃO; MELO, 2007, p. 14).

Dessa forma, captar recursos pode ser compreendido como pedir que terceiros assumam parte ou o total dos custos envolvidos na execução de um determinado

projeto institucional. Ainda nesse viés, o Governo do Estado de Minas Gerais, por meio de sua cartilha “Captação de Recursos – Nacionais e Internacionais” diz o seguinte:

A captação de recursos, sobretudo em cenários de restrição fiscal, é uma importante fonte de financiamento dos investimentos públicos estaduais. No entanto, para potencializar a capacidade de captação de recursos, se faz necessário a formação de um bom banco de projetos. Nesse contexto, sobressai a importância da avaliação prévia de projetos. (MINAS GERAIS, 2013, p. 9).

Nessa linha de fontes de financiamento dos investimentos públicos, convém entender sobre as transferências de recursos da União, que são instrumentos celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas (administração estadual, distrital, municipal) ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. (CGU, 2014).

Essas transferências federais aos entes, por se tratar de recursos públicos, requerem do Governo Federal medidas de transparência, de forma a coibir fraudes e desvios. Busca-se constantemente aumentar o controle e aperfeiçoar as regras para o acompanhamento da utilização desses recursos. Baseado nisso, foi criado o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV). (ARENA; TEIXEIRA, 2012).

É oportuno registrar que o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) foi incorporado à Plataforma +Brasil, ferramenta *web* que visa integrar as bases de gestão de transferências de recursos da União (vide matéria: encurtador.com.br/xGHW1), sendo os dados e os cadastros dos instrumentos e dos beneficiários registrados no SICONV automaticamente transferidos para a Plataforma +Brasil. O Decreto Federal nº 10.035/2019 instituiu ao Sistema de Convênios, oficialmente, a Plataforma +Brasil no âmbito da Administração Pública Federal.

A Plataforma +Brasil é o portal sistêmico do Governo Federal por meio do qual se instrumentalizam os convênios e demais instrumentos de repasse dos recursos públicos da União:

A **Plataforma +Brasil** constitui ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos. (BRASIL, 2019).

Ainda neste diapasão de captação de recursos, no dia 23/08/2021, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), publicou a cartilha Fontes de Financiamento da Segurança Pública: “onde buscar recursos?”.

Na referida cartilha foram evidenciadas algumas fontes de captação de recursos da Administração Pública Direta como por exemplo:

- do Poder Executivo:
 - o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP);
 - o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD);
 - o Incentivo Fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC);
 - os Incentivos Fiscais na Esfera Estadual.
- do Poder Legislativo:
 - as Emendas Parlamentares (individuais ou coletivas – podendo ser apresentadas por Bancadas Estaduais, Comissões Técnicas e Relatores Setoriais).
- do Poder Judiciário:
 - os Recursos Oriundos da Aplicação de Pena de Prestação Pecuniária pela Justiça Criminal;
 - os Recursos Oriundos da Aplicação de Penas Pecuniárias pela Justiça do Trabalho. (MJSP, 2021).

Apesar dessas possibilidades de fontes de captação de recursos apresentadas pela supracitada cartilha, o escopo da referida pesquisa se restringe às fontes federais de financiamento da segurança pública nas quais os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal possam figurar como instituições beneficiárias, conforme quadro abaixo:

Figura 3 – Fontes de Recursos Federais aos CBMs

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA	FONTES DE FINANCIAMENTO FEDERAIS PARA OS CBMs
PODER EXECUTIVO	Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) e Incentivo Fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC)
PODER LEGISLATIVO	Emendas Parlamentares (individuais ou coletivas)
PODER JUDICIÁRIO	Recursos Oriundos da Aplicação de Pena de Prestação Pecuniária pela Justiça Criminal e Recursos Oriundos da Aplicação de Penas Pecuniárias pela Justiça do Trabalho

Fonte: O autor.

2.2.1 Fontes de recursos federais – Poder Executivo

2.2.1.1 Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)

O Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), instituído no Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) por meio da Lei nº 10.201/2001, e alterado pela Lei nº 13.756/2018, dispõe sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada “apostas de quota fixa” e tem por objetivo garantir recursos às ações de segurança pública, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, por meio de transferência obrigatória. (MJSP, 2021).

Atualmente, em 2021, o FNSP é administrado pela Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública (Segen/MJSP), que faz o repasse dos recursos aos estados e ao Distrito Federal nos termos do art. 7º, da Lei nº 13.756/2018. No mínimo, 50% das receitas decorrentes da exploração das loterias devem ser transferidas obrigatoriamente, independentemente da celebração de convênio, de contrato de repasse ou de instrumento congênere, para o fundo estadual ou distrital devidamente instituídos (fundo a fundo). (MJSP, 2021).

Portanto, a modalidade de transferência de recursos fundo a fundo caracteriza-se pelo repasse diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. (Portal da Transparência, 2016).

Existem na legislação algumas condicionantes para o repasse de recursos. Nesse sentido, a Portaria Ministerial nº 275/2021 estabelece os percentuais e critérios de rateio para o exercício 2021, da mesma forma que em 2019 foi a Portaria Ministerial nº 631/2019 e em 2020 a Portaria Ministerial nº 607/2020. (MJSP, 2021).

Nesse sentido, nos dois primeiros anos da transferência do FNSP na modalidade fundo a fundo (2019 e 2020), existia um direcionamento estratégico dos investimentos a serem financiados feito por meio de dois eixos, o Enfrentamento à Criminalidade Violenta (ECV) e a Valorização do Profissionais da Segurança Pública (VPSP), na proporção 70% para investimento e 30% para custeio, em cada eixo. (MJSP, 2021).

Desta maneira, o acesso aos recursos se deu através de projetos associados à Política Nacional de Segurança Pública, mediante apresentação de Planos de Aplicação referentes aos eixos (VPSP – Portaria MJSP nº 629/2020 e ECV – Portaria MJSP nº 630/2020), bem como da execução direta dos recursos pelo MJSP, por meio das secretarias, com projetos específicos que visem ao atendimento das demandas das instituições de segurança pública. (MJSP, 2021).

A Portaria Ministerial nº 275/2021, que trata dos percentuais e critérios de rateio do FNSP para 2021, trouxe algumas alterações e uma maior atenção aos Corpos de Bombeiros Militares. Por exemplo, foram acrescentados os critérios de rateio “Atendimentos Realizados pelos Bombeiros Militares” e “Prevenção Incêndio e Pânico”. Por outro lado, o eixo de Enfrentamento à Criminalidade Violenta (ECV) foi substituído pelo eixo de Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública e Defesa Social (FISPDS). Esse último reforçará e garantirá que a destinação seja ainda mais equilibrada e abrangente, pois envolve mais órgãos, como os Corpos de Bombeiros Militares (vide: encurtador.com.br/gIFMU). (MJSP, 2021).

Por fim, no ambiente eletrônico do Ministério da Economia foi publicado o Manual de Consulta – Transferências Módulo Fundo a Fundo (vide: encurtador.com.br/mEFTX), no qual é demonstrada a operacionalização das transferências fundo a fundo na Plataforma +Brasil.

2.2.1.2 Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD)

O Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), criado pela Lei nº 7.347/1985 e regulamentado pela Lei nº 9.008/1995, tem como missão a defesa e a recomposição

de danos causados a direitos difusos e coletivos. Este fundo é administrado pela Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon/MJSP) e gerido Conselho Federal do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD), órgão colegiado responsável pela seleção dos projetos a serem financiados com os recursos desse fundo. (MJSP, 2021).

As receitas que compõem o FDD são oriundas de processos judiciais e administrativos, ou seja, as verbas decorrem, mormente, da ocorrência de dano a direito difuso ou coletivo, direcionadas ao fundo pelo Ministério Público das esferas federal, estadual e distrital, bem como pela Secretaria Nacional do Consumidor e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). (MJSP, 2021).

A seleção de projetos é feita por meio da publicação de editais de chamamento público, com critérios condicionantes previamente estabelecidos, devendo as propostas serem cadastradas na Plataforma +Brasil do Governo Federal, com aporte mínimo de R\$ 500.000,00, excluindo a contrapartida, e prazo máximo de execução de 36 meses, prorrogáveis por mais 12 meses. Todo o processo de seleção é virtual e nenhum documento físico é aceito pelo órgão gestor. Desta maneira, os entes federativos interessados em acessar os recursos do FDD devem apresentar Planos de Trabalho voltados à finalidade do edital e enquadrados em, pelo menos, uma linha temática. (MJSP, 2021).

Os eixos e linhas temáticas do FDD são: I - Promoção da recuperação, conservação e preservação do meio ambiente; II - Proteção e defesa do consumidor; III - Promoção e defesa da concorrência; IV - Patrimônio cultural brasileiro; e V - Outros direitos difusos e coletivos, o qual contempla igualdade racial, prevenção e combate à violência contra a mulher e outros, sendo que esse eixo poderia ser agrupado em questões de vulnerabilidade social e improbidade administrativa. (MJSP, 2021).

2.2.1.3 Incentivo Fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC)

A Lei de Incentivo à Cultura é a principal ferramenta de fomento à cultura do Brasil, portanto contribui para que milhares de projetos culturais aconteçam em todo o país. Criado pela Lei nº 8.313/1991, o mecanismo do incentivo à cultura é um dos pilares do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), que também conta com o Fundo Nacional de Cultura (FNC) e os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficarts). Por meio dele, empresas e pessoas físicas podem patrocinar exposições,

shows, livros, museus, galerias e várias outras formas de expressão cultural, abatendo o valor total ou parcial do apoio do Imposto de Renda. (MJSP, 2021).

A lei também contribui para ampliar o acesso dos cidadãos à cultura, já que os projetos patrocinados são obrigados a oferecer uma contrapartida social, ou seja, eles têm que distribuir parte dos ingressos gratuitamente e promover ações de formação e capacitação junto às comunidades. (MJSP, 2021).

O proponente deve submeter a proposta à análise da Secretaria Especial da Cultura do Ministério da Cidadania para receber a chancela da Lei de Incentivo à Cultura. Caso a proposta apresentada venha a ser aprovada, o proponente vai poder captar recursos junto a apoiadores (pessoas físicas e empresas) oferecendo a eles a oportunidade de abater aquele apoio do Imposto de Renda. O governo renuncia ao imposto (renúncia fiscal) para que ele seja direcionado à realização de atividades culturais. (MJSP, 2021).

Diante disso, as instituições de segurança pública podem ser contempladas: em projetos de incentivo à formação artística e cultural; fomento à criação artística; preservação e difusão do patrimônio artístico, cultural e histórico; estímulo ao conhecimento de bens e valores culturais, e de apoio a outras atividades culturais e artísticas. Ou seja, é possível propor a restauração ou construção de um centro cultural, planos anuais de manutenção de espaços culturais, orquestras, museus, companhias de teatro e dança, construção de bibliotecas e de projetos literários itinerantes, produção de shows, feiras, espetáculos, livros, festivais, música etc. (MJSP, 2021).

2.2.2 Fontes de recursos federais – Poder Legislativo

2.2.2.1 Emendas Parlamentares

A captação de recursos oriundos do Congresso Nacional, por meio de propostas de emendas parlamentares, surge como uma outra possibilidade para suprir as necessidades estruturais dos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Para tanto, faz-se necessário compreender a forma como tais recursos estão disponíveis, bem como desenvolver estratégias para acesso a eles. (MJSP, 2021).

Dentre as atribuições do Congresso Nacional, conforme o inciso II, do art. 48 da Constituição Federal (CF), está a de dispor sobre o orçamento público, representando a atuação indireta do povo na programação das receitas e despesas, sendo que a sua intervenção na Lei Orçamentária Anual (LOA) e demais providências é efetivada por intermédio de emendas, que destinam recursos às prioridades das políticas públicas em âmbito local, por meio da adequação da proposta encaminhada pelo Presidente da República, assim aprimorando a alocação dos recursos públicos. (MJSP, 2021).

Dessa forma, consoante a previsão no § 3º do art. 166 da CF, as emendas ao projeto de lei do orçamento anual classificam-se em individuais e coletivas, sendo as individuais apresentadas pelos parlamentares e as coletivas apresentadas por Bancadas Estaduais, Comissões Técnicas de ambas as Casas e Relatores Setoriais, destacados para darem pareceres sobre assuntos específicos, divididos em dezesseis áreas temáticas do orçamento, e pelos senadores e deputados federais. (MJSP, 2021).

As emendas individuais são as de autoria de Senador ou Deputado Federal, apresentadas individualmente, com o limite de até 25 emendas por parlamentar e caráter impositivo, o que veda o contingenciamento destes recursos, cuja dotação é de 1,2% da Receita Corrente Líquida da União, dos quais 50% devem ser destinados a ações e serviços públicos de saúde. (MJSP, 2021).

As emendas coletivas derivam do consenso dos parlamentares reunidos em comissões permanentes de cada uma das Casas do Congresso Nacional – Emendas de Comissão – ou dos parlamentares pertencentes à mesma unidade da federação – Emendas de Bancada. (MJSP, 2021).

Nestes termos, as Emendas de Bancada também possuem caráter impositivo e priorizam obras e serviços de interesse dos estados, sendo deliberadas em consenso da Bancada com a Chefia do Executivo Estadual, constituindo uma fonte de recursos federais pelas instituições que compõem o Susp, no intuito de auxiliar no suprimento de suas necessidades estruturais. (MJSP, 2021).

As Comissões Técnicas, quer sejam as do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, mistas ou permanentes do Congresso Nacional, podem apresentar até oito emendas, sendo quatro de apropriação e quatro de remanejamento ao projeto de LOA, desde que possuam caráter institucional e representem interesse nacional, além de estarem de acordo com as competências da comissão. (MJSP, 2021).

Por fim, há ainda as emendas dos relatores setoriais, destacados para dar parecer sobre assuntos específicos divididos em dezesseis áreas temáticas do orçamento (Transporte; Saúde; Educação e Cultura; Integração Nacional; Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Urbano; Turismo; Ciência e Tecnologia e Comunicações; Minas e Energia; Esporte; Meio Ambiente; Fazenda e Planejamento; Indústria, Comércio e Micro e Pequenas Empresas; Trabalho, Previdência e Assistência Social; Defesa e Justiça; e Presidência, Poder Legislativo, Poder Judiciário, MPU, DPU e Relações Exteriores.), de acordo com o art. 26 da Resolução nº 1/06-CN. Todas as emendas são submetidas à votação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). (MJSP, 2021).

2.2.3 Fontes de recursos federais – Poder Judiciário

2.2.3.1 Da Aplicação de Pena de Prestação Pecuniária pela Justiça Criminal

A utilização dos recursos oriundos da aplicação de prestação pecuniária como Política Institucional do Poder Judiciário, foi definida pela Resolução nº 154 de 13 de julho de 2012, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), fruto, dentre os fatores que a justificam, da necessidade de uniformizar as práticas para o fomento à aplicação da pena de prestação pecuniária em substituição à prisão, como condição da suspensão condicional do processo ou transação penal, visando melhor fiscalização do emprego dos valores recebidos pelas instituições beneficiárias. (MJSP, 2021).

Nessa perspectiva, com frequência ocorrem condenações de pessoas decorrentes de crimes praticados e elas são realizadas pelos Juízos singulares da Justiça Criminal, que são distribuídos por comarcas. Entre as condenações possíveis, existem as penas pecuniárias. (MJSP, 2021).

Os recursos oriundos dessas penas pecuniárias são gerenciados pelos Juízos das Comarcas competentes, cuja norma geral da política de destinação consta na Resolução nº 154/2012 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Cada Tribunal de Justiça regulamenta a resolução, adaptando-a à realidade local. (MJSP, 2021).

Ainda sobre esses recursos, não existe limitação de valores por instituição na norma do CNJ, ficando sob a regulamentação do edital de cadastramento de instituições, publicado anualmente. Esse edital disciplina sobre as regras para a obtenção, utilização e prestação de contas dos recursos. (MJSP, 2021).

Dessa forma, para participar da seleção de captação destes recursos, o órgão deve elaborar projeto que esteja em consonância com o edital publicado e submetê-lo ao juízo da comarca responsável. (MJSP, 2021).

2.2.3.2 Da Aplicação de Penas Pecuniárias pela Justiça do Trabalho

Similarmente ao que ocorre na justiça comum, abordado no item anterior, a justiça do trabalho também gerencia os recursos arrecadados das penas pecuniárias aplicadas, porém sem regulamentação. Desta maneira, não existe limitação de valores por instituição, visto a ausência de normas. Além disso, aqui também não há publicação de edital para disciplinar as regras de repasse desses recursos. (MJSP, 2021).

Esses recursos podem ser destinados para custear projetos elaborados pelos órgãos de segurança, desde que estejam alinhados às políticas dos Tribunais do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho, titulares das ações judiciais que ensejam as multas. (MJSP, 2021).

Nestes termos, para tentar captar o recurso, o órgão precisa entrar em contato com o Ministério Público do Trabalho de sua região e iniciar as tratativas, no intuito de alinhar seus projetos e levá-los à apreciação deste órgão. Além disso, é interessante estabelecer contato com os procuradores do trabalho, a fim de buscar informações sobre as ações que estão em iminência de pagamento de multas. (MJSP, 2021).

Por fim, uma vez aprovado o projeto e verificada a existência de ações judiciais cujos valores das penas são aptos a custeá-lo, o juízo do trabalho competente aborda a utilização dos recursos pelo órgão proponente, que poderão ser transferidos diretamente ao proponente, ou os bens necessários adquiridos e transferidos pela própria pessoa condenada para o proponente.

2.2.4 Das transferências da União

As transferências de recursos da União podem ser Obrigatórias (Constitucionais ou Legais) ou Voluntárias. Todas elas são formas de descentralização financeira que o Governo Federal utiliza para manter as autonomias financeiras de seus entes e implementar suas políticas públicas nacionais.

2.2.4.1 As Transferências Constitucionais

As Transferências Constitucionais são aquelas previstas na Constituição Federal (CF) em seu art. 159. Portanto, o Governo Federal é obrigado a repassar os recursos previstos aos entes federados. Essas transferências são incondicionais, ou seja, os entes beneficiários não precisam cumprir qualquer formalidade para recebê-las, nem ingressar contrapartida de recursos.

Dentre as principais transferências da União para os estados, o Distrito Federal e os municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

2.2.4.2 As Transferências Legais

Assim como a anterior, as Transferências Legais também são obrigatórias, porém não foram abarcadas por mandamento constitucional, mesmo assim, por meio de leis específicas a União é obrigada a cumprir os devidos repasses orçamentários. Tais leis determinam a forma de habilitação, a transparência, a aplicação dos recursos e como deverá ser a prestação de contas. (SEPLAN – MT, 2017).

Essas transferências podem ocorrer em duas modalidades, uma em que a aplicação do recurso repassado está vinculada a um fim específico e outra que não está vinculada. Com isso, se pode citar a transferência de recursos fundo a fundo do FNSP como um exemplo de transferência legal.

Dentre as principais transferências da União para os estados, o Distrito Federal e os municípios previstas em leis, destacam-se: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, entre outros (CGU, 2016).

2.2.4.3 As Transferências Voluntárias

Por fim, as Transferências Voluntárias da União constituem um sistema de cooperação entre os entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculados, além das entidades sem fins lucrativos, para execução de ações de interesse recíproco financiadas com recursos do orçamento federal. Essas transferências são regidas pelo Decreto nº 6.170, de 21 de julho de 2007, que regulamenta o art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 e o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. O Decreto, por sua vez, é regulamentado pela Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016. (CGU, 2018).

Nesta esteira, alguns instrumentos de repasse podem ser utilizados para instrumentalizar as transferências voluntárias de recursos federais, quais sejam: o convênio, o contrato de repasse, o termo de parceria, o termo de colaboração e o termo de fomento.

De acordo com o TCU (2016), o Contrato de Repasse é um instrumento administrativo, de interesse recíproco, usado na transferência dos recursos financeiros por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União. A instituição que mais fortemente vem operando essa modalidade de transferência é a Caixa Econômica Federal (CEF).

O Termo de Parceria, diferente do anterior, é um “instrumento jurídico previsto na Lei 9.790/1999 para transferência de recursos para Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)”. (TCU, 2016, p. 12).

Outro instrumento é o Termo de Colaboração, no qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com Organizações da Sociedade Civil (OSC) para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros. (TCU, 2016).

Similar ao anterior, o Termo de Fomento é um instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com OSCs para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, neste caso, propostas pelas próprias organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros. (TCU, 2016).

Restando somente um instrumento, o convênio, por ser um dos alvos principais da presente pesquisa, será tratado no próximo item pela necessidade de uma abordagem mais profunda e detalhada.

2.3 Dos convênios

A transferência de recursos da União, conforme já abordado, constitui uma descentralização orçamentária por parte do Governo Federal para execução de ações de interesse recíproco ou somente da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho.

Por fim, o convênio, instrumento de repasse alvo deste trabalho, encontra-se definido atualmente pelo artigo 1º da Portaria Interministerial nº 424/2016, *in verbis*:

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; (BRASIL, 2016).

Para o Tribunal de Contas da União (TCU), a finalidade de um convênio é 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. (TCU, 2016).

O uso cada vez mais frequente dos convênios e de outros instrumentos pela Administração Pública brasileira caracteriza um regime jurídico-administrativo marcado basicamente por dois aspectos: maior participação popular nas decisões administrativas e busca pela eficiência da gestão pública. (SENACON, 2015).

Nesse viés, os marcos legais que disciplinaram e disciplinam as transferências de recursos da União e a gestão dos convênios vêm sofrendo um processo de maturação com o passar do tempo. A legislação atinente aos convênios e contratos de repasses de transferências voluntárias em âmbito federal remonta ao Decreto-Lei nº 200/1967, que estabelece diretrizes da Reforma Administrativa Federal, e em seu artigo 10, versa sobre as formas de descentralização da administração pública federal, com destaque para o § 1º, alínea “b”:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) **da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;**
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões. (grifo nosso) (BRASIL, 1967).

Ademais, somente em 1986, após a criação da Secretaria de Tesouro Nacional (STN), e com a edição do Decreto nº 93.872/1986, observou-se uma melhor regulamentação da utilização do convênio como instrumento de descentralização, assim como maior controle financeiro, contábil e disciplinamento na execução de convênios, pois anteriormente a desorganização e o descontrole eram evidentes. (COSTA, 2012).

No entanto, somente com a edição da Instrução Normativa STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997, que disciplinou a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos, houve a consolidação da doutrina de descentralização de recursos da União para os entes federados, visto que essa norma abrangeu o instrumento convênio de forma completa, em todas as suas fases, e ainda definiu e conceituou convênios e outros personagens e termos atinentes à matéria. (COSTA, 2012).

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal, conceitua as transferências voluntárias em seu artigo 25, como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou destinado ao Sistema Único de Saúde. Em seu parágrafo primeiro estabelece, ainda, os requisitos financeiros para recebimento de transferências voluntárias, conforme segue:

Art. 25. [...]

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

- a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
- b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;
- d) previsão orçamentária de contrapartida. (BRASIL, 2000).

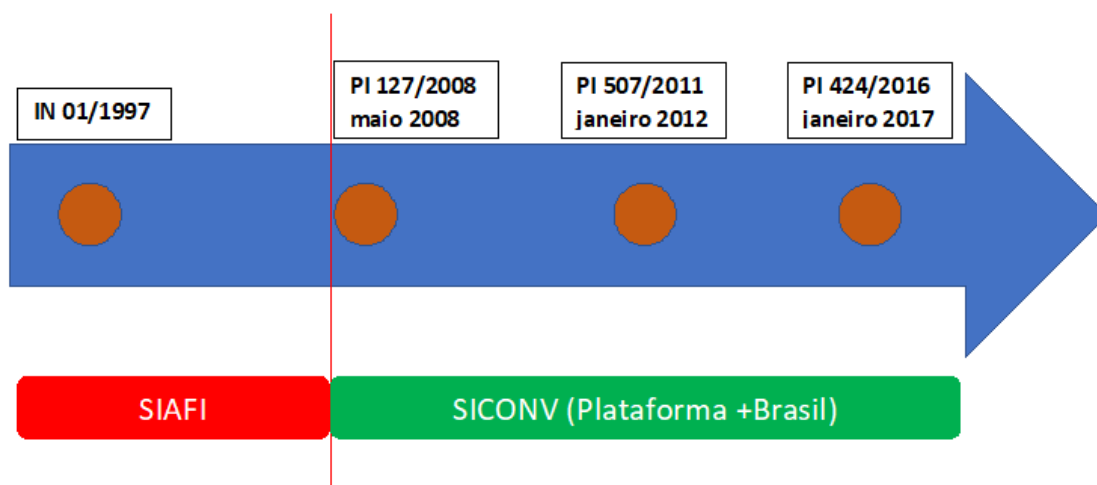
Para regulamentar as normas supracitadas, foi publicado o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que “dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse”, além disso, também instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV).

Aperfeiçoando as normas para a gestão de convênios, após a Instrução Normativa STN nº 01/1997, houve publicação da Portaria Interministerial nº 127/2008, em 30 de maio de 2008, que estabeleceu normas para execução do disposto no Decreto nº 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. Além disso, a partir de então, a operacionalização dos instrumentos de repasse deixou de ser realizada no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e passou a sê-lo no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV).

Em 28 de novembro de 2011, houve a publicação da Portaria Interministerial nº 507/2011, que estabeleceu normas para execução do disposto no Decreto nº 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, revogando a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008.

Por fim, demonstrando a evolução das normativas de gestão de convênios, a Portaria Interministerial nº 424/2016, a partir de sua publicação em 2 de janeiro de 2017, trouxe diversas inovações em relação à gestão das transferências voluntárias de recursos da União, conforme figura abaixo:

Figura 4 – Cronologia das legislações de Convênios



Fonte: O autor.

2.3.1 Do chamamento público

Um órgão federal, ao decidir implementar uma política pública por meio de convênios, tem duas opções: na primeira delas, consciente do que precisa ser feito, o futuro concedente elabora e executa o projeto unilateralmente, entregando os objetos àqueles órgãos pré-estabelecidos e que aceitaram participar do programa; e a segunda opção é realizar um “chamamento público”.

O chamamento público é um procedimento que se efetiva por meio de um edital, que tem por função comunicar aos órgãos interessados sobre a oportunidade de captarem convênio com aquele órgão, mediante apresentação de propostas alinhadas com o programa ou fundo.

De acordo com o art. 5º do Decreto nº 6.170/2007, o chamamento público deverá estabelecer critérios objetivos visando a aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio.

Nesse sentido, o futuro concedente seleciona, dentre os vários proponentes, aqueles que apresentaram as melhores propostas, ou seja, aquelas mais bem elaboradas, estruturadas e alinhadas com o objetivo do programa, segundo critérios objetivos estabelecidos no Edital. Além disso, a modalidade também verifica se o proponente terá condições de executar o que está prometendo, de forma correta, com seriedade, evitando assim, problemas futuros durante o desenvolvimento do projeto, sem colocar em risco o orçamento público ou a parceria que será firmada.

A fim de subsidiar tal ato, a Advocacia-Geral da União (AGU) apresenta, no portal do Governo Federal, “Modelo de Edital de Chamamento Público” (vide: encurtador.com.br/ntvHX).

2.3.2 Dos atores envolvidos nos Convênios

Consoante o art. 1º do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, diversos são os atores quando se celebra um convênio, por isso, é importante conhecê-los:

IV - concedente - órgão da administração pública federal direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio;

[...]

VI - conveniente - órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio;

[...]

VIII - interveniente - órgão da administração pública direta e indireta de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio; (BRASIL, 2007).

Além desses, a Portaria Interministerial nº 424/2016, em seu art. 1º, define ainda outros três atores: os órgãos de controle, o proponente e a unidade executora:

XXII - órgãos de controle: instituições vinculadas aos Poderes Executivo e Legislativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que possuem designação constitucional para orientar, auditar, fiscalizar e acompanhar a execução dos projetos e atividades de governo nos aspectos de legalidade, eficácia, economicidade e eficiência;

[...]

XXVIII - proponente: órgão ou entidade pública ou entidade privada sem fins lucrativos que manifeste, por meio de proposta ou plano de trabalho, interesse em celebrar instrumento regulado por esta Portaria;

[...]

XXXV - unidade executora: órgão ou entidade da Administração Pública, das esferas Estadual, Distrital ou Municipal, sobre o qual pode recair a responsabilidade pela execução dos objetos definidos nos instrumentos de que trata esta Portaria, a critério do conveniente, desde que aprovado previamente pelo concedente, devendo ser considerado como partícipe no instrumento; (BRASIL, 2016).

Desta maneira, somam-se seis atores que atuam na gestão de um convênio, conforme quadro abaixo:

Figura 5 – Atores de um convênio

ATORES	FUNDAMENTAÇÃO LEGAL	DEFINIÇÃO
Concedente	Decreto nº 6.170/2007	Órgão ou entidade que irá conceder os recursos
Conveniente	Decreto nº 6.170/2007	Órgão ou entidade de irá receber os recursos
Interveniente	Decreto nº 6.170/2007	Órgão que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações para si
Órgãos de Controle	Portaria Interministerial nº 424/2016	Órgão que irá orientar, auditar, fiscalizar e acompanhar a execução dos projetos e atividades de governo nos aspectos de legalidade, eficácia, economicidade e eficiência
Proponente	Portaria Interministerial nº 424/2017	Órgão que elaborou e apresentou a proposta de trabalho
Executor	Portaria Interministerial nº 424/2018	Aquele responsável pelo andamento/execução do convênio

Fonte: O autor.

2.3.3 Das fases do convênio

Um convênio, geralmente, envolve quatro fases: a proposição (apresentação da proposta e proposta/plano de trabalho com a pretensão de celebrar um convênio); a celebração (formalização do instrumento propriamente dita); a execução (materialização do planejamento previsto no Plano de Trabalho e registro sistêmico na Plataforma +Brasil de todos os atos relativos à execução do convênio); e, a prestação de contas (análise quanto a boa e regular utilização dos recursos). (TCU, 2016).

Nestes termos, o TCU (2016) alerta ainda que durante cada fase do convênio é importante ficar atento à legislação sobre o assunto para evitar que o instrumento ou sua prestação de contas sejam rejeitados.

No Portal do Governo Federal, o Ministério da Economia apresenta o Mapeamento de Processos de todas as fases de um Convênio, desde a Proposição e Celebração (Atos Preparatórios) até a Prestação de Contas (vide: encurtador.com.br/estM6).

2.3.3.1 Proposição

A fase de proposição está inserida nos chamados atos preparatórios de um convênio. A ocorrência de falhas na fase de proposição pode acarretar a não aprovação do convênio. (TCU, 2016).

Dentre as falhas e irregularidades mais frequentes na fase de proposição dos convênios, o TCU (2016) relaciona os seguintes pontos:

- Plano de trabalho pouco detalhado.
- Metas insuficientemente descritas, quantitativa e qualitativamente.
- Caracterização insuficiente da situação de carência dos recursos.
- Falta de comprovação da existência de contrapartida (orçamentária e financeira).
- Orçamento subestimado ou superestimado.

A Portaria Interministerial nº 424/2016, em seu art. 1º, descreve a proposta de trabalho da seguinte maneira:

XXIX - proposta de trabalho: peça processual inicial utilizada para manifestação formal dos órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, interessadas em celebrar os instrumentos regulamentados por esta Portaria, cujo conteúdo contempla a descrição do objeto; a justificativa; a indicação do público alvo; a estimativa dos recursos do concedente e contrapartida e as informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente; (BRASIL, 2016).

Ainda nessa vertente, a Portaria Interministerial nº 424/2016 trata nos artigos 15, 16 e 17 especificamente sobre a Proposta de Trabalho, conforme segue:

DA PROPOSTA DE TRABALHO

Art. 15. Para apresentar proposta de trabalho, o interessado deverá estar cadastrado no SICONV.

Art. 16. O proponente cadastrado manifestará seu interesse em celebrar os instrumentos regulados por esta Portaria mediante apresentação de proposta de trabalho no SICONV, em conformidade com o programa e com as diretrizes disponíveis no Sistema, que conterà, no mínimo:

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.

Parágrafo único. A descrição do objeto deverá ser realizada de forma concisa, se possível padronizada, e deverá estar em conformidade com os objetivos e diretrizes do programa que irá recepcionar a proposta de trabalho.

Art. 17. O concedente analisará a proposta de trabalho e:

I - no caso da aceitação:

a) realizará o pré-empenho, que será vinculado à proposta e só poderá ser alterado por intermédio do SICONV; e

b) solicitará ao proponente a inclusão do plano de trabalho no SICONV

II - no caso de recusa:

- a) registrará o indeferimento no SICONV; e
- b) comunicará ao proponente o indeferimento da proposta. (grifo nosso) (BRASIL, 2016).

Não menos importante, tratar sobre o Plano de Trabalho é imprescindível para esta fase do convênio, portanto a Portaria Interministerial nº 424/2016, em seus artigos 19 e 20 define o seguinte:

DO PLANO DE TRABALHO

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. (BRASIL, 2016).

2.3.3.2 Celebração/Formalização

Da mesma forma do item anterior, a fase de celebração/formalização do convênio está inserida nos atos preparatórios. Nesse sentido, após as análises da Proposta e Plano de Trabalho e suas respectivas aprovações por parte do concedente, o instrumento será assinado pelas autoridades competentes (partícipes e interveniente, se houver) e então publicado pelo concedente em Diário Oficial da União (DOU) em até 20 dias, a contar de sua assinatura. Dessa maneira, a formalização do instrumento estará concretizada e a proposta convertida em convênio de fato.

Por fim, convém abordar que o art. 22 da Portaria Interministerial nº 424/2016, que foi alterado pela Portaria Interministerial nº 414, de 14 de dezembro de 2020, aponta os requisitos que o conveniente (proponente) deve cumprir para a celebração de um convênio.

2.3.3.3 Execução

Esta é a fase em que o conveniente realiza todos os atos e procedimentos para realização do objeto pactuado, conforme as cláusulas previstas, bem como ao conjunto de normas que regem os convênios. Nesta linha, é fundamental conhecer as vedações gerais aplicáveis à execução do convênio, as quais estão descritas na Portaria Interministerial nº 424/2016, no art. 38 para instrumentos firmados com órgãos públicos:

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;

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; e

X - utilização, por entidade privada ou pública, dos recursos do instrumento para aquisição ou construção de bem que desobedeça a Lei nº 6.454, de 1977.

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

I - estejam previstas no plano de trabalho;

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

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

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

§ 3º Nas despesas administrativas relacionadas a transporte, não poderá haver previsão de pagamento de diárias e passagens a agente público da

ativa por intermédio de convênios ou instrumentos congêneres firmados com entidades de direito privado ou com órgãos ou entidades de direito público.

§ 4º Quando a despesa for paga com recursos do instrumento e de outras fontes, o conveniente deverá inserir no Siconv a memória de cálculo do rateio da despesa, sendo vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela da despesa. (BRASIL, 2016).

Além dessas disposições legais, nos artigos 40, 40-A, 41 e 42 da PI 424/2016 também estão relacionadas normatizações referentes à fase de execução dos convênios, dentre as quais destacam-se que “a liberação da primeira parcela ou parcela única ficará condicionada à conclusão da análise técnica e ao aceite do processo licitatório pelo concedente” e que “para o recebimento de cada parcela dos recursos, o conveniente deverá comprovar o aporte financeiro da contrapartida pactuada, depositada na conta bancária específica do instrumento”.

Nessa fase, todos os processos de compras, contratos, documentos de liquidação, pagamentos e ingressos de recursos devem ser registrados no sistema, além de serem gerados os relatórios de execução físico-financeira. (TCU, 2016).

O êxito nessa fase do convênio depende essencialmente de três fatores: seguir à risca o planejamento do convênio estabelecido no plano de trabalho aprovado, as normas de administração orçamentária e financeira da administração pública federal, e registrar corretamente todos os atos relativos à execução do convênio na Plataforma +Brasil (SICONV). (TCU, 2016).

Além disso, na fase de execução é quando normalmente ocorrem as ações de fiscalização dos órgãos federais de controle, embora elas também sejam realizadas após o término da vigência do convênio. As conclusões das fiscalizações servem de respaldo à avaliação das contas. (TCU, 2016).

É muito frequente o gestor perceber, ao receber os recursos, que o objeto previsto não poderá ser executado nos termos propostos no instrumento de convênio. Também acontece de o objeto proposto não ser mais considerado prioritário para o conveniente, tendo em vista o tempo decorrido entre a apresentação da proposta e a liberação dos recursos, porém a utilização de recursos para finalidade diversa da pactuada em convênio implica irregularidade grave. (TCU, 2016).

2.3.3.4 Prestação de Contas

Enfim a fase derradeira, a prestação de contas. De nada adianta ter executado bem as fases anteriores do convênio se a prestação de contas não for apresentada tempestiva e convenientemente. (TCU, 2016).

Dito isso, todo órgão ou entidade que receber recursos públicos federais por meio de convênios estará sujeito a prestar contas de sua boa e regular aplicação no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contados do término da vigência ou conclusão do objeto, o que ocorrer primeiro. Desta feita, a prestação de contas deve ser apresentada exclusivamente por meio do eletrônico na Plataforma +Brasil. (TCU, 2016).

Seguindo essa linha, uma importante etapa da prestação de contas é realizada ainda na fase de execução e refere-se aos relatórios de execução físico-financeira que são gerados pela própria Plataforma +Brasil, a partir dos registros sistêmicos do processo de compras, contratos, documentos de liquidação, pagamentos e ingresso de recursos.

As orientações quanto à prestação de contas da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio de convênios, encontram-se amparados nos artigos 59, 60, 61, 62, 63 e 64 da Portaria Interministerial nº 424/2016.

2.3.4 Capacitações

A demanda por cursos na área de captação de recursos/gestão de convênios vem crescendo significativamente nos últimos anos, ao passo em que as restrições orçamentárias vêm desafiando as instituições públicas à busca por novas alternativas de fontes de recursos.

Desta maneira, o Ministério da Economia vem fomentando a capacitação de servidores públicos por meio de trilhas de ensino (cursos à distância e presenciais gratuitos), no intuito de reduzir os entraves administrativos decorrentes da falta de capacidade técnica em captar recursos e gerir os convênios:

O Ministério da Economia, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública – Enap e o Instituto Serzedello Corrêa – TCU, oferecem cursos à distância sobre a Plataforma +BRASIL. Os cursos são gratuitos e têm oferta periódica. Para participar, o usuário interessado deve ficar atento ao cronograma e aos prazos de inscrição das turmas e realizar sua inscrição individualmente nos respectivos sites. As capacitações presenciais agora fazem parte do projeto #Rede+BRASIL, onde os multiplicadores depois de capacitados ministrarão os cursos em seu estado.

Para participar desses treinamentos presenciais é necessário procurar as Unidades Gestoras Estaduais - UGE da #Rede+BRASIL nos estados. Estão disponíveis no Portal de Convênios a relação dos estados que já aderiram a Rede. (Ministério da Economia, 2021)

De igual maneira, tem surgido empresas na iniciativa privada que atuam nesse nicho de mercado, visando a capacitação de servidores públicos nas áreas de captação de recursos e gestão de convênios.

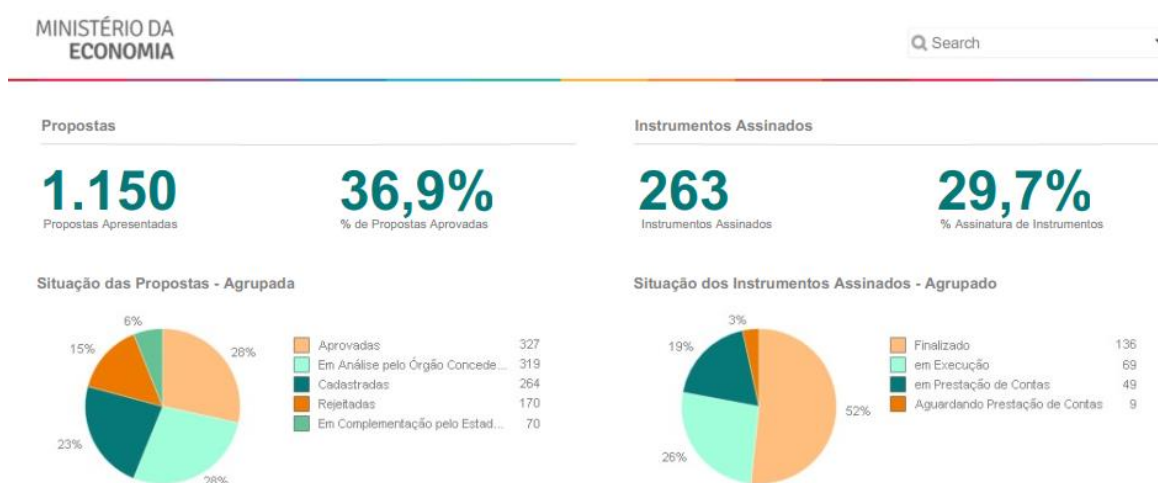
2.4 O Pará e sua relação com convênios federais

Em recorte sistêmico realizado no Painel de Transferências Abertas +Brasil, dos Painéis Gerenciais da Plataforma +Brasil, no site <https://www.transferenciasabertas.planejamento.gov.br>, que pertence ao Ministério da Economia, se pôde visualizar como o Estado do Pará tem se relacionado com a temática dos convênios do Governo Federal.

Nessa amostra sistêmica, foram colocados os seguintes filtros:

- Natureza Jurídica do Proponente: Administração Pública Estadual ou do Distrito Federal;
- UF: Pará; e
- Modalidade do instrumento: convênio.

Figura 6 – Propostas de Convênios do Pará com o Governo Federal – 2008 a 2021



Fonte: Ministério da Economia (2021).

Além dos filtros aplicados, cumpre lembrar que o Siconv foi implementado a partir de 2008, portanto os dados sistêmicos que hoje fazem parte da Plataforma +Brasil, trazem essa mesma moldura temporal do antigo Siconv.

Na figura 6 percebe-se alguns dados importantes, por exemplo, das 1150 propostas apresentadas pelo Estado do Pará no período de 2008 a 2021, apenas 263 foram convertidas em convênios de fato (instrumentos assinados). Outro dado relevante é o percentual de rejeição das propostas apresentadas, que chega a 15%.

Esses 263 instrumentos celebrados representam um montante de R\$ 451.140.844,00 (quatrocentos e cinquenta e um milhões, cento e quarenta mil oitocentos e quarenta e quatro reais) de valores de repasse, conforme figura abaixo:

Figura 7 – Visão Geral dos Convênios do Pará com o Governo Federal



Fonte: Ministério da Economia (2021).

Por fim, convém apontar quais os concedentes federais que mais repassaram recursos ao Estado do Pará por meio de convênios, para tanto, segue abaixo o top 10 desses órgãos, no qual o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) figura como primeiro, com o valor montante repassado de R\$ 103.336.617,00 (cento e três milhões, trezentos e trinta e seis mil seiscentos e dezessete reais).

Figura 8 – Top 10 em Recursos ao Pará por meio de Convênios

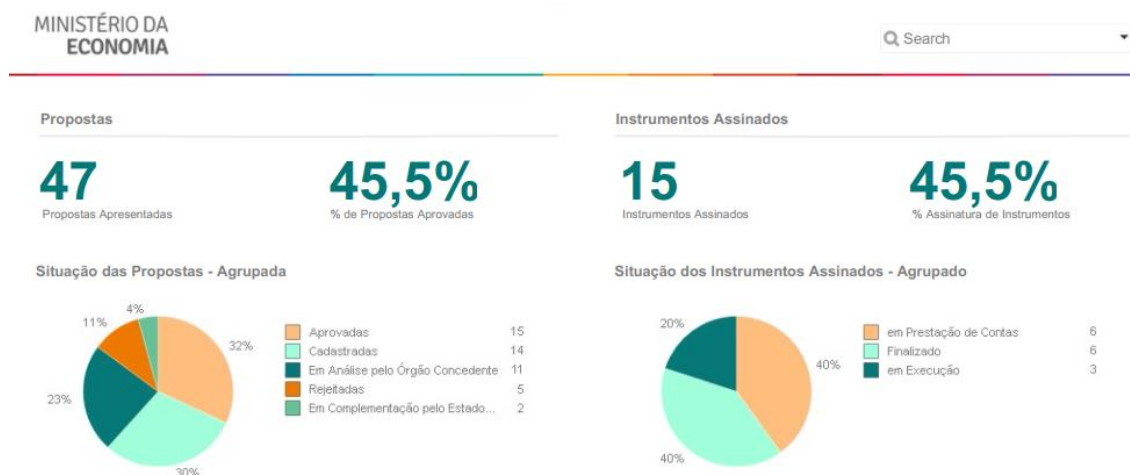


Fonte: Ministério da Economia (2021).

2.5 A Segup/PA e sua relação com os convênios federais

A Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Pará (Segup/PA) apresentou 47 propostas de convênios ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) no período de 2008 a 2021, conforme se pode ver na figura abaixo:

Figura 9 – Propostas de Convênios da Segup/PA com o MJSP



Fonte: Ministério da Economia (2021).

A obtenção destes dados se deu por meio de extração sistêmica realizada no Painel de Transferências Abertas +Brasil, dos Painéis Gerenciais da Plataforma +Brasil, no site <https://www.transferenciasabertas.planejamento.gov.br>, que pertence ao Ministério da Economia.

Nessa amostra sistêmica, foram estabelecidos os seguintes filtros:

- Órgão Superior (concedente): Ministério da Justiça e Segurança Pública
- Natureza Jurídica do Proponente: Administração Pública Estadual ou do Distrito Federal;
- UF: Pará;
- Nome do Proponente: Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social; e
- Modalidade do instrumento: convênio.

Além da informação das 47 propostas apresentadas pela Segup/PA ao MJSP, se pode depreender da figura 9 que apenas 15 dessas propostas se tornaram convênios (instrumentos assinados), bem como que 11% das 47 propostas foram rejeitadas.

Nesse sentido, verifica-se abaixo que os 15 convênios celebrados entre a Segup/PA e o MJSP representam um montante de R\$ 62.159.517,00 (sessenta e dois milhões, cento e cinquenta e nove mil quinhentos e dezessete reais) de valores de repasse e, aproximadamente, um montante de 66,9 milhões de reais em valores globais pactuados por esses instrumentos, conforme se vê:

Figura 10 – Visão Geral dos Convênios da Segup/PA com o MJSP



Fonte: Ministério da Economia (2021).

2.6 O CBMPA e sua relação com os convênios federais

Devido essa temática ser uma das principais vertentes de estudo deste trabalho, foi tratada como um dos objetivos específicos da pesquisa, que é o de “apresentar o histórico do CBMPA na gestão de convênios celebrados com a União”. Desta maneira, a relação do CBMPA com os convênios federais estará abordada no item 4.1 deste trabalho, por ser aquele que trata dos resultados e discussão a respeito do objetivo específico nº 1.

3 METODOLOGIA

3.1 Apresentação

A coleta de dados desta pesquisa se deu por meio do levantamento de informações extraídas de sistemas governamentais de controle dos recursos públicos federais repassados através de convênios, contidos em sítios eletrônicos como do Portal da Transparência da Controladoria Geral da União, do Ministério da Economia, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, os Painéis Gerenciais da Plataforma +Brasil, bem como sites governamentais da esfera estadual como o da Seplad/PA e da Seplan/MT.

Além desses meios de obtenção de dados, foram também pesquisadas as legislações que perpassam pela temática de captação de recursos federais e gestão de convênios, desde as mais antigas até as mais atuais, como por exemplo as que tratam sobre as transferências de recursos do FNSP na modalidade fundo a fundo.

A fim de saber, por exemplo, se há ou não setor específico para captação de recursos e/ou gestão de convênios, foi necessária a coleta de informações com os Comandos do CBMPA e de outras instituições Bombeiros Militares (BM) que pudessem contribuir com suas expertises na área, tendo em vista os resultados obtidos pelas suas respectivas Unidades Federativas no que tange a captação de recursos federais repassados por meio de convênios celebrados com a União, por intermédio do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Para tanto, foram selecionados dentro das 10 Unidades Federativas que mais captam recursos do MJSP por meio de convênios, os CBMs que celebram convênios com o MJSP sem o intermédio das suas respectivas secretarias de estado de segurança pública.

Ainda nesse contexto, além das informações obtidas com os Comandos das instituições BM selecionadas pela pesquisa, foram também coletados dados das corporações que possuem setores específicos aos temas abordados, mediante aplicação de questionários aos chefes desses setores, no intuito de saber, por exemplo, quantos bombeiros militares possui cada setor.

Importa destacar que os questionários aplicados aos Comandos dos CBMs selecionados por esta pesquisa (Comandantes Gerais do CBMPA, CBMDF, CBMMG, CBMAC, CBMSC e Subcomandante Geral do CBMERJ), foram realizados

pessoalmente por este oficial, durante a reunião do Conselho Nacional dos Corpos de Bombeiros Militares do Brasil (LIGABOM), realizada em Brasília/DF no período de 15 a 17 de setembro de 2021.

3.1.1 Procedimentos para alcançar o objetivo específico nº 1:

O objetivo específico nº 1 deste trabalho foi “apresentar o histórico do CBMPA na gestão de convênios celebrados com a União”, com a intenção de obter um diagnóstico do comportamento institucional do CBMPA no que tange a gestão de convênios celebrados com a União, desde a apresentação de propostas de instrumentos de repasse até a prestação de contas.

Para o atingimento desse objetivo específico, foram extraídos dados sistêmicos nos Painéis Gerenciais da Plataforma +Brasil, e no Portal da Transparência, da Controladoria Geral da União.

Somado a isso, a fim de confirmar os dados sistêmicos supramencionados, foram obtidas informações por meio de questionário aplicado ao Chefe da 6ª Seção do Estado-Maior Geral do CBMPA.

Ainda sobre esse objetivo, foi realizada pesquisa documental nas legislações do CBMPA, a fim de verificar se há na instituição a previsão de um setor que trate especificamente da gestão de convênios.

3.1.2 Procedimentos para alcançar o objetivo específico nº 2:

O objetivo específico nº 2 deste trabalho foi “identificar como é realizada atualmente a captação de recursos federais no CBMPA”, visando obter informações sobre a estrutura organizacional da Corporação quanto à captação de recursos repassados pela União e como é realizada a operacionalização dessa atividade.

Para tanto, foi realizada pesquisa documental nas legislações que regem o CBMPA e aplicado questionário ao Chefe da 6ª Seção do Estado-Maior Geral, a fim de confirmar a existência ou inexistência de setor que trate especificamente da referida demanda.

3.1.3 Procedimentos para alcançar o objetivo específico nº 3:

O objetivo específico nº 3 deste trabalho foi “propor sugestões para a seleção de equipe e capacitações em captação de recursos e gestão de convênios”, visando propor sugestões para a seleção de uma equipe com perfil para a referida demanda e consequente possibilidade de melhor resultado com a implantação do setor específico.

Para o atingimento desse objetivo específico, foram aplicados questionários aos chefes dos setores de captação de recursos e gestão de convênios dos CBMs selecionados por esta pesquisa, que possuem em suas estruturas organizacionais setores específicos para essas demandas.

Além disso, foi realizada pesquisa sobre capacitações disponíveis para a referida área de atuação, a fim de proporcionar o desenvolvimento dos profissionais selecionados para a equipe, e, naturalmente, a obtenção de melhor resultado do setor proposto.

3.1.4 Procedimentos para alcançar o objetivo específico nº 4:

O objetivo específico nº 4 deste trabalho foi “apresentar sugestões para a confecção de propostas de convênios”, o que busca mitigar a possibilidade de perda de repasses de recursos da União, por não atenderem às exigências que viabilizam a formalização de um instrumento, transformando-o em um convênio.

Nesse diapasão, foi realizada pesquisa documental nas legislações vigentes, em cartilhas, manuais e outros documentos que possuem orientações dos órgãos de controle da esfera federal, que apontam para boas práticas a serem adotadas pelos órgãos convenientes que captam recursos e celebram convênios com a União.

3.2 Ferramentas metodológicas utilizadas e contextualização dos métodos

3.2.1 Metodologia quanto à natureza

Por ter tratado de um estudo que visou produzir conhecimentos práticos, dirigidos à solução de problemas específicos da Corporação Bombeiro Militar do Estado do Pará, se trata de uma pesquisa aplicada.

3.2.2 Metodologia quanto à abordagem

Ao longo do trabalho foi utilizado o método indutivo, uma vez que após a coleta de dados e de informações foram possibilitadas generalizações sobre o que foi pesquisado, a partir da observação de casos concretos, suficientemente confirmadores do fenômeno.

Nesse método, os estudos preocupam-se inicialmente em observar fatos ou fenômenos cujas causas se deseja conhecer. Em segundo momento, procura-se compará-los, no intuito de encontrar as relações existentes entre eles. Finalmente, baseada na relação verificada entre esses fatos ou fenômenos, constrói-se a generalização.

3.2.3 Metodologia quanto às variáveis

Em relação à classificação da pesquisa, devido à aplicação de estudos voltados para a interpretação de fenômenos e atribuição de significados de forma contextualizada, o referido estudo possui abordagem qualitativa.

Além do que, as informações levantadas se preocupam com a compreensão de fenômenos subjetivos, ocorridos dentro de uma ou várias estruturas organizacionais, no caso, o CBMPA e outras instituições Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal.

3.2.4 Metodologia quanto ao procedimento e coleta de dados

Quanto à metodologia utilizada por este estudo no tocante ao procedimento e à coleta de dados, visando o êxito deste trabalho acadêmico, foram realizadas pesquisas documentais em legislações estaduais e federais, bem como foram aplicados questionários para a obtenção de informações imprescindíveis à análise dos fatos e fenômenos.

3.2.5 Metodologia quanto aos objetivos

Em relação aos objetivos, a presente pesquisa é exploratória, pois buscou desenvolver familiaridade com a temática de captação de recursos federais e gestão

de convênios, de forma a entender como essas atividades funcionam dentro do CBMPA e nas demais instituições estudadas.

3.3 Universo e amostra

Devido o estudo ser direcionado a uma instituição militar estadual, no caso o CBMPA, no universo utilizado por esta pesquisa foram incluídas instituições Bombeiros Militares das Unidades Federativas que captam recursos federais por meio de convênios celebrados com a União, por intermédio do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), que é o órgão do Governo Federal que cuida especificamente dos recursos para a área da segurança pública.

Por outro lado, como amostra desse universo, para obtenção dos resultados a que se propôs o referido trabalho, em primeiro momento, foi extraído sistemicamente dos Painéis Gerenciais, da Plataforma +Brasil, as 10 (dez) Unidades Federativas (UFs) que mais captaram recursos federais por meio de convênios na área da segurança pública desde 2009 até o ano corrente (2021).

Ainda sobre o recorte da amostra, foram levados em consideração recursos oriundos das Unidades Gestoras (UG) da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), UG 200330, e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), UG 200331, ambas pertencentes ao MJSP.

Diante do exposto, a fim de restringir a pesquisa às instituições Bombeiros Militares, foram filtrados, dentre essas UFs top 10 em captação de recursos do MJSP, os CBMs que de fato celebram convênios com seu próprio CNPJ, portanto sem o intermédio de suas Secretarias de Estado de Segurança Pública.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Referente ao objetivo específico nº 1

4.1.1 Resultados

O objetivo específico nº 1 dessa pesquisa – “apresentar o histórico do CBMPA na gestão de convênios celebrados com a União” – foi criado com a intenção de obter um diagnóstico do comportamento institucional do CBMPA no que tange a gestão de convênios celebrados com a União, desde a apresentação de propostas de instrumentos de repasse até a prestação de contas.

Após a extração de dados sistêmicos nos Painéis Gerenciais, da Plataforma +Brasil, e no Portal da Transparência, da Controladoria Geral da União, constatou-se que o CBMPA celebrou somente dois convênios com o Governo Federal no âmbito da segurança pública, conforme se vê abaixo:

Figura 11 – Resultado do objetivo específico nº 1

Nº Convênio	Objeto	UF	Nome Proponente	Situação Convênio	Data Início de Vigência Conv.	Data Fim de Vigência Conv.	UG (Senasp: 200330; e FNSP: 200331)	Valor Global (R\$)	Valor Repasse (R\$)	Valor Contrapartida (R\$)	Valor Desembolsado Acumulado (R\$)
598652	Aquisição de viaturas de Socorro de Emergência para o Corpo de Bombeiros Militar do Pará, visando melhorar o atendimento e o transporte de vítimas de acidentes e emergências clínicas.	PA	Corpo de Bombeiros Militar do Pará	Convênio Concluído	20/12/2007	20/12/2008	200331	329.233,00	461.000,00	19.000,00	461.000,00
813293	Implantar programa de atenção, prevenção e intervenção a saúde mental e bem estar, junto aos servidores do Corpo de Bombeiros do Estado do Pará (ativos e inativos).	PA	Corpo de Bombeiros Militar do Pará	Convênio Anulado	31/12/2014	31/12/2016	200330	329.233,00	319.319,00	9.914,00	0,00

Fonte: O autor.

Ainda sobre esse objetivo, a fim de elucidar se há na instituição um setor que trate especificamente da gestão de convênios, foi realizada ampla pesquisa documental nas legislações do CBMPA, que revelou não haver previsão da atividade administrativa de gestão de convênios no CBMPA.

Em que pese não haver a previsão do referido setor específico para a gestão de convênios na estrutura organizacional da instituição, a 6ª Seção do Estado-Maior Geral do CBMPA é o setor responsável por prestar apoio nessa área.

Diante disso, no intuito de obter mais informações relevantes a este trabalho, foi aplicado questionário ao Chefe da 6ª Seção do Estado-Maior Geral do CBMPA, que revelou o seguinte:

- apesar de o CBMPA legalmente poder celebrar convênios diretamente com o MJSP, sem o intermédio da Segup/PA, uma vez que seu CNPJ está cadastrado na Plataforma +Brasil, a 6ª Seção do EMG não possui estrutura nem pessoal para gerir convênios com o Governo Federal;

- desde 2014 o CBMPA não celebrou mais convênios diretamente com o MJSP pelo mesmo motivo de falta de estrutura e pessoal para gerir convênios.

Após essas informações referentes aos resultados do objetivo específico nº 1, fica aqui abordado o item 2.6 deste trabalho - “O CBMPA e sua relação com os Convênios Federais”.

4.1.2 Discussão

Nesse sentido, constatou-se que o CBMPA, teve apenas dois convênios celebrados com a União, os quais foram firmados com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp: UG 200330; e FNSP: UG 200331). Observou-se também que o CBMPA não celebra convênios com a União (MJSP) desde o ano de 2014.

O Convênio nº 598652, celebrado em 2007, consta com *status* sistêmico como “concluído”, o que significa que foi devidamente celebrado, executado e teve sua prestação de contas aprovada.

Por outro lado, o Convênio nº 813293, celebrado em 2014, embora tenha sido formalizado, consta no sistema da Plataforma +Brasil (antigo Siconv) com o *status* “anulado”, ou seja, não houve repasse de recursos da União para o CBMPA, demonstrando com isso que apesar da celebração ter sido formalizada, por alguma deficiência técnica de executar o convênio, ele veio a ser anulado.

Portanto, as pesquisas nas legislações do CBMPA (Lei nº 5.731, de 15 de dezembro de 1992 – Lei de Organização Básica do CBMPA; Portaria nº 199, de 19 de

março de 2019 – Promove o retorno da 6ª Seção do Estado-Maior Geral à subordinação do Chefe do Estado-Maior Geral e descreve as suas atribuições), bem como as respostas obtidas no questionário aplicado ao Chefe da BM/6 do EMG, demonstraram que não há previsão legal no CBMPA de um setor que cuide da gestão de convênios.

4.2 Referente ao objetivo específico nº 2

4.2.1 Resultados

O objetivo específico nº 2 deste trabalho – “identificar como é realizada atualmente a captação de recursos federais no CBMPA” – foi idealizado para a obtenção de informações sobre a estrutura organizacional da Corporação no que tange a captação de recursos repassados pela União e como é realizada a operacionalização dessa atividade.

Para tanto, foi realizada pesquisa documental nas legislações do CBMPA e não foi encontrada a previsão da atividade de captação de recursos no âmbito da Corporação, tampouco de um setor específico para tratar sobre o tema.

Apesar de não haver a previsão de setor específico para a captação de recursos na estrutura organizacional da instituição, a 6ª Seção do Estado-Maior Geral do CBMPA é o setor responsável por prestar apoio nessa área, assim como ocorre na atividade de gestão de convênios no CBMPA.

Mesmo já sabendo da inexistência de um setor específico no CBMPA para a captação de recursos e gestão de convênios, foi aplicado questionário ao Comandante Geral da instituição com o intuito de saber se há interesse de institucionalizar e efetivamente criar/estruturar um setor específico para as demandas de captação de recursos federais e gestão de convênios, e a resposta foi “sim”.

Por outro lado, para saber como é a estrutura atual da BM/6 do EMG, foi aplicado questionário ao Chefe da 6ª Seção do EMG, no qual obteve-se a informação que o setor funciona com um Coronel Combatente (Chefe da 6ª Seção do EMG), um Subtenente BM da Reserva Remunerada e duas Cabos BM. Outra informação obtida foi que dos 04 (quatro) Bombeiros Militares que atuam no setor, somente o chefe possui expertise na área de captação de recursos federais.

Outra informação importante é sobre o manuseio da Plataforma +Brasil e dos demais sistemas eletrônicos do Governo Federal que tratam sobre a gestão e controle das transferências da União. Foi apontado que a expertise da equipe na operacionalização desses sistemas é insuficiente.

Por fim, foi informado, tanto pelo Chefe da 6ª Seção do EMG, quanto pelo Chefe da Setor de Gestão de Convênios da Segup/PA, que a captação de recursos federais para o CBMPA tem se dado somente por meio da Segup/PA. Contudo, a Corporação está devidamente cadastrada na Plataforma +Brasil, portanto poderia captar recursos e gerir convênios, porém não o faz por falta de um “ambiente” favorável (equipe qualificada, estrutura etc.), segundo o Chefe da 6ª Seção do EMG. Portanto, o CBMPA não realiza captação de recursos federais por meio de convênios.

4.2.2 Discussão

Apesar de a 6ª Seção do Estado-Maior Geral do CBMPA prestar eventual apoio à temática de captação de recursos federais, ficou constatado, por meio da pesquisa documental nas legislações do CBMPA, que a Corporação não tem previsão legal que trate sobre o tema.

Ademais, já foi visto também que dentre as atribuições da Diretoria de Apoio Logístico (DAL) e da Diretoria de Finanças (DF) não estão inseridas as atividades de captação de recursos (vide item 2.1.1).

Considerando a atuação de apoio que a BM/6 do EMG presta na área, foi aplicado questionário ao Chefe da 6ª Seção do Estado-Maior Geral, demonstrando que o funcionamento do setor está aquém do que a instituição necessita e da relevância da temática de captação de recursos federais, seja pela baixa quantidade de militares na seção, seja pela falta de qualificação desses na referida área.

Ficou evidenciado que o CBMPA precisa avançar em suas legislações e prever a captação de recursos como uma atividade administrativa essencial e prioritária com vistas ao aumento orçamentário de investimento da instituição (vide item 2.1.2) e, por conseguinte, de sua capacidade de melhor atendimento das demandas operacionais à sociedade paraense.

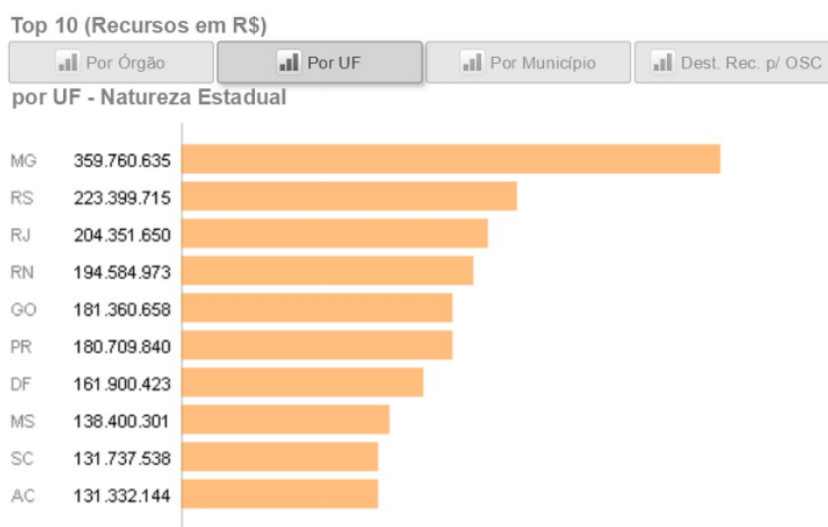
4.3 Referente ao objetivo específico nº 3

4.3.1 Resultados

O objetivo específico nº 3 da presente pesquisa – “propor sugestões para a seleção de equipe e capacitações em captação de recursos e gestão de convênios” – visou propor a seleção de uma equipe com perfil para a referida demanda e consequente possibilidade de melhor resultado com a implantação do setor específico.

Para ter êxito na coleta de dados subsidiários ao atingimento do objetivo específico nº 3 desta pesquisa, foi estabelecida a amostra conforme descrita no item 3.3 deste trabalho, chegando ao seguinte resultado:

Figura 12 – UFs Top 10 Captação de Recursos da Segurança Pública – 2009 a 2021



Fonte: Ministério da Economia (2021).

A obtenção destes dados se deu por meio de extração sistêmica realizada no Painel de Transferências Abertas +Brasil, dos Painéis Gerenciais da Plataforma +BRASIL, no site <https://www.transferenciasabertas.planejamento.gov.br>, que pertence ao Ministério da Economia.

Nessa amostra sistêmica, foram estabelecidos os seguintes filtros:

- Órgão Superior (concedente): Ministério da Justiça e Segurança Pública

- Natureza Jurídica do Proponente: Administração Pública Estadual ou do Distrito Federal; e
- UGs: 200330 e 200331 (Senasp e FNSP, respectivamente).

Para esclarecimento, apesar da operacionalização das propostas de convênios ter iniciado no Siconv a partir de 2008, vale lembrar que os instrumentos inseridos nesse sistema só foram efetivamente celebrados a partir de 2009, por isso o recorte temporal das UFs Top 10 está a partir do ano de 2009.

Dentre as UFs Top 10, foram filtrados os CBMs que celebram ou já celebraram convênios diretamente com o Governo Federal por meio do MJSP. Desta maneira, foi constatado que somente os CBMs de Minas Gerais (MG), Rio de Janeiro (RJ), Distrito Federal (DF), Santa Catarina (SC) e Acre (AC) celebraram convênios sem o intermédio das suas respectivas Secretarias de Estado de Segurança Pública, conforme se vê abaixo:

Figura 13 – Convênios celebrados diretamente pelos CBMs – 2009 a 2021

ORD	UF's TOP 10	PROONENTE/ CONVENIENTE	MONTANTE DE VALORES GLOBAIS	CONVÊNIOS POR ANO													QTD DE CONVÊNIOS	CONVÊNIOS EM EXECUÇÃO	CONVÊNIOS POR EMENDA
				2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021			
1ª	MG	CBMMG	R\$ 47.388.383,94	1	3	0	0	0	1	0	1	4	3	3	3	2	21	9	16
2ª	RS	CBMRS	R\$ -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3ª	RJ	CBMERJ	R\$ 16.846.567,79	0	0	1	0	0	0	0	1	1	2	2	1	0	8	4	6
4ª	RN	CBMRN	R\$ -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5ª	GO	CBMGO	R\$ -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6ª	PR	CBMPR	R\$ -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7ª	DF	CBMDF	R\$ 7.718.174,82	0	0	0	0	0	0	0	2	1	3	1	1	0	8	5	8
8ª	MS	CBMMS	R\$ -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9ª	SC	CBMSC	R\$ 510.279,17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	2	2
10ª	AC	CBMAC	R\$ 623.812,33	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	3	1	3
TOTAIS			R\$ 73.087.218,05	1	3	1	0	0	1	0	4	8	8	6	7	3	42	21	35

Fonte: O autor.

Dito isso, foram aplicados questionários aos Comandos dos CBMs selecionados por esta pesquisa para verificar quais possuem setor específico de captação de recursos. Dessa maneira, chegou-se ao resultado de que os 5 CBMs possuem setor específico para essa atividade.

Dando continuidade, foram aplicados questionários aos chefes dos setores de captação de recursos desses 5 CBMs, os quais revelaram que a seleção dos militares

para atuarem no setor específico é um passo importantíssimo para o bom andamento das atividades e resultados positivos para as suas instituições. Desta maneira, as respostas apontaram que a seleção da equipe não necessariamente deve ser por militares que já possuam expertise na área. O primordial é o interesse dos militares do setor pelas respectivas áreas de atuação (captação de recursos e gestão de convênios).

A respeito do quantitativo, as respostas oscilaram de 5 a 10 integrantes para compor um setor de captação de recursos, variando de acordo com a demanda de convênios celebrados.

Por outro lado, a pesquisa sobre capacitações disponíveis para as referidas áreas de atuação, demonstrou possibilidades de cursos públicos gratuitos (ensino à distância e presencial) e cursos pagos em empresas particulares (ensino à distância e presencial). Dentre os cursos gratuitos seguem as figuras abaixo que tratam sobre trilhas de ensino feita pelo setor de capacitações do Ministério da Economia (Figura 14 e Figura 15 – vide: encurtador.com.br/dfmCU):

Figura 14 – Trilha de Ensino para Multiplicadores - Plataforma +Brasil – Transferências Voluntárias

Níveis	Cursos	Modalidade	Link
Nível 1	Básico em Orçamento Público	EaD	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/115
	Elaboração de Projetos Sociais*	EaD	https://www.egp.ce.gov.br/
	Logística de Suprimentos - Lei nº 8666/93, Pregão e Registro de Preços	EaD	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/24
	SICONV para Convenientes 1	EaD	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/57
	SICONV para Convenientes 2	EaD	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/58
	SICONV para Convenientes 3	EaD	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/59
	Módulo A - Atos Preparatórios e Execução	Presencial	ME e Enap
Nível 2	Fundamentos de Convênios com uso do SICONV	EaD	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/282
	Introdução à Gestão de Projetos	EaD	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/104
	Introdução à Gestão de Processos	EaD	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/106
	SICONV para Convenientes 4	EaD	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/60
	SICONV para Convenientes 5	EaD	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/61
	Módulo B - Execução e Prestação de Contas	Presencial	ME e ENAP

* Curso Sugerido/Não Obrigatório

Fonte: Ministério da Economia (2021).

Figura 15 – Trilha de Ensino para Multiplicadores - Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União -MEG-Tr

Curso	Link
Modelo de Excelência em Gestão dos Órgãos e Entidades que Operam Transferências da União – MEG-Tr	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/213
Planejamento para Implementação do Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/246
Aplicação do Instrumento de Melhoria da Gestão das Transferências da União – IMG-TR	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/256
Plano de Melhoria da Gestão das Transferências da União	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/272
Validação da aplicação do IMG-Tr 100 PONTOS*	Em breve

Fonte: Ministério da Economia (2021).

Além dos cursos apresentados, a Associação Brasileira de Captadores de Recursos (ABCR), por meio do site <https://captadores.org.br/cursos/>, também oferece alguns cursos gratuitos interessantes, como “5 Etapas Para um Plano de Captação de Recursos”, “Captação com Editais”, “Preparação Para Captação de Recursos” e “Fundamentos da Captação de Recursos”.

4.3.2 Discussão

Nesse sentido, nas pesquisas realizadas com os 5 CBMs que celebram convênios com o MJSP de forma direta, constatou-se que para o CBMPA formar uma boa equipe para o setor de captação de recursos federais e gestão de convênios, se faz necessário selecionar, se possível, integrantes que tenham alguma experiência, seja profissional ou apenas de capacitações, em ao menos umas das duas temáticas. Porém, conforme constatado por meio da pesquisa, o mais importante é que os militares que irão compor a equipe tenham interesse pelas referidas temáticas e queiram se capacitar na área.

Ademais, a quantidade de membros da equipe dependerá da demanda, contudo, baseado nas respostas dos chefes de setores desses 5 CBMs, um número razoável para iniciar as atividades em setor específico para captação de recursos para

o CBMPA é de 5 militares, contendo ao menos 2 oficiais (1 oficial superior e 1 intermediário ou subalterno) e 3 praças.

Além disso, fomentar a capacitação dos integrantes da equipe traz consequências diretas aos resultados obtidos pelos setores. Desta maneira, verificou-se possibilidades de inúmeros cursos gratuitos e pagos. Dentre os cursos gratuitos, as trilhas de ensino divulgadas no site do Ministério da Economia são boas possibilidades de capacitações tanto na modalidade de ensino à distância, quanto na modalidade presencial.

Por outro lado, devido à crescente demanda de busca por capacitações nas referidas áreas, algumas empresas particulares de ensino também têm se voltado para essas frentes de trabalho e possuem alguns cursos pagos.

4.4 Referente ao objetivo específico nº 4

4.4.1 Resultados

Na presente pesquisa, o objetivo específico nº 4 – “apresentar sugestões para a confecção de propostas de convênios” – buscou mitigar a possibilidade de perder a oportunidade de celebrar convênios e, portanto, de perder a captação de recursos da União.

Nessa esteira, sobre a apresentação de propostas com vistas à celebração de convênios, foram realizadas pesquisas documentais na legislação vigente, em cartilhas, manuais e outros documentos da CGU e do TCU, entre outros, que possuem orientações para uma boa confecção de propostas de convênios (proposta e plano de trabalho), a serem adotadas pelos órgãos convenientes que pretendem celebrar convênios com a União.

Além disso, conforme visto no item 2.2, o Estado de Minas Gerais, que é a UF que mais capta recursos federais da segurança pública por meio de convênios, deixa a lição de que para potencializar a captação de recursos é necessário a formação de um bom banco de projetos.

Outro detalhe fundamental, é que o interessado em apresentar propostas ao MJSP, com vistas à captação de recursos por meio de convênios, deve estar cadastrado na Plataforma +Brasil.

Com isso, as pesquisas documentais e informações supramencionadas permitem a este trabalho apresentar as seguintes sugestões em relação à elaboração de propostas de convênios:

- identificar problemas a serem resolvidos na instituição;
- definir os bens e serviços que já estão disponíveis;
- verificar a viabilidade de projetos exequíveis para cada problema;
- visualizar o impacto da eliminação ou diminuição do problema;
- apresentar/preencher proposta de trabalho na Plataforma +Brasil (descrição concisa do objeto a ser executado; justificativa relacionando a proposta apresentada, com os objetivos e com o programa federal; descrever os resultados esperados; estimativa dos recursos financeiros; previsão do prazo para a execução; informações sobre a capacidade técnica e gerencial do interessado);

Sendo aceita pelo concedente a proposta de trabalho, o conveniente deverá incluir o plano de trabalho:

- o plano de trabalho deverá conter justificativa para a celebração, descrição completa do objeto a ser executado, descrição das metas a serem atingidas, definição das etapas ou fases da execução, compatibilidade de custos com o objeto a ser executado, cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso, e, por fim, plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente.

Por outro lado, no Portal do Governo Federal, o Ministério da Economia apresenta o mapeamento de processos dos atos preparatórios de um convênio (vide: encurtador.com.br/estM6), podendo ser um bom norteador ao CBMPA.

4.4.2 Discussão

Após a análise dos resultados das pesquisas documentais na legislação vigente para as fases de apresentação de propostas e celebração de convênios (atos preparatórios), a Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, bem como em demais materiais como o “Guia de ‘Perguntas e Respostas’ da Base de Conhecimento” (CGU, 2020), “Relatório de Avaliação da Gestão das Transferências Voluntárias da União” (CGU, 2018), “Transferências de Recursos da União –

Perguntas e respostas” (CGU, 2014), “Convênios e outros repasses - 6ª edição” (TCU, 2016), entre outros, trazem relevantes apontamentos de boas práticas para a captação de recursos federais por meio convênios celebrados com a União.

Nesse sentido, o setor de captação de recursos a ser criado no CBMPA, deve se orientar nas sugestões apresentadas no item anterior e também atentar às falhas apontadas pelo TCU (2016), conforme item 2.3.3.1 deste trabalho. Dessa maneira, as propostas elaboradas pela instituição atingirão um nível de confiabilidade de aprovação relevante, proporcionando ao CBMPA a formalização de convênios com a União e com isso o pretendido acréscimo orçamentário à Corporação.

Além disso, as capacitações específicas, as visitas às instituições com experiência na área ou até mesmo visitas ao concedente (MJSP), podem possibilitar bons aprendizados, e impactar positivamente na melhoria das propostas e dos planos de trabalho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho buscou-se averiguar o comportamento institucional do Corpo de Bombeiros Militar do Pará quanto às temáticas de captação de recursos federais e gestão de convênios com a união, as quais se complementam.

Com os resultados alcançados referentes aos objetivos específicos nº 1 e 2, ficou evidenciado que o CBMPA precisa avançar no aperfeiçoamento dessas áreas. No mesmo sentido, os resultados referentes aos objetivos específicos nº 3 e nº 4 corroboram para esse necessário avanço institucional.

Considerando então que os objetivos estabelecidos neste trabalho foram alcançados, considera-se que foi atingido o seu objetivo principal de proporcionar ao CBMPA uma melhoria institucional no tratamento dos eixos abordados: captação de recursos e gestão de convênios.

Portanto, com os esforços desenvolvidos durante este trabalho para atingir seus objetivos, pode-se inferir que, em relação à captação de recursos federais por meio de convênios, na área da segurança pública:

- 1) O CBMPA precisa melhorar seu esforço institucional de captar recursos federais por meio de convênios; e
- 2) O CBMPA tem a capacidade de se estruturar administrativamente para o atingimento do item supracitado.

Por fim, em relação ao problema lançado - “Como o Corpo de Bombeiros Militar do Pará pode desenvolver seus recursos humanos e estrutura administrativa voltados à capacidade institucional de captar recursos públicos repassados por meio dos convênios celebrados com a União no âmbito da segurança pública?” - entende-se que ficou demonstrado por este trabalho que o CBMPA precisa caminhar nos trilhos dos CBMs que possuem resultados expressivos na captação de recursos federais por meios de convênios, em especial após a implementação dos setores específicos (captação de recursos e gestão de convênios) em suas estruturas orgânicas.

6 RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se respeitosamente ao Comando do CBMPA que seja verificada a possibilidade de implementação de um setor específico para a captação de recursos federais e gestão de convênios, tendo em vista o retorno institucional, orçamentário e operacional que pode proporcionar à Corporação.

Para tanto, recomenda-se:

- 1) Aproveitar a estrutura da BM/6 do EMG para desempenhar as atividades;
- 2) Instituir por meio de instrumento legal a regulamentação das atividades de captação de recursos e gestão de convênios;
- 3) Proporcionar à BM/6 do EMG os meios necessários para o início das atividades (ambiente físico adequado para a seção, aumento do efetivo da seção; seleção direcionada de BMs para compor a seção; capacitação da equipe por meio de cursos gratuitos e com ônus; intercâmbio institucional em outros CBMs e até mesmo PMs), entre outros.

Nesses termos, a presente pesquisa será oportunamente formatada como proposta à gestão estratégica da Corporação, na pessoa do Comandante-Geral do CBMPA, a fim de avaliação discricionária quanto à pertinência de implementação das referidas recomendações.

Por fim, atentando à relevância da figura 13, na qual observa-se que dos 42 convênios celebrados pelos CBMs, 35 foram viabilizados por meio de emendas parlamentares, sugere-se o seguinte:

- que seja alvo de estudo futuro, a possibilidade de criação de uma assessoria parlamentar federal para o CBMPA.

REFERÊNCIAS

ARENA & TEIXEIRA. **As Transferências Voluntárias e o SICONV – Portal de Convênios**, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

BRASIL. **Decreto Lei nº 200/1967, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília-DF, 25 de fevereiro de 1967.

BRASIL. **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, e dá outras providências. Brasília-DF, 25 de julho de 2007.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília-DF, 4 de maio de 2000.

BRASIL. **Instrução Normativa STN nº 01/1997, de 15 de janeiro de 1997**. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Brasília-DF, 15 de janeiro de 1997.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 127/2008, de 30 de maio de 2008**. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 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, e dá outras providências. Brasília-DF.

BRASIL. **Portaria Interministerial Nº 507/2011, de 28 de novembro de 2011**. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 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 nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências. Brasília-DF, 28 de novembro de 2011.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 424/2016, de 30 de dezembro de 2016**. Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 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 nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. Brasília-DF, 30 de dezembro de 2016.

CBMPA. **Boletim Geral Especial nº 02, de 23 de novembro de 2012**. Disponível em: <https://shortest.link/RdH>. Acesso em: 15/09/2021.

CBMPA. **Portaria nº 199, de 19 de março de 2019**. Institui alterações da organização do CBMPA.

CBMPA. **Relatório de Gestão 2020** - Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Pará e Coordenadoria Estadual de Defesa Civil. Belém-PA, fevereiro de 2021.

COSTA, Jader D. M. Transferências Voluntárias e Obrigatórias: novos caminhos para a gestão pública estadual no âmbito da segurança pública. **Publicações da Escola da Advocacia-Geral da União**, 2012.

CRUZ, Cleyton. **Incidência de juros moratórios e correção monetária sobre análise conclusiva de prestação de contas de convênios por parte do concedente**. Disponível em: <https://jus.com.br/>. Acesso em: 15 ago. 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2009.

LAKATOS, E. Maria; MARCONI, M. de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica: Técnicas de pesquisa**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LAKATOS, E. Maria; MARCONI, M. de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LAKATOS, E. Maria; MARCONI, M. de Andrade. **Metodologia Científica: Ciência e conhecimento científico; Métodos científicos; Teoria, hipóteses e variáveis; Metodologia jurídica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LEITÃO, Leonardo Costa; MELO, Herbart dos Santos. **Captção de Recursos: coletânea de instituições nacionais e internacionais com linhas de financiamento para elaboração de projetos**. SEBRAE, 2007. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/leoclbox/livro-captao-de-recursos>. Acesso em: 21 set. 2021.

MENEZES, José Pantoja de. **O Corpo de Bombeiros no Pará**. 2ª ed. Pará, 2007.

MINAS GERAIS. **Captção de Recursos – Nacionais e Internacionais**, 2013. Disponível em: <http://www.seplan.mt.gov.br/documents/363424/5009235/6.Captacao-recursos-nac-int.pdf>. Acesso em: 25 set. 2021.

Ministério da Economia. Plataforma +Brasil. **Treinamentos**, 2021. Disponível em: <https://antigo.plataformamaisbrasil.gov.br/treinamentos>. Acesso em: 29 nov. 2021.

MJSP. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Fontes de Financiamento da Segurança Pública: "onde buscar recursos?"**, 2021. Disponível em: encurtador.com.br/dyNQY. Acesso em: 11 set. 2021.

MJSP. Secretaria Nacional do Consumidor. **Manual de Elaboração de Projetos e Execução de Convênios**, 2015. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/seus-direitos-2/consumidor/Anexos/manual-de-convenios>. Acesso em: 25 set. 2021.

PARÁ. **Constituição do Estado do Pará**, 1989.

PARÁ. **Lei Estadual Nº. 5.731, de 15 de dezembro de 1992.** Dispõe sobre a Organização Básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Pará e dá outras providências.

SEPLAN – MT. **Manual de Captação e Ingresso de Recursos - v.2017**, 2017.
Disponível em: encurtador.com.br/ksyGJ. Acesso em: 11 set. 2021.

APÊNDICES

**APÊNDICE A – Questionário aplicado aos Comandantes Gerais dos 5 CBMs
destaque em Captação de Recursos do MJSP e ao Comandante Geral do
CBMPA**



CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL
DEPARTAMENTO DE ENSINO, PESQUISA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
CENTRO DE ESTUDOS DE POLÍTICA, ESTRATÉGIA E DOCTRINA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS



QUESTIONÁRIO APLICADO AOS COMANDANTES GERAIS DOS 5 CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES DESTAQUE EM CAPTAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS POR MEIO DE CONVÊNIOS CELEBRADOS COM O MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (UG SENASP: 200330 e UG FNSP: 200331), OPERACIONALIZADOS NA PLATAFORMA +BRASIL (SICONV).

Contextualização: Pesquisa para a monografia intitulada: “Estudo sobre a captação de recursos federais no Corpo de Bombeiros Militar do Pará com foco na celebração de convênios”.

Esta coleta de informações será realizada para o Trabalho de Conclusão do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CAO/CBMDF), em Brasília/DF.

Nesse sentido, com vistas a subsidiar os resultados e discussões do referido trabalho, solicito que sejam prestadas, na medida do possível, as informações abaixo:

1 A corporação do senhor possui setor específico para a captação de recursos e/ou gestão de convênios?

- Caso sim:

1.1 Qual a nomenclatura do(s) setor(es)?

1.2 Há instrumento legal prevendo o(s) referido(s) setor(es) na estrutura organizacional da instituição?

1.3 Esse(s) setor(es) tem(ê) conseguido captar recursos federais por meio de convênios com a União?

1.4 O esforço institucional para criação e/ou manutenção desse(s) setor(es) tem(ê) sido justificado pelos resultados apresentados?

- Caso não:

1.5 Há interesse deste comando para a implementação um setor específico para a referida demanda?

APÊNDICE B – Questionário aplicado aos Chefes dos Setores de captação de recursos dos 5 CBMs que captam recursos federais por meio de convênios celebrados diretamente com o MJSP (Senasp e FNSP), sem o intermédio de secretarias de estado de segurança pública



CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL
DEPARTAMENTO DE ENSINO, PESQUISA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
CENTRO DE ESTUDOS DE POLÍTICA, ESTRATÉGIA E DOCTRINA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS



QUESTIONÁRIO: PESQUISA E COLETA DE DADOS – Chefes dos Setores de captação de recursos dos 5 CBMs que captam recursos federais por meio de convênios celebrados diretamente com o MJSP (Senasp e FNSP), sem o intermédio de secretarias de estado de segurança pública

Contextualização: Pesquisa para a monografia intitulada: “Estudo sobre a captação de recursos federais no Corpo de Bombeiros Militar do Pará com foco na celebração de convênios”.

Esta coleta de informações será realizada para o Trabalho de Conclusão do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CAO/CBMDF), em Brasília/DF.

Nesse sentido, com vistas a subsidiar os resultados e discussões do referido trabalho, solicito que sejam prestadas, na medida do possível, as informações abaixo:

- 1 Esta seção possui quantos Bombeiros Militares (posto e graduação)?
- 2 Como se deu a seleção da equipe?
- 3 Como está organizado este setor?
- 4 A partir da criação deste setor específico, o seu CBM teve efetivamente aumento da captação de recursos federais por meio de convênios?
- 5 A estrutura atual dessa seção é suficiente? Se não, o que precisa melhorar?

APÊNDICE C – Questionário aplicado ao Chefe da BM/6 EMG CBMPA



CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL
DEPARTAMENTO DE ENSINO, PESQUISA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
CENTRO DE ESTUDOS DE POLÍTICA, ESTRATÉGIA E DOCTRINA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS



QUESTIONÁRIO: PESQUISA E COLETA DE DADOS – Chefe da BM/6 EMG
CBMPA

Contextualização: Pesquisa para a monografia intitulada: “Estudo sobre a captação de recursos federais no Corpo de Bombeiros Militar do Pará com foco na celebração de convênios”.

Esta coleta de informações será realizada para o Trabalho de Conclusão do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CAO/CBMDF), em Brasília/DF.

Nesse sentido, com vistas a subsidiar os resultados e discussões do referido trabalho, solicito que sejam prestadas, na medida do possível, as informações abaixo:

- 1 A 6ª Seção do Estado-Maior Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Pará (BM/6 EMG CBMPA) tem registros dos convênios celebrados entre os anos de 2008 e 2021 com o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), no âmbito da segurança pública (UG SENASP: 200330 e UG FNISP: 200331)? Se sim, favor especificar o número da Plataforma +Brasil (Siconv) do convênio e o ano da celebração.
- 2 A BM/6 EMG tem registros dos convênios celebrados entre a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Pará (SEGUP/PA) e o MJSP em que o CBMPA figura como beneficiário do objeto, seja em sua totalidade ou em alguma das metas do instrumento? Se sim, quais são (basta o número do convênio e ano da celebração)?
- 3 Atualmente, em 2021, o CBMPA tem a possibilidade de celebrar convênios diretamente com a União? Por quê?

- 4 De acordo com os dados sistêmicos abertos extraídos nos Painéis Gerenciais da Plataforma +Brasil, e no Portal da Transparência da Controladoria Geral da União, o último convênio celebrado diretamente pelo CBMPA com o MJSP se deu em 2014. Quais razões para o CBMPA não ter mais celebrado diretamente convênios com o MJSP de 2014 a 2021?
- 5 A estrutura atual da BM/6 EMG é suficiente para atender às demandas de captação de recursos federais e de gestão de convênios celebrados com a União?
- 6 Quantos BMs (por posto e graduação) trabalham na BM/6 EMG? Alguém possui treinamento ou expertise na área de captação de recursos e/ou gestão de convênios?
- 7 Alguém da equipe possui habilidade/prática na operacionalização da Plataforma +Brasil e demais sistemas de controle e gestão de instrumentos de repasse do Governo Federal?

**APÊNDICE D – Questionário aplicado ao Chefe do Setor de Gestão de
Convênios da SEGUP/PA**



CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL
DEPARTAMENTO DE ENSINO, PESQUISA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
CENTRO DE ESTUDOS DE POLÍTICA, ESTRATÉGIA E DOCTRINA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS



QUESTIONÁRIO: PESQUISA E COLETA DE DADOS – Chefe do Setor de Gestão
de Convênios da SEGUP/PA

Contextualização: Pesquisa para a monografia intitulada: “Estudo sobre a captação de recursos federais no Corpo de Bombeiros Militar do Pará com foco na celebração de convênios”.

Esta coleta de informações será realizada para o Trabalho de Conclusão do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CAO/CBMDF), em Brasília/DF.

Nesse sentido, com vistas a subsidiar os resultados e discussões do referido trabalho, solicito que sejam prestadas, na medida do possível, as informações abaixo:

- 1 A Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Pará (Segup/PA) tem registros dos convênios celebrados entre os anos de 2008 e 2021 com o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), no âmbito da segurança pública (UG SENASP: 200330 e UG FNSP: 200331)? Se sim, favor especificar o número da Plataforma +Brasil (Siconv) e o ano da celebração.
- 2 Em quantos desses convênios o Corpo de Bombeiros Militar do Pará (CBMPA) figura como beneficiário do objeto, seja em sua totalidade ou em alguma das metas do instrumento?
- 3 A Segup/PA tem registros dos convênios que foram celebrados diretamente pelos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública do Pará (PM, CBM, PC e Perícia) que captam recursos federais por meio de convênios com o MJSP (SENASP e FNSP) no período de 2008 e 2021?

- 4 Atualmente, em 2021, a estrutura de captação de recursos federais e gestão de convênios com o MJSP encontra-se concentrada na Segup/PA ou independentes em cada órgão de segurança pública do Sistema de Segurança Pública do Pará (PM, CBM, PC e Perícia)?

