

REGLIC

TEMA - 13

**INSTRUMENTOS DE COMUNHÃO
DE ESCOPO**

REGLIC

TEMA - 13 **INSTRUMENTOS DE COMUNHÃO DE ESCOPO**

Autor (a): Ana Carolina Machado e Silva Dias
Gerência de Licitação e Contratos - DJUR

1. INSTRUMENTOS DE COMUNHÃO DE ESCOPO

1.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Inicialmente, impõe-se traçar algumas considerações basilares acerca dos convênios e da nomenclatura empregada para designar as parcerias celebradas pelo Poder Público, as quais o REGLIC convencionou denominar de “**Instrumentos de Comunhão de Escopo**”.

Em sentido *lato sensu*¹, o termo **convênio** é utilizado para designar instrumentos jurídicos de cooperação firmados entre entes públicos, ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, cuja finalidade seja a realização de objetivos de interesse comum, sem que haja a contraprestação típica dos contratos administrativos.

Sendo assim, a utilização do conceito de **convênio lato sensu** abarca não apenas os **convênios administrativos em sentido estrito**, mas também **outros ajustes congêneres, como termos de parceria, termos de cooperação e acordos de colaboração**, todos voltados à execução de políticas públicas ou ao atendimento de finalidades coletivas.

Conforme será abordado, diferentemente do contrato, que pressupõe uma relação sinalagmática, os convênios caracterizam-se pela comunhão de esforços e pela convergência de interesses das partes envolvidas.

Portanto, ao empregarmos a expressão **convênio lato sensu** ou “**instrumentos de comunhão de escopo**”, estaremos nos referindo ao conjunto de instrumentos jurídicos de cooperação celebrados entre entes públicos, ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, tais como: **Convênio em sentido estrito, Contrato de Gestão, Termo de Fomento, Termo de Colaboração e Acordo de Cooperação**.

¹ *Lato sensu* é uma expressão em latim que significa, literalmente, “em sentido amplo”, em contraposição ao *stricto sensu* (“sentido estrito”).



1.2. CONCEITO

Nas palavras de **Diogo de Figueiredo Moreira Neto**, o convênio é o ato administrativo complexo em que uma entidade pública acorda com outras entidades, públicas ou privadas, o desempenho conjunto, por cooperação ou por colaboração, de uma atividade de competência da primeira².

1.3. PREVISÃO NORMATIVA

A fim de tornar mais clara a compreensão do tema, serão apresentados, a seguir, exemplos de previsão normativa referentes aos convênios *lato sensu* e demais instrumentos de comunhão de escopo.

Tais referências servirão para ilustrar como o ordenamento jurídico pátrio disciplina a matéria, bem como para evidenciar a aplicação prática dos conceitos anteriormente expostos.

2 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo, 14ª edição. P. 189.

Vejamos:

- **Constituição Federal de 1988 - Art. 23, parágrafo único** – Prevê a possibilidade de celebração de convênios entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de competências administrativas comuns **Art. 241** – Autoriza a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a disciplinarem, por meio de lei, os consórcios públicos e convênios de cooperação.
- **Lei 13.303/2016 – art. 27, §3º** - A empresa pública e a sociedade de economia mista poderão celebrar convênio ou contrato de patrocínio com pessoa física ou com pessoa jurídica para promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica, desde que comprovadamente vinculadas ao fortalecimento de sua marca, observando-se, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei.
- **Lei nº13.019, de 31 de julho de 2014** - Marco regulatório das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil (OSCs).
- **Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos)** - Revogou expressamente o art. 116 da Lei nº 8.666/1993, mas manteve a disciplina dos convênios em caráter subsidiário, prevendo a aplicação de seus princípios e regras gerais.
- **Decreto nº 42.696 de 26 de dezembro de 2016** - Consolida as normas de Parcerias Voluntárias no âmbito da Administração Pública Municipal³.
- **Regulamento de Licitações e Contratos – REGLIC** - Artigos 171 e 172 do REGLIC.



ATENÇÃO!

Vale destacar que as normas mencionadas têm caráter meramente exemplificativo, não representando a totalidade das regras que podem incidir sobre o tema.

1.4. DIFERENÇAS (CONVÊNIO *STRICTO SENSU*; TERMO DE COLABORAÇÃO; TERMO DE FOMENTO; ACORDO DE COOPERAÇÃO E CONTRATO DE GESTÃO)

A Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, instituiu o chamado **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)**, estabelecendo normas gerais para as parcerias firmadas entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil (OSCs). O MROSC veio, portanto, sistematizar e diferenciar os instrumentos de cooperação a serem utilizados, de acordo com a natureza da parceria estabelecida.

³ Art. 1º Aplicam-se à Administração Pública Municipal os princípios e as regras gerais previstas na Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, alterada pela Lei Federal nº 13.204 de 2015, no que couber, sem prejuízo do disposto neste Decreto. § 1º Subordinam-se às disposições deste Decreto: II - as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, do Município do Rio de Janeiro.

A referida Lei prevê três **instrumentos jurídicos de parcerias**⁴ com o Terceiro Setor:

- a) **Termo de colaboração (art. 2º, VII, da Lei):** instrumento de parceria para consecução de finalidades públicas propostas pela Administração que envolvam a transferência de recursos financeiros;
- b) **Termo de fomento (art. 2º, VIII, da Lei):** instrumento de parceria para consecução de finalidades públicas propostas pelas organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros; e
- c) **Acordo de cooperação (art. 2º, VIII-A, da Lei):** instrumento de parceria para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

Registre-se, ainda, que o **art. 84, parágrafo único**⁵, da Lei afirma que a nomenclatura “convênios” ficará restrita exclusivamente às parcerias firmadas entre os entes federados e às parcerias no âmbito do SUS. (art. 199, 1º da CF).

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do Sistema Único de Saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.



ATENÇÃO!

As referidas parcerias não são instrumentalizadas por contratos, mas, sim, por convênios (ou, como prefere a norma, termo de colaboração ou termo de fomento).

Por sua vez, o **Regulamento de Licitações e Contratos – REGLIC** dedicou-se a disciplinar a temática das parcerias entre a Administração Pública e outras entidades em seus **artigos 171 e 172**, estabelecendo parâmetros específicos para a formalização de convênios *lato sensu*, também denominados “Instrumentos de Comunhão de Escopo”.

⁴ Tal conceito encontra-se reproduzido no **art. 5º do Decreto nº 42696 de 26 de dezembro de 2016**.

⁵ Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) .

Parágrafo único. São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º . (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

Tais dispositivos conferem à **RioSaúde** a possibilidade de celebrar ajustes dessa natureza, desde que observadas as disposições normativas aplicáveis e respeitados os princípios que regem a Administração Pública, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Portanto, ao autorizar a RioSaúde a formalizar convênios *lato sensu*, o REGLIC não apenas cria a possibilidade jurídica de tais ajustes, mas também condiciona sua validade e eficácia ao cumprimento das disposições legais e regulamentares.

No que concerne à diferenciação entre os institutos, o **art. 171 do REGLIC** dispôs nos seguintes termos:

Art. 171. Observadas as disposições deste Regulamento, a RioSaúde poderá formalizar **convênios *lato sensu*** das seguintes espécies:

I – Convênio *stricto sensu*: firmados com o Município do Rio de Janeiro ou outros entes federativos e com as pessoas jurídicas a eles vinculadas, bem como com entidades privadas com ou sem fins lucrativos, desde que os eventuais recursos financeiros envolvidos sejam integralmente destinados ao objeto do convênio;

II – Termo de Colaboração: firmados com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela RioSaúde, que envolvam a transferência de recursos financeiros;

III – Termo de Fomento: firmados com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;

IV – Acordo de Cooperação: firmados com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

V – Contrato de Gestão, previsto no art. 37, §8º, da Constituição Federal: firmado com o Município do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, com a finalidade de aprimorar o desempenho e a qualidade dos serviços prestados à população, ampliar a eficiência na utilização dos recursos públicos e ter asseguradas, dentro da lei, medidas de fomento de ordem financeira, com vistas à otimização dos resultados almejados, mensuráveis quantitativa e qualitativamente.

Com o fito de facilitar a visualização e diferenciação dos institutos, apresentamos o quadro abaixo:

Convênio *stricto sensu*

(Inciso I, art. 171, REGLIC)

Firmados com o **Município do Rio de Janeiro ou outros entes federativos e com as pessoas jurídicas a eles vinculadas**, bem como com **entidades privadas com ou sem fins lucrativos**, desde que os eventuais recursos financeiros envolvidos sejam integralmente destinados ao **objeto do convênio**;

Termo de Colaboração

(Inciso II, art. 171, REGLIC)

Firmados com **organizações da sociedade civil** para a consecução de **finalidades de interesse público e recíproco propostas pela RioSaúde**, que envolvam a **transferência de recursos financeiros**;

Termo de Fomento

(Inciso III, art. 171, REGLIC)

Firmados com **organizações da sociedade civil** para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco **propostas pelas organizações da sociedade civil**, que envolvam a **transferência de recursos financeiros**;

Acordo de Cooperação

(Inciso IV, art. 171, REGLIC)

Firmados com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que **não envolvam a transferência de recursos financeiros**;

Contrato de Gestão
(art. 37, §8º CRFB/88)

Firmado com o Município do Rio de Janeiro, por meio da **Secretaria Municipal de Saúde**, com a finalidade de aprimorar o desempenho e a qualidade dos serviços prestados à população, ampliar a eficiência na utilização dos recursos públicos e ter asseguradas, dentro da lei, medidas de fomento de ordem financeira, com vistas à otimização dos resultados almejados, mensuráveis quantitativa e qualitativamente.

1.5. REQUISITOS PARA CELEBRAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE COMUNHÃO DE ESCOPO

O art. 171 do REGLIC trouxe os requisitos necessários para celebração dos convênios, vejamos:

REQUISITOS (art. 171, §1º do REGLIC)	Convergência de interesses entre as partes (inciso I);
	Execução em regime de mútua cooperação (Inciso II);
	Não auferimento de lucro por qualquer dos partícipes (Inciso III);
	Alinhamento com a função social de realização do interesse coletivo (Inciso IV);
	Análise prévia da conformidade do convênio com a política de transações com instituição privada beneficiada, quando couber (Inciso V);
	Análise prévia do histórico de envolvimento com corrupção ou fraude, por parte da instituição beneficiada, e da existência de controles e políticas de integridade na instituição (Inciso VI);
	Apresentação de declarações sobre inexistência dos impedimentos elencados no artigo 48 do Decreto Municipal nº 44.698/2018 e artigo 2º, parágrafo único, do Decreto Municipal nº 19.381/2001 (Inciso VII);
	A destinação para promoção de atividades sanitárias e de promoção à saúde, culturais, sociais, esportivas, educacionais, de desenvolvimento institucional ou de inovação tecnológica (Inciso VIII);
	Vinculação ao fortalecimento da marca da RIOSAÚDE (Inciso IX);
	Aplicação, no que couber, da legislação de licitações e contratos (Inciso X).



ATENÇÃO!

Os requisitos são **CUMULATIVOS**, logo, todos devem ser obrigatoriamente observados pela área técnica.

Sobre o tema, o **art. 22, do Decreto 42.696 de 26 de dezembro de 2016**, disciplinou os requisitos que devem ser observados pela **Administração Pública Municipal** na hipótese de formalização de Termo de Colaboração ou Termo de Fomento.

Art. 22. A celebração e a formalização do Termo de Colaboração ou de Fomento dependerão da adoção das seguintes providências pelo órgão ou entidade da Administração Municipal responsável pela parceria:

I - realização de **chamamento público**, ressalvadas as hipóteses previstas neste Decreto;

II - indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria e de recursos financeiros disponíveis;

III - demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto;

IV - aprovação do plano de trabalho onde fique caracterizada a necessidade da parceria, os prazos, os custos, as atividades a serem desenvolvidas, os produtos ou serviços que serão produzidos, os indicadores e as metas a serem alcançadas, na forma do art. 24 deste Decreto;

V - emissão de parecer de órgão técnico do órgão ou entidade da Administração Municipal responsável pela parceria, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito.



CHAMAMENTO PÚBLICO

É o **processo seletivo de organizações da sociedade civil**, por intermédio de chamamento público, realizado por comissão de seleção, instituída nos termos do **art. 7º do Decreto 42.696 de 26 de dezembro de 2016**, nas hipóteses de Termo de **Colaboração** e Termo de **Fomento**.

2. PLANO DE TRABALHO

O plano de trabalho é peça fundamental para legitimar a celebração de tais instrumentos, haja vista representar a materialização da fase anterior atinente ao planejamento.

É através do Plano de Trabalho que as partes estabelecem objetivo, justificativa, metodologia, cronograma, plano de aplicação e quais resultados se pretende alcançar (metas e indicadores).



MUITA ATENÇÃO!

A celebração de convênio depende de prévia autorização da Presidência e aprovação do Plano de Trabalho, justificada a comunhão de escopo e a finalidade a ser alcançada.

2.1. REQUISITOS DO PLANO DE TRABALHO

O **§1º do art. 172, do REGLIC** estabelece os requisitos que devem constar no Plano de Trabalho, a saber:

Art. 172. A celebração de convênio depende de prévia autorização da Presidência e aprovação do Plano de Trabalho, justificada a comunhão de escopo e a finalidade a ser alcançada.

§ 1º - O Plano de Trabalho deverá conter as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado e justificativa quanto à necessidade da parceria;

II - previsão de prazo de vigência, com indicação das datas de início e fim da execução do objeto;

III - etapas ou fases de execução, bem como a previsão estimada de conclusão das etapas ou fases programadas;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - metas a serem alcançadas pelo convênio;

VI - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a RioSaúde;

VII – cronograma de desembolso, vinculado ao cumprimento das metas;

VIII – forma de prestação de contas, se previsto cronograma de desembolso; e

IX - forma de avaliação do atingimento das etapas, se não tiver repasse financeiro.

Logo, o adequado planejamento contido no **plano de trabalho** traz maior segurança nas condutas de cada um dos partícipes, assim como facilita a realização de fiscalização pelos demais órgãos de controle interno e externo⁶.

QUADRO REQUISITOS DO PLANO DE TRABALHO:

I - identificação do objeto a ser executado e justificativa quanto à necessidade da parceria;	II - previsão de prazo de vigência, com indicação das datas de início e fim da execução do objeto;	III - etapas ou fases de execução, bem como a previsão estimada de conclusão das etapas ou fases programadas;
IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;	V - metas a serem alcançadas pelo convênio;	VI - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a RioSaúde;
VII – cronograma de desembolso, vinculado ao cumprimento das metas;	VIII – forma de prestação de contas, se previsto cronograma de desembolso; e	IX - forma de avaliação do atingimento das etapas, se não tiver repasse financeiro.

Ressalta-se que na celebração de instrumentos que **não impliquem repasses de recursos ficará dispensada a observância dos requisitos previstos nos incisos IV a VIII do parágrafo primeiro do artigo 171.**

⁶ Portaria CGU nº 03, de 14/06/2019- Advocacia Geral da União – AGU (CNCIC/DECOR/CGU), Minuta Modelo de Plano de Trabalho para Acordo de Cooperação Técnica Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/plano-de-trabalho-act.pdf>>;

Requisitos que NÃO precisam ser observados nas hipóteses em que não haja repasse de recursos financeiros

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - metas a serem alcançadas pelo convênio;

VI - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a RioSaúde;

VII – cronograma de desembolso, vinculado ao cumprimento das metas;

VIII – forma de prestação de contas, se previsto cronograma de desembolso.

O §3º do art. 172 disciplina ainda que, em se tratando de Termo de Colaboração, **Termo de Fomento e Acordo de Cooperação**, aplicar-se-á o disposto na **Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014**, e no **Decreto Municipal nº 42.696/2016**⁷, ou aquele que o substituir.

FICA A DICA⁸



Em complementação ao **Decreto nº 42.696 de 26 de dezembro de 2016**, o Município do Rio de Janeiro possui disponível para consulta o **Manual de Parcerias Voluntárias**, aprovado pela Resolução CGM nº 1.488 de 08/03/2019, com o objeto de orientar os servidores municipais na utilização dos institutos.

⁷ Decreto nº 42696 de 26 de dezembro de 2016 - Consolida as normas de Parcerias Voluntárias no âmbito da Administração Pública Municipal. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2016/4269/42696/decreto-n-42696-2016-consolida-as-normas-de-parcerias-voluntarias-no-ambito-da-administracao-publica-municipal>> . Acesso em: 03 de out.2025.

⁸ MANUAL DE PARCERIAS VOLUNTÁRIAS Aprovado pela Resolução CGM nº 1.488, de 08/03/2019. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/10266664/4252303/ManualdeParceriasVoluntarias1Atualizacao.pdf>> . Acesso em: 03 de out.2025.

3. PRINCIPAIS DIFERENÇAS: CONVÊNIOS X CONTRATOS ADMINISTRATIVOS⁹

Convém ressaltar que as referidas **parcerias não são instrumentalizadas por contratos**, mas, sim, por convênios (ou, como prefere a norma, termo de colaboração ou termo de fomento)¹⁰.

A diferenciação entre os contratos e os convênios é encontrada também no próprio ordenamento constitucional (exs.: arts. 22, XXVII; 37, XXII e § 8º; 39, § 2º; 71, VI; 199, § 1º; 241, todos da CRFB), o que sugere instrumentos jurídicos diversos, uma vez que o legislador não utiliza palavras inúteis.

Sem a pretensão de esgotar o tema, registram-se a seguir algumas das principais diferenças entre os convênios e os contratos administrativos:

CONVÊNIOS			
Caracterizados pela comunhão de interesses dos conveniados.	O valor repassado pelo Poder Público ao particular continua sendo reputado “dinheiro público”.	Não depende de licitação.	Admite-se que os ajustes não estabeleçam prazo determinado, não obstante seja recomendável a fixação e sua duração para fins de planejamento e controle.



CONTRATOS ADMINISTRATIVOS			
Existência de interesses contrapostos das partes;	Os contratados recebem remuneração pela prestação de determinado objeto e o valor, ao ingressar no patrimônio privado, deixa de ser considerado “dinheiro público”;	Em regra, depende de licitação prévia;	Celebrados, sempre, por prazo determinado.

9 Opt. Cit. P. 567.

10 Opt. Cit. P. 268.

4. CONCLUSÃO

As parcerias voluntárias representam um importante instrumento de cooperação entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil, possibilitando a execução compartilhada de projetos e ações voltadas à promoção do interesse coletivo. Por meio delas, a Administração Pública consegue ampliar sua capacidade de atuação, especialmente em áreas de maior vulnerabilidade social, valendo-se da expertise e da capilaridade das entidades parceiras.

O regime jurídico estabelecido pela Lei nº 13.019/2014 trouxe maior clareza e segurança para essas relações, delimitando os instrumentos próprios — termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação — e estabelecendo mecanismos de transparência, controle e prestação de contas.

Assim, as parcerias voluntárias consolidam-se como um meio eficaz de fortalecimento das políticas públicas, permitindo que Estado e sociedade civil atuem de forma integrada em prol do bem comum. Sua adequada utilização contribui não apenas para a eficiência administrativa, mas também para o fortalecimento da democracia participativa e da cidadania, reforçando a legitimidade das ações governamentais.



ATENÇÃO!

A celebração dos instrumentos jurídicos deste capítulo **não dispensa a análise jurídica prévia** (§4º, art. 172, REGLIC)



RioSaúde



RioSaudeOficial