

PORTFÓLIO NORMATIVO DOS CONVÊNIOS DE COOPERAÇÃO

Pedro Durão ¹

SUMÁRIO: 1. Consideração inicial. 2. Ato associativo integrador. 3. Regime normativo da matéria. 4. conclusões.

RESUMO: O presente estudo coteja as espécies normativas aplicadas aos convênios de cooperação, fazendo alusão ao ato associativo integrador e o regime normativo da matéria, identificando seus preceitos na constituição, códigos, leis, decretos, portarias e instruções interministeriais vigentes no Brasil.

PALAVRAS-CHAVES: Convênios. Ato associativo. Preceitos constitucionais. Regime normativo.

1 CONSIDERAÇÃO INICIAL

Há tempos o homem se une para superar seus conflitos, encontrando na colaboração uma forma de afastar as adversidades do meio. Aliás, a questão da cooperação tem se revelado de suma importância desde as sociedades antigas até as contemporâneas, permitindo uma assistência mútua entre povos. Esse laço benéfico uniria as comunidades consagrando a integração.

Ao lado disso, hoje, entretanto, não há dúvida de sua persecução como gestão associada de serviços públicos. Se os convênios de cooperação são uma realidade da administração pública, também deveria ser a certeza de seu correto emprego para impedir estágios de corrupção e desvios de verbas públicas. Assim, constatamos um desprovido tecnicismo neste âmbito.

¹ PEDRO DURÃO. É Procurador do Estado/SE, lotado na Via Especializada em Atos, Licitações e Parcerias. Presidente da Associação de Procuradores do Estado de Sergipe (APESE). Especialista, Mestre e Doutorando em Direito. Coordenador do Curso de Direito (FANESE). Professor de Especializações em Direito e Cursos Jurídicos. Autor de diversos Livros e artigos jurídicos. Pesquisador e Conferencista. Email: pedrodurao@viajuridica.com.br

É nesse sentido que a União vem adotando políticas mais firmes de repasses as entidades do terceiro setor por meio de convênios e outras formas de ajustes públicos, impõe medidas normativas com vistas a padronizar parâmetros, buscando maior controle e transparência. Isto é apoiado na gerência privada de recursos públicos, o terceiro setor deve estar atento aos preceitos do Decreto 6.170/07 e da Portaria Interministerial 507/11 e suas alterações, atinentes aos convênios da União, e agora, ao meio de seleção de projetos, denominado “Chamamento Público” para recebimento de repasses públicos que se tornou obrigatório por força Decreto 7.568/11, passando a ser imperativo aos convênios com entidades privadas, sem fins lucrativos.

No emaranhado das causas decompõem-se alguns fatores, para adornarmos suas peculiaridades e a real possibilidade de uma maior utilização dos atos convencionais com seriedade, objeto especificado deste estudo.

Sob exame, pretende-se reunir os enunciados pertencentes à matéria, com o intento de impedir ou minimizar a sua proliferação desprovida de tecnicismo e solidificar forma convencional admitida, sempre no ensejo de patrocinar algumas soluções às indagações levantadas.

Esclarecer é o que se espera sobre as particularidades convencionais de direito público. Eis por que desenvolvemos em maior extensão a modelagem formal, tema que sobeja muita dúvida, sem desprezar algumas reflexões correlatas.

2 ATO ASSOCIATIVO INTEGRADOR

Ao Estado cabe a prestação dos serviços públicos; para tanto, com o escopo de melhor atender a seus administrados, vale-se de figuras criadas para este fim como forma de dinamizar as diversas atividades estatais. Assim, o convênio de cooperação é utilizado efetivamente para o interesse público em colaboração recíproca.

No entanto, devemos assinalar que a expressão convênio origina-se do latim *convenium* que indica o sentido de acordo, pacto, combinação, concórdia, consonância, conformidade, avença ou pacto, utilizado no alemão *Übereinkommen*; no espanhol *convenio*; no francês *couvent*; no inglês *convention* ou *agreement*, e ainda, no italiano *conventio*. Seu

conteúdo representa: “*il termine convenire (conventio) ha presso a poco il medesimo significato di ‘consentire’ (concensus) nella sua accezione piú ampla*”².

Oportuno torna-se dizer que o convênio, enunciado na Norma ápice como convênio de cooperação, é uma combinação ajustada entre entes públicos convenientes ou entre estes e entes privados, para realização de objetivos de interesse comum, em mútua cooperação³.

Deve ser destacado que sua utilização funciona como meio gerencial associativo de serviços públicos em que as vontades convergem com objetivos mútuos. Conceituando o ato convencional, ensina Edmir Netto de Araújo: “*São, portanto, acordos de cooperação (quando todas as pessoas têm atividades preordenadas para o fim desejado) ou de colaboração (quando as pessoas desempenham atividades-meio, preparatórias, auxiliares ou complementares da atividade estatal, para o objetivo comum*”⁴.

Assim, o convênio, indicado na Carta Política Federal como convênio de cooperação, é uma avença realizada entre entes convenientes, estes dotados de personalidade jurídica de direito público, ou entre estes e particular, com escopos mútuos.

A esse respeito Leon Fredja Szklarowsky, conceitua: “*Os convênios administrativos são acordos entre pessoas jurídicas de direito público constitucional – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para execução de objetivos comuns*”⁵.

Hely Lopes Meirelles, em sua conhecida obra de Direito Administrativo Brasileiro, afirma: “*O convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato, as partes têm interesses diversos e opostos, no Convênio os partícipes (convenientes não vinculados contratualmente) têm interesses comuns e coincidentes*”⁶.

Fica evidente a correspondência do instituto convencional como modelo pátrio de cooperação ou colaboração para atingimento de interesse comum. Por isso, cremos não haver

² AZARA, Antonio; EULA, Ernesto. **Novissimo digesto italiano**. Roma: Vnione Tipografico – Editrice Torinese, 1978, v. 4. p. 799.

³ Faz advertência similar Roberto Ribeiro BAZILLI (1996, *op. cit.*, p. 35) e Hely Lopes MEIRELLES (1998, p. 343); esta a mais aceita e pioneira entre os doutrinadores, enquanto, Leon FREDJA (1991, p. 217-227) menciona a sua possibilidade entre entes públicos.

⁴ ARAÚJO, Edmir Netto de. **Do negócio jurídico administrativo**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1992. p. 145.

⁵ SZKLAROWSKY, Leon Frejda. Os convênios administrativos: ajustes – outros instrumentos congêneres. **Revista dos Tribunais**, n. 667, jul. 1991. p. 217-227

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Os convênios administrativos: ajustes – outros instrumentos congêneres. **Revista dos Tribunais**, n. 667. p. 359-360, jul. 1991.

dúvida de que o partícipe a qualquer momento possa afastar-se do avençado, pois se trata de uma conformidade em que nenhum ente está obrigado a permanecer. A propósito, nada deve impedir a saída do partícipe pela impossibilidade de vinculação contratual ou por não haver obrigação de permanecer integrando o ajuste.

Vale registrar o entendimento de Maria Sylvia Di Pietro sobre a finalidade do convênio:

O convênio não se presta à delegação de serviço público ao particular, porque essa delegação é incompatível com a própria natureza do ajuste; na delegação ocorre a transferência de atividade de uma pessoa para outra que não a possui; no convênio, pressupõe-se que as duas pessoas têm competências comuns e vão prestar mútua colaboração para atingir seus objetivos⁷.

Ressalta-se o posicionamento de Fernando Santana:

O convênio administrativo é, assim, para sua perfeita caracterização, (...) uma espécie de ato coletivo, como instrumento de acordo de vontades, no âmbito do setor público, para cooperação mútua em torno de um fim comum, visando à consecução de atividades administrativas da competência de uma das entidades convenientes, que se agrega à participação de outra, no atingimento daquelas atividades, conquanto o convênio não esteja vedado ao acertamento das vontades em que um dos partícipes seja o particular ou organizações privadas⁸.

Desse conceito eminentemente estrutural, apreende-se que, se de um lado possui o verdadeiro aspecto de ato administrativo (vez que emana do Poder Público, ou de quem lhe faça as vezes; é auto-executável, passível de controle judicial e possui a presunção de legitimidade), de outro, apresenta-se com uma destinação até então alcançada apenas no âmbito contratual.

Decerto, as citadas cooperações administrativas são apenas ajustes administrativos preconizados na forma da Carta Política Cidadã com redação dada pela Emenda Constitucional 19/98. Não se trata, então, de contrato, nem mesmo administrativo.

Um notável prestígio alcançou, nesse cenário, a obra de Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁹, responsável por proceder a uma conceituação de convênio como ato administrativo complexo, numa conversão de interesses comuns, em que entidade pública

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998. p. 286.

⁸ SANTANA, Fernando. Convênios Administrativos. Caracterização. Figuras Correlatas. In: **Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia**. Vol. 4. Número Especial – Seminário sobre Licitações e Contratos Administrativos. Salvador: Procuradoria Geral do Estado – Serviço de Documentação e Divulgação, jul.1979/jun.1980, pp. 86.

⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 118-119.

acorda com outras entidades públicas ou privadas, na realização de obras ou serviços públicos de competência estatal.

Entre outros, Marçal Justen Filho acrescenta o conceito de convênio administrativo, no sentido de avença: “[...] *é instrumento realizado de um determinado e específico objetivo, em que os interesses não se contrapõem – ainda que haja prestações específicas e individualizadas, a cargo de cada partícipe*”¹⁰.

Ora, as modalidades de execução de serviços ditos estatais encontravam, até então, nos contratos, sua maior expressividade, e de outra forma não procedeu a legislação pátria ao disciplinar toda a matéria contratual no âmbito da Administração Pública, negligenciando o devido e efetivo amparo ao tema em questão, qual seja, o das figuras dos consórcios e convênios administrativos.

Constata-se que o convênio é verdadeiro acordo de vontades¹¹, nitidamente diverso dos contratos por representar uma convergência de interesses, não aleatórios ou individuais, mas públicos com vistas ao atendimento do bem comum, sempre objetivando cumprir os princípios norteadores da atuação da Administração Pública, além da necessária existência de resultado comum entre os partícipes.

Diante disso, o convênio de cooperação praticado pela Administração Pública tem, por formulação principiológica, um fim materializado no termo firmado pelos anuentes, que é a realização do interesse público decorrente da sua execução.

A realização desse objetivo está, pelo termo de convênio, condicionada ao cumprimento de determinadas exigências, sendo constante, entre elas, a execução do objeto em conjunto. Ora, a inobservância dos meios estabelecidos no termo de convênio, especificamente o regime de mutirão para realização do escopo determinado, não configuraria um conseqüente desvirtuamento também dos fins pelos quais existe o instituto administrativo do convênio de cooperação? A análise material e formal de cada situação prática permite-nos afirmar positivamente a sua consecução.

¹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 5. ed., rev. e amp. São Paulo: Dialética, 1998. p. 629.

¹¹ Cf. Maria Sylvia Zanella DI PIETRO (2011, p. 177); Leon Fredja SZKLAROWSKY (1990, p. 95); Hely Lopes MEIRELLES (2007, p. 308); Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO (1976, p. 46-47); Diógenes GASPARINI (2011, p. 364-368); Marcos Juruema Villela SOUTO (1995, p. 359-362); Marçal JUSTEN FILHO (2000, p. 668); Edmir Netto de ARAÚJO (1999, p. 60-61).

Não se discute aqui qualquer similaridade negocial que, em última análise, conduza ao equívoco de conceber a sua identidade ao do contrato. Possui verdadeira forma de convenção¹² que, na mais temerária das hipóteses, conduz ao entendimento de concorrência de vontades, ou comunhão de objetivos, e reiterem-se, resultados comuns.

Cumpra observar que a convenção tem força normativa obrigatória, acolhendo a indicação de Robert Boyer e Yves Saillard: “*Convention. Dispositif constituant un accord de volontés tout comme son produit, doté d’une force normative obligatoire, la convention doit être appréhendée à la fois comme le résultat d’actions individuelles et comme un cadre contraignant les sujets*”¹³.

Afirma, ainda, Odete Medauar sobre a natureza jurídica dos convênios administrativos serem verdadeiros “tipos de contratos”, formas de contratos *sui generis*; “*ao lado de contratos programa e dos contratos de gestão, viabilizam a moderna técnica de administração concertada*”¹⁴.

Por outro lado, procurou, com a conceituação, elastecer o campo de atuação dos entes de direito público, acolhendo entidades de qualquer espécie, limitando entes de direito privado, excluindo, portanto, a atuação de particulares que não estejam devidamente constituídos em organização, nesse ponto de vista, em mera pluralidade de integrantes.

No que se refere ao objeto do convênio, percebido desde já como um ajuste de entes, não manifesta tal nomenclatura precisão que limite o campo de atuação destes pactos. Assim, vale a menção de que, em tratando-se de um acordo no qual não se observarão interesses contrapostos, o objeto há de ser comum entre os convenientes e ainda, amplo que seja, poderá abarcar qualquer prestação que tenha como lastro a finalidade pública. Por conseguinte, pode-se destacar: obra, serviço, atividade, uso do bem e outros específicos para cada situação de interesse público mútuo.

¹² Discorda o Procurador do Estado do Rio de Janeiro Amílcar MOTTA, acreditando que são sinônimas tais expressões: acordos, ajustes e contratos. *In*: Contratos administrativos e convênios: conceituação e distinção; outros atos de natureza convencional. Parecer 36/93-AM. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, v. 37, p. 198-211, 1985.

¹³ BOYER, Robert; SAILLARD, Yves. **Théorie de la régulation l'état de savoir**. Paris: La découverte, 1995. p. 540.

¹⁴ Citada por Marcos Juruema Villela SOUTO em sua obra **Licitações e Contratos Administrativos** (1998, p. 360).

Para sedimentar o entendimento sobre as largas dimensões do objeto dos convênios, além de redimensionar um conceito baseado nas assertivas destacadas no presente trabalho, vale a lição: o convênio de cooperação é um ato administrativo complexo, modalidade pública do gênero acordo, pelo qual entes públicos, ou estes com os privados cooperam-se para a satisfação de um interesse público mútuo, e aqui insistimos, que o resultado será, obrigatoriamente, comum.

3 ENFOQUE NORMATIVO ATUAL

3.1 Na Constituição Federal

O tratamento constitucional coevo imposto à matéria foi estabelecido pela Emenda Constitucional 19 de 14.07.1998, mencionando sua estruturação pelo poder constituinte derivado e as possíveis falhas decorrentes:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos¹⁵. (grifos nosso)

O texto constitucional apresenta-se em má redação. No primeiro grifo, a regra em análise estabelece a criação de lei em alusão à matéria, mas não define qual tipo de norma – complementar ou ordinária – aduziria a espécie, entretanto, encontra-se vigente a Lei n. 11.107/2005 que trata sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Por causa disso, a União não poderia elaborar diploma que submetesse os Estados-membros, sob risco de afrontar o princípio da independência e autonomia dos entes estatais.

Registre-se que na edição originária desta obra, o presente autor detinha uma opinião que o Estado-membro não teria robustez para gerar norma que atrelasse outros entes estatais. Ficaria, portanto, a impossibilidade de criar uma ordem geral que desse regência a todos os

¹⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 27. ed., atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 138.

ajustes administrativos, e o impasse, que cada ente deve criar sua norma específica, seja a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, até a edição da Lei de consórcios públicos.

Da inteligência do art. 241 da Carta Magna, depreende-se explicitamente o federalismo cooperativo, dispondo uma verdadeira cooperação entre os entes federados, na gerência dos serviços públicos como espécie de colaboração para um objetivo comum.

No segundo grifo, indicado no texto constitucional em comento, percebemos que, apesar de este teor designar a expressão “entes federados”, há de entender-se que este não exclui os entes privados, pois os ajustes serão realizados nos patamares das normas da Administração Pública para a consecução de objetivos paralelos e mútuos, possibilitando, nos atos conveniais a participação de entes de direito privado, assim como nos consórcios públicos.

Outro aspecto que causa espanto é o tropeço apresentado no presente preceito constitucional, no sentido da impossibilidade de conveniar dois países, por exemplo, sob obediência à mesma norma, e ainda, que os ajustes administrativos só seriam efetivados por entidades públicas, desconhecendo a existência de convênios de cooperação com entidades privadas.

A referência à criação de convênios de cooperação e consórcios públicos ficou por conta do art. 241 e no último caso, disciplinado pela Lei 11.107/05. Ainda assim, menciona as formas de cooperação que remonta à idéia basilar que autoriza uma gestão associada de serviços públicos.

Não é sem razão que Recaredo F. de Velasco Calvo¹⁶ admite gestão administrativa por diversas finalidades agrupadas aos fins de condicionamento social, cultural, sanitários, econômicos e benéficos, enquanto que o serviço público, segundo Osvaldo Aranha Bandeira de Mello¹⁷ e Carlos Garcia Oviedo¹⁸, deduz-se em razão do fim e corresponde a um processo técnico especial de satisfação das necessidades coletivas e gerais, de comodidades públicas, sempre na conformidade do interesse público.

O Estado, por exemplo, intervém com a polícia sanitária, exigindo condições higiênicas e as profilaxias necessárias, visualizando eliminar suas causas exteriores, ou até

¹⁶ CALVO, Recaredo F. de Velasco. **Resumen de derecho administrativo y de ciencia de la administración**. 2. ed. Barcelona: Librería Bosch, 1931. t. 2., p. 1.

¹⁷ MELLO, Osvaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, v. 1 e 2, 1979. p. 160-161.

mesmo, impedir ou reduzir epidemias e enfermidades, com vistas a prorrogar a vida média da população. Fins econômicos envolvem relações de produção, transação e consumo com os entes estatais, com o escopo de garantir, inclusive, o desenvolvimento de comércio.

Importa, também, ressaltar o enfoque constitucional manifestado na tentativa de solucionar normativamente a matéria para ponderar a forma do art. 23, parágrafo único, que impõe a criação de textos legais por lei complementar para fixar normas de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional¹⁹.

Assim, o referido preceito da atual Carta Magna dispõe de maneira rudimentar a matéria, sem ter ao menos atribuído a cada um dos entes públicos a forma de sua institucionalização, apenas como regra de eficácia contida. Cumpre dizer que o federalismo cooperativo poderia ganhar maior expressividade se tivesse em cada Constituição estadual uma previsão para tal mister, como veremos em seção específica.

A idéia de cooperação é forte no atual texto constitucional, firme no desígnio do seu poder constituinte. Essa noção impõe-se desde os princípios nas relações internacionais indicando a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade²⁰ até os objetivos da competência municipal com previsão para cooperação técnica e financeira da União e do Estado para a manutenção de programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, e a prestação de serviços de atendimento à saúde da população²¹.

É interessante não olvidar que o poder constituinte originário consagrou sua intenção colaborativa entre os entes estatais, principalmente, sob o título da ordem social. Nessa alusão,

¹⁸ OVIEDO, Carlos Garcia. **Derecho administrativo**. 6. ed. Madrid: Imprenta Provincial Murcia, 1957. p. 260.

¹⁹ “**Art. 23. Parágrafo único.** Lei complementar fixará normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. (BRASIL, 2001, p. 28).

²⁰ “**Art. 4º.** A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: ... IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”. (BRASIL, 2001, p. 34).

²¹ Registre-se a informação contida na atual Carta Política Federal: “**art. 30. Compete ao Município:** ... VI- manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e fundamental; VII- prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população”. (BRASIL, 2001, p. 34).

também, constata-se a organização dos entes estatais na educação em regime de colaboração dos seus sistemas de ensino, sem adotar, contudo, a terminologia convênio²².

Além do mais, podemos assinalar a possibilidade de celebração e controle do ato convencional em nossa Lei Fundamental. Nessa vereda, realçamos: a) aplicação de fundo de participação dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios²³; b) manutenção de escolas de governo e o aperfeiçoamento dos servidores públicos²⁴; c) no controle externo, exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União²⁵; d) estabelecimento de incentivos fiscais de natureza setorial entre entes estatais²⁶.

Embora todo o ajuste administrativo deva ser ditado pela pública administração, importa considerar sobre os convênios de cooperação relacionados à saúde, a que a Carta Política de 1988 faz especial alusão:

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.

§ 2º É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos²⁷.

²² É possível perceber a forte intenção colaborativa no texto constitucional: “**art. 211.** A União, Estados e os Municípios organizarão em **regime de colaboração** seus sistemas de ensino”. (grifo nosso) (BRASIL, 2001, p. 125).

²³ “**Art. 34.** (...) § 2º O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e o Fundo de Participação dos Municípios obedecerão às seguintes determinações. (...) § 8º Se, no prazo de sessenta dias contados da promulgação da Constituição, não for editada a lei complementar necessária à instituição do imposto de que trata o art. 155, I, ‘b’, os Estados e o Distrito Federal, mediante **convênio** celebrado nos termos da Lei Complementar 24, de 07.01.1975, fixarão normas para regular provisoriamente a matéria. (BRASIL, 2001, p. 155).

²⁴ “**Art. 39.** (...) § 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a **celebração de convênios** ou contratos entre os entes federados”. (grifo nosso) (BRASIL, 2001, p. 42).

²⁵ “**Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:(...) VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município”; (grifo nosso) (BRASIL, 2001, p. 59-60).

²⁶ “**Ato das Disposições Constitucionais Transitórias** – art. 41. Os Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios reavaliarão todos os incentivos fiscais de natureza setorial ora em vigor, propondo aos Poderes Legislativos respectivos as medidas cabíveis. (...) § 3º – Os incentivos concedidos por **convênio entre Estados**, celebrados nos termos do art. 23, § 6º, da Constituição de 1967, com a redação da Emenda Constitucional 1, de 17.10.1969, também deverão ser reavaliados e reconfirmados nos prazos deste artigo”. (grifo nosso) BRASIL, 2001, p. 155).

²⁷ BRASIL. *Op. cit.*, p. 119.

Sobre convênio administrativo de saúde pública, a sua idéia consolida-se como ato plurilateral para atuação conjunta com obrigações recíprocas, sem licitação prévia e interesse patrimonial privado imediato ou qualquer tipo de remuneração²⁸.

Cumpra chamar a atenção para o fato de que o convênio foi referenciado por seis vezes em todo o atual texto constitucional, enquanto que o consórcio público só foi inscrito uma única vez²⁹.

Por cima das diferenças existentes entre uma e outras formas de cooperação administrativa, encontramos na Carta Cidadã de 1988, a Constituição brasileira que mais fez referências aos convênios e nos consórcios administrativos, dentre todas as Cartas Políticas anteriores.

3.2 REGIME NORMATIVO DA MATÉRIA

Como já foi exaustivamente mencionado, a matéria que disciplina convênios e consórcios administrativos é escassa e não oferece muitas alternativas de adaptação aos modelos institucionais de Direito Administrativo exatamente pela singularidade que se tem apresenta em sua constituição formal.

A Constituição Federal de 1988, como já foi dito, não é muito precisa no seu tratamento e silencia a respeito da disciplina pormenorizada da matéria. Quase de maneira imperceptível, deduz-se a inserção do consórcio administrativo na expressão: convênios, ajustes e “outros instrumentos congêneres”, como refere o art. 116 da Lei 8.666/93, ou ainda, na expressão “acordos ou ajustes”, realidade modificada pela nova Lei 11.107/05 que trata da organização de consórcios públicos.

Para os convênios públicos, o amparo legal é mais extenso, havendo até possibilidade de convênios serem firmados com consórcios, como é o caso de convênios entre entes estatais e consórcios municipais. Em alguns casos, o Município-sede representa o consórcio, na ausência de um órgão gerenciador.

²⁸ Cf. Miriam Cavalcanti de Gusmão SAMPAIO (2001, p. 385).

²⁹ A saber, no tocante aos convênios os art. 37, § 2º; art. 39, § 2º; art. 71, VI; art. 199, art. 241, e art. 41, § 3º da ADCT; aos consórcios, apenas, o art. 241 da Constituição Federal.

Em outra face, percebe-se que a nova lei pertinente aos consórcios públicos insere no direito administrativo, figuras não abordadas até o momento, a exemplo do contrato de rateio e do contrato de programa valorizando a participação de entes privados nas atividades de interesse coletivo.

Prevê, também, o Dec.-lei 200/67 a possibilidade de convênios travados pela União, inclusive, como forma de descentralização da administração federal e aparelhamento das unidades estaduais, realizados, em sua maioria, com liberação de recursos para cumprimento dos programas:

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

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

[...]

b) A Administração Federal para as unidades federais quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

[...]

§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios³⁰. (grifos nossos)

Há também no Decreto Federal 93.872/86 preceitos sobre convênios, acordos ou ajustes dos quais participam União, órgãos ou entidades federais (arts. 30 a 57). Mas em geral, os Estados e Municípios não possuem legislação específica, espelhando-se no que for compatível, com as regras da União, ou por singelas citações nas Constituições estaduais.

3.2.1 Códigos e Leis Federais

Por outro lado, em pesquisa realizada sobre a expressão “convênio” em Códigos brasileiros, conseguimos constatar a sua existência, somente a título de citação ou referência, sem qualquer regulação ou explicitação, como podemos ver exemplificadamente:

- a) Código de Trânsito Brasileiro (CTB) – Lei 9.503, de 23.09.1997 (art. 23, III; art. 25; art. 74, §§ 1º e 2º; art. 76 e art. 79).

³⁰ BRASIL. Dec.-lei 200, de fevereiro de 1967. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 863.

- b) Código Tributário Nacional (CTN) – Lei 5.172, de 25.10.1966 – Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios (art. 83, parágrafo único; art. 100, IV; art. 102; art. 103, III; art. 199; art. 213 e art. 214).
- c) Código Florestal – Lei 4.771, de 15.09.1965 – Institui o novo Código Florestal (art. 22).
- d) Código de Pesca – Dec.-lei 221, de 28.02.1967 – Dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca e dá outras providências (art. 82).
- e) Código de Mineração – Dec.-lei 227, de 28.02.1967 (art. 1º, §§ 1º e 2º).

De igual forma, podemos verificar a mesma expressão em leis esparsas catalogadas, como maneira de deixar clara a imaturidade normativa aplicada à espécie:

- a) Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) – Dec.-lei 5.452, de 01.05.1943 (art. 14, parágrafo único e art. 159).
- b) Lei 1.521, de 26.12.1951 – Altera dispositivos da legislação vigente sobre crimes contra a economia popular (art. 3º, III).
- c) Lei 4.504, de 30.11.1964 – Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências (art. 6º, parágrafo único; art. 8º; art. 11, § 1º; art. 28, IV; art. 31, I; art. 34, § 2º; art. 36, VII; art. 37, § 2º, 'd'; art. 48, I, II, III; art. 58, § 1º; art. 66, parágrafo único e art. 74).
- d) Lei 5.197, de 03.01.1967 – Dispõe sobre a proteção da Fauna e dá outras providências (art. 28).
- e) Lei 6.368, de 21.10.1976 – Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências (art. 7º).
- f) Lei 7.102, de 20.06.1983 – Dispõe sobre a segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte, e dá outras providências (art. 20, parágrafo único).
- g) Lei 7.210, de 11.07.1984 – Institui a Lei de Execução Penal (art. 72, IV).
- h) Lei 8.137, de 27.12.1990 – Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências (art. 4º, II).
- i) Lei 8.383, de 30.12.1991 – Institui a Unidade Fiscal de Referência, altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências (art. 72, § 2º).
- j) Lei 8.666, de 21.06.1993 – Dispõe sobre as Licitações e os Contratos Administrativos (arts. 116 a 118).
- k) Lei 9.250, de 26.12.1995 – Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências (art. 37, II).
- l) Lei 9.317, de 05.12.1996 – Dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das microempresas e das Empresas de Pequeno Porte – Simples, e dá outras providências (art. 4º, §§ 1º, 2º e 3º).

- m) Lei 9.437, de 20.02.1997 – Institui o Sistema Nacional de Armas (Sinarm), estabelece condições para o registro e para o porte de arma de fogo, define crimes e dá outras providências (art. 7º, § 1º).
- n) Lei 9.473, de 22.07.1997 – Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei orçamentária de 1998 e dá outras providências (art. 26, § 5º e art. 34, III).
- o) Lei 9.611, de 19.02.1998 – Dispõe sobre o Transporte Multimodal de Cargas e dá outras providências (art. 31, parágrafo único).
- p) Lei 9.636, de 15.05.1998 – Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União (art. 1º; art. 4º, § 3º e art. 11, § 4º).

Da pesquisa realizada, dentre as legislações brasileiras, a que melhor explicita a matéria é a Lei 8.666/1993 que dispõe sobre licitações e contratos administrativos, mesmo assim, somente nos arts. 116 a 118, como já foi dito.

A União dá a lume a Instrução Normativa 01/1997, disciplinando os convênios de cooperação e suas peculiaridades, sendo esta adotada como paradigma por alguns entes na consecução de ajustes por ausência de regra própria, fato este desnecessário aos consórcios públicos com a vigência da Lei 11.107/05.

3.2.2 Decretos Federais

Em verdade, as atualizações normativas por decretos se deram de diversas formas, sob regência de cada governo federal, estes impulsionados por dificuldades operacionais e esforço das cortes de contas para conter eventuais irregularidades, e ainda, por vezes, provocados por escândalos de corrupção divulgados pela mídia.

De modo geral, tais decretos de início abordaram mais aspectos em relação aos contratos de repasse, com a grande ressalva em relação aos termos de cooperação, que deixou de ser uma modalidade descentralização do crédito entre órgãos e entidades para ser um instrumento de mera transferência do crédito de um órgão para outro de mesma natureza.

Com essa exegese, a União coloca diversas diretrizes normativas que repercutem no tema em estudo:

- a) Decreto 6.170, de 25.07.2007 – regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da administração

pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolva a transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

- b) Decreto 6.428, de 14.04.2008 – Altera o Decreto 6.170/07, criando a Comissão Gestora e estabelecendo competências do órgão central do Sistema de Convênios (SICONV).
- c) Decreto 6.497, de 30.06.2008 – Altera o Decreto 6.170/07 implementando o SICONV como local eletrônico de formalização, determinado que os convênios e contratos de repasse celebrados entre 30 de maio de 2008 e a 1º de setembro de 2008 deverão ser registrados no SICONV até 31 de dezembro de 2008.
- d) Decreto 6.619, de 29.10.2008 – Altera o Decreto 6.170/07 dando nova redação ao termo de cooperação e contratado.
- e) Decreto 7.568, de 16.09.2011 – Altera o Decreto 6.170/07, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto no 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências, determinando o Chamamento público.
- f) Decreto 7.594, de 24.11.2011 – Altera o Decreto 6.170/07 discriminando limites para transferência de valores públicos em uma busca do fortalecimento do controle e da transparência.
- g) Decreto 7.641, de 12.12.2011 – Altera o Decreto 6.170/07 e Decreto 7.568/11; e estabelece prazos para implantação de funcionalidades no SICONV.

De toda extensão demarcatória do Decreto 6.170/07, o Decreto 6.428/08, foi responsável pela maioria das alterações da norma originária, ainda, se releva o Decreto 7.568/11 da obrigatoriedade do chamamento público, e ainda, o Decreto 7.594/11 na imposição de limites de repasse; e o Decreto 7.641/11 na centralização de dados no SICONV.

O Decreto 6.428/08 cria a comissão gestora do Sistema de Convênios (SICONV), esta composta por representantes da secretaria do Tesouro Nacional, da Secretaria do Orçamento Federal, de Logística e Tecnologia da Informação (Ministério do Planejamento), e da Secretaria Federal de Controle Interno (da Controladoria Geral da União), com suas peculiaridades.

O Decreto 6.619/08 determinou que a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria fossem registrados no SICONV, que será aberto ao público, via rede

mundial de computadores - Internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios.³¹

Já as inclusões firmadas pelo Decreto 7.568/11 permitiram a celebração de convênio ou contrato de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos precedida de chamamento público a ser realizado pelo órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste, com sua devida publicidade, inclusive ao seu resultado, em sítios eletrônicos oficiais e no SICONV.

Em tendências opostas a simplificação, evidencia-se uma redução da discricionariedade em busca de melhoria da satisfação do interesse público com estabelecimentos de critérios objetivos visando pela seleção à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente na gestão dos convênios federais, através do chamamento público.

Em outra vertente, o Decreto 7.594/11 discrimina valores mínimos para transferências de verbas públicas, vedando a celebração de convênios e contratos de repasses inferiores aos limites atribuídos pela esfera federal, salvo exceções estabelecidas.³²

O Decreto 7.641/11³³ designa centralizar e sistematizar para que todos os órgãos e entidades que realizem transferências de recursos oriundos de Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria, ainda não interligadas ao SICONV, deverão utilizar esse sistema. Por efeito, os órgãos e entidades que possuam sistema próprio de gestão de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria deverão promover a integração eletrônica dos dados relativos às suas transferências ao SICONV, passando a realizar diretamente nesse sistema os procedimentos de liberação de recursos, acompanhamento e fiscalização, execução e prestação de contas.

³¹ Veja-se o portal dos convênios. Disponível em: <<http://www.convencios.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2012.

³² Cf. Decreto 6.170/07, alterado pelo Decreto 7.594/11: Art. 2º É vedada a celebração de convênios e contratos de repasse: I - com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios cujo valor seja inferior a R\$100.000,00 ou, no caso de execução de obras e serviços de engenharia, exceto elaboração de projetos de engenharia, nos quais o valor da transferência da União seja inferior a R\$250.000,00. (...) Parágrafo único. Para fins de alcance do limite estabelecido é permitido: I - consorciamento entre os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios; e II - celebração de convênios ou contratos de repasse com objeto que englobe vários programas e ações federais a serem executados de forma descentralizada, devendo o objeto conter a descrição pormenorizada e objetiva de todas as atividades a serem realizadas com os recursos federais.

³³ Cf. art. 18-A do Decreto 7.641/11. BRASIL. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2012.

3.2.3 Portarias e Instruções Leis Federais

Por sua vez, a título de portarias e instruções que atendem a matéria citamos:

- a) Portaria Interministerial MP/MF/CGU 205, de 14.05.2012 – altera a Portaria Interministerial 507, de 24 de novembro de 2011, acrescentando o § 3º ao art. 10 e o art. 79-A.
- b) Portaria Interministerial MP/MF/CGU 169, de 23.04.2012 – Dispõe sobre a celebração dos convênios, contratos de repasse ou outros instrumentos congêneres, envolvendo a instalação de sistemas coletivos de abastecimento de água e pequenas barragens, no âmbito do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da água - "ÁGUA PARA TODOS", instituído pelo Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011.
- c) Portaria Interministerial MP/MF/CGU 16, de 14.04.2012 – Estabelece procedimentos para adesão ao acesso e utilização do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, pelos órgãos e entidades da Administração Pública, não integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, serviços sociais autônomos e entidades privadas sem fins lucrativos que atendam ao disposto nesta Portaria.
- d) Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507, de 24.11.2011 – 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.
- e) Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127, de 29.05.2008 – 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, criando a possibilidade de utilização de chamamento público.
- f) Portaria Interministerial MP/MF/CGU 24/08, de 29.05.2008 – Dispõe sobre o arquivamento de convênios antigos.
- g) Instrução Normativa da Secretária do Tesouro Nacional (IN/STN) 01/97, de 29.05.2008, com alterações introduzidas – Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências.³⁴
- h) Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União (TCU) 56, de 05.12.2007 - Dispõe sobre instauração e organização de processo de tomada de contas especial e dá outras providências.

³⁴ Veja-se o inteiro teor da IN 01/97. BRASIL. Disponível em: <<http://www.convenciosfederais.com.br/>>. Acesso em: 16 jan. 2012.

Uma das grandes protagonistas em relação ao regulamento dos convênios de cooperação é a Portaria Interministerial 127/08, revogada pela Portaria Interministerial 507/11, esta modificada por suas recentes alterações das Portarias Interministeriais 16/12, 169/12 e 205/12, cujas principais contribuições veremos no decorrer do estudo.

Além disso, a Instrução Normativa/STN 01/97 deve ser lembrada quando a execução descentralizada de ação a cargo de órgãos ou entidades públicos federais, mediante celebração e execução de convênio, somente se efetivará para entes federativos (Estado, Município ou Distrito Federal) que comprovem dispor de condições para consecução do objeto do programa de trabalho relativo à ação e desenvolvam programas próprios idênticos ou assemelhados, considerando requisitos e vedações para sua celebração, bem como a liberação de recursos, execução e prestações de contas em decorrência dos convênios, atento ao uso do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI),³⁵ este implantado através do Decreto 92.452/86.

Alguns Estados-membros adotam norma própria espelhada na instrução normativa federal, a exemplo, o Estado de Sergipe exclui normas essenciais, por conveniência do administrador público, ao disciplinamento da matéria na esfera estadual, principalmente no tocante ao aspecto financeiro³⁶. Com isso, ainda preceitua a proibição de cooperação administrativa aos entes que não tenham aplicado no exercício financeiro imediatamente anterior, o percentual mínimo na manutenção e no desenvolvimento do ensino, sob pena de nulidade³⁷.

De qualquer forma, talvez por incredulidade do legislador ou por ausência de mecanismos institucionais que conferissem arcabouço à matéria, o fato é que o contorno legal da matéria tem reclamado maior tratamento, em que pese o esforço normativo de regulamentá-lo³⁸ por instruções e decretos federais.

³⁵ Ampliar seu conteúdo no portal do SIAFI. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>>. Acesso em: 16 jan.2012.

³⁶ O Estado de Sergipe adotou Código de Organização e de Procedimento da Administração Pública e instrução normativa própria com alusão às avenças administrativas em que este Estado-membro funcione como partícipe. Instrução Normativa 1/Conger/2000 aprovada pelo Decreto Estadual 18.994, de 23.07.2001, e suas alterações.

³⁷ Cf. art. 164, *caput* e parágrafo único do Código de Organização e de Procedimento da Administração Pública do Estado de Sergipe – Lei Complementar 33, de 26.12.1996.

4 CONCLUSÕES

Destarte sobre o ordenamento jurídico pertinente à espécie, percebe-se a escassez normativa sobre o assunto e a dificuldade de regra comum a todos entes públicos, sob ameaça da própria autonomia de cada ente estatal. Por efeito, tendo em vista o caráter dos convênios de cooperação e dos consórcios públicos, estes realizados entre pessoas de direito público, torna-se indispensável observar a existência de regras específicas, no âmbito de cada partícipe.

Ressalte-se que os administradores públicos devem estar imbuídos no espírito coletivo e legal, dando ênfase aos atos jurídicos aplicáveis à espécie, permitindo a concepção de parceria, onde se vislumbra que o pacto se apresenta sob regime cogente de direito público, ou leva a uma certeza judicial, da aplicação dos seus pressupostos com vistas à cooperação com a administração pública, ou, ensejará desvio de finalidade pública.

Sob exame, deve-se dar a deferência necessária aos enunciados pertencentes à matéria com o intento de impedir ou minimizar a sua proliferação desprovida e o distanciamento das formas admitidas e nessa conexão avaliar a inserção do sistema do atual convênio de cooperação e a exigência do chamamento público.

Nesse diapasão, devem ser avaliadas as repercussões advindas da adoção da medida seletiva de projetos no contexto brasileiro, atentando para as peculiaridades regionais de cada ente federativo a teor da legislação nacional a ser implementada e em países com teor doutrinário e experiência relevantes.

Enfim, essa reflexão não se propõe a propagar a implantação desses pactos, nem suprir todos os óbices, pelo contrário, almeja a sua aplicação nos limites do direito positivo e nos fins estabelecidos, indicando seus percalços, (in) aplicabilidade e peculiaridades. Destarte, justifica-se que este compacto estudo buscará contribuir para o exame das formas de cooperação administrativa à luz da dogmática brasileira.

³⁸ Em uma firme execução do art. 84, IV da Constituição federal. BRASIL. *Op. cit.*, p.89.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Diogo Freitas. **Curso de direito administrativo**. Coimbra: Livraria Almedina, 1992, v. 1.
- ANCEL, Marc. **Utilidade e métodos do direito comparado**: elementos de introdução geral do estudo comparado dos direitos. Porto Alegre: Fabris, 1980.
- ANDRADE, Régis de Castro; JACCOUD, Luciana (Orgs.). **Estrutura e organização do poder executivo**: administração pública comparada: Grã-Bretanha, França, Itália e Alemanha. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) / Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1993.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. **Do negócio jurídico administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
- _____. **Convalidação do ato administrativo**. São Paulo: LTr, 1999.
- ARDANT, Gabriel. **Tecniqne de l'état**: de la productivité du secteur public. Paris: Universitaires de France, 1953. p. 59.
- AZARA, Antonio; EULA, Ernesto. **Novissimo digesto italiano**. Roma: Vnione Tipografico – Editrice Torinese, 1978, v. 4.
- BALEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15. ed. rev. e atual. por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Renovar, 1977.
- BANDEIRA DE MELLO, Osvaldo Aranha. **Princípios gerais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- BASTOS, Celso Ribeiro; TAVARES, André Ramos. **As tendências do direito público no limiar de um novo milênio**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 45.
- BLANCHET, Luiz Alberto. **Licitação**: o edital à luz da lei. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 1994.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- _____. **Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. **Reforma administrativa federal**: Dec.-lei 200/67. Org. Juarez de Oliveira. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27. ed., atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2001.
- _____. **Lei 8.666, de 21.06.1993 (DOU 22.06.1993)**. Constituição Federal: coletânea de legislação administrativa. MEDAUAR, Odete; LOPES, Maurício Antonio Ribeiro (Orgs.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- BRITO, Carlos Ayres de. **O perfil constitucional da licitação**. Curitiba: Znt, 1997.
- BULGARELLI, Waldírio. **As sociedades cooperativas e sua disciplina jurídica**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.
- _____. **Direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1977, 2. v.
- _____. **Manual de direito administrativo**. 10. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1994, t. 2.
- CALVO, Recaredo F. de Velasco. **Resumen de derecho administrativo y de ciencia de la administración**. 2. ed. Barcelona: Librería Bosch, 1931, t. 2.
- CÂMARA, Jacintho de Arruda. **Temas de direito administrativo**: obrigações do Estado derivada de contratos inválidos. São Paulo: Malheiros, 1999, v. 3.
- CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. **Constituições do Brasil**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1987.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1991.
- CARNELUTTI, Francesco. **Teoria geral do direito**. Tradução de: Antônio Carlos Ferreira. São Paulo: Lejus, 1999.
- _____. **Como nasce o direito**. Belo Horizonte: Líder Cultural Jurídica, 2001.
- CASSAGNE, Juan Carlos. **Los principios generales del derecho en el derecho administrativo**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1992.
- _____. **Derecho Administrativo**. 4. ed. amp. y actua. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, v. 1, 1993.
- CASTOR, Belmiro Valverde Jobim *et alii*. **Estado e administração pública**: reflexões. Brasília: FUNCEP, 1987.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Forense, 1971.
- _____. **Tratado de direito administrativo**: princípios do direito administrativo, filosofia do direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1978, v. X.
- _____. **Direito administrativo municipal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- _____. **Direito administrativo comparado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990.
- _____. **Dos atos administrativos especiais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990.
- CUESTA, Rafael Entrena. **Curso de derecho administrativo**. 10. ed. Madrid: Tecnos, 1994.
- DAHRENDORF, Ralf. **Ensaio de teoria da sociedade**. São Paulo: USP, 1974.
- _____. **As classes e seus conflitos na sociedade industrial**. Brasília: UNB, 1982.
- DANTAS, Ivo. **Direito constitucional e instituições políticas**. Bauru: Jalovi, 1986.
- _____. **Teoria do Estado**: direito constitucional I. Belo Horizonte: Del Rey, 1989.
- _____. **Direito constitucional econômico**: globalização & constitucionalismo. Curitiba: Juruá Editora, 1999.
- _____. **Direito constitucional comparado**: introdução, teoria, metodologia. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- _____. LIMA, Marcos Costa; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. **Processo de integração regional**: o político, o econômico e o jurídico nas relações internacionais. Curitiba: Juruá Editora, 2001.
- DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1991, v. 1 e 2.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

- _____. **Parceria na administração pública:** concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- DROMI, Roberto. **Derecho administrativo.** 4. ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1995.
- DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico.** Brasília: UNB, 1983.
- ESCOLA, Héctor Jorge. **El interés público:** como fundamento del derecho administrativo. Buenos Aires: Depalma, 1989.
- ESMEIN, A. **Éléments de droit constitutionnel:** français et comparé. 4. ed. Paris: De La Societé du Recueil. B. Sirey & Du Journal du Palais, 1906.
- FALLA, Fernando Garrido. **Tratado de derecho administrativo.** 90. ed., Madrid: Tecnos, 1991, v. II.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa e crimes de prefeitos:** de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de Contas Especiais:** processo e procedimento nos tribunais de contas e na administração pública. 2. ed., rev. e amp. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.
- FERREIRA, Waldemar Martins. **História do direito constitucional brasileiro.** São Paulo: Max Limonad, 1954.
- FIGUEREIDO, Lúcia Valle. **Direito dos licitantes.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.
- _____. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Malheiros, 1994.
- FUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. **Direito constitucional comparado.** 2. ed., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.
- FORMERY, Simon-Louis. **La constitution commentée:** article par article. 4. ed. Paris: Hachette Livre, 1998.
- FRANÇA, R. Limongi. **Princípios gerais do direito.** 2. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1971.
- _____. **Enciclopédia Saraiva do direito.** São Paulo: Saraiva, 1977.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **O princípio constitucional da moralidade administrativa.** 2. ed. Curitiba: Gênese, 1995.
- FRANKE, Walmor. **A interferência estatal nas cooperativas:** aspectos constitucionais, tributários, administrativos e societários. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.
- GUALLAZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos tribunais de contas.** São Paulo: LTr, 1992.
- GUIMARÃES, Edgar. **Controle das licitações públicas.** São Paulo: Dialética, 2002.
- GARCIA-PELAYO, Manuel. **Derecho constitucional comparado.** Madrid: Alianza Editorial, 1984.
- GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.
- _____. **Crimes na licitação.** São Paulo: NDJ, 1996.
- GORDILLO, Agustín *et al.* **Contratos administrativos:** regímenes de pago y actualización. Buenos Aires: Astrea, 1988. t. 1., p. 17-18.
- GORDILLO, Agustín A. **Tratado de derecho administrativo.** Buenos Aires: Ediciones Macchi, s/d.
- GORDILLO CANAS, Antonio. **Ley, principios generales y constitución:** apuntes para una relectura desde la constitución de la teoría de las fuentes del derecho. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Aréces, 1990.
- HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República federal da Alemanha.** Tradução de Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.
- HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional.** Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- IANNI, Octavio. **Teorias da globalização.** 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- _____. **A Era do globalismo.** 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- JÈZE, Gaston. **Les principes généraux du droit administratif:** théorie générale des contrats de l'administration. 30. ed. Paris: 1936.
- _____. **Princípios generales de derecho administrativo.** Buenos Aires: Depalma, 1949, v. 2.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** São Paulo: Dialética, 2000.
- LAKATOS, Eva Maria. **Sociologia geral.** 4. ed. rev. e amp. São Paulo: Atlas, 1982.
- LAVINAS, Lena; CARLEIAL, Liana Maria da Frota; NABUCO, Maria Regina (Orgs.). **Integração, região e regionalismo.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.
- LEMES, Fábio Nogueira. **Orçamentos municipais e procedimento legislativo.** São Paulo: Edipro, 1995.
- LIMA, Ruy Cerne. **Princípios de direito administrativo.** São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1982.
- LINARES, Juan Francisco. **Derecho administrativo.** Buenos Aires: Editorial Astrea, 1986.
- LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, estado e crescimento.** São Paulo: Pioneira, 1990.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (Coord.). **Pacto federativo.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.
- MAIA, Isa. **Cooperativa e prática democrática.** São Paulo: Cortez, 1985.
- MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado.** São Paulo: Sugestões Literárias, 1984.
- MARIENHOFF, Miguel. **Tratado de derecho administrativo.** 4. ed. Actual. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1990. t. 1. p. 508-509.
- MARINHO, Josaphat Ramos. **Estudos constitucionais:** da Constituição de 1946 à de 1988. Salvador: Centro de Estudos Baianos da Universidade Federal da Bahia, 1989.
- MARTORANO, Dante. **Direito municipal.** Rio de Janeiro: Forense, 1985.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à Lei de responsabilidade fiscal.** São Paulo: Saraiva, 2001.
- MASAGÃO, Mário. **Curso de direito administrativo.** 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1977.
- MAURER, Hartmut. **Elementos de direito administrativo alemão.** Tradução de Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2001.
- MEDAUAR, Odete. **Licitações e contratos administrativos:** coletânea de estudos. São Paulo: NDJ, 1998.

- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- _____. **Direito municipal brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 10. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, v. 1 e 2, 1979.
- MIRANDA, Jorge. **Constituições de diversos países**. 3. ed. Lisboa: Imprensa Nacional da Casa da Moeda, E. P., 1986, v. 1 e 2.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 1976.
- _____. **Mutações do direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Responsabilidade fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 76.
- MOURA, Valdiki. **Democracia econômica**: introdução à economia cooperativa. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1942.
- OVIDEIO, Carlos García. **Derecho administrativo**. 6. ed. Madrid: Imprenta Provincial Murcia, 1957.
- PAULICS, Veronika (Org.). **125 dicas – idéias para ação municipal**. São Paulo: Pólis, 2000.
- PELICLIOLI, Angela Cristina. **Guia prático da aplicação da lei da responsabilidade fiscal**. São Paulo: LTr, 2002.
- _____; MOURA, Cláudio Zoch de. **Comentários aos tipos penais previstos na lei dos crimes de responsabilidade fiscal**: Lei 10.028, de 19.10.2000. São Paulo: LTr, 2001.
- PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabela Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly. **Os princípios da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- PERDOMO, Jaime Vidigal. **Derecho administrativo**. 6. ed. actual. Cali-Colômbia: Biblioteca Banco Popular, 1978.
- PRADO, Francisco Octavio de Almeida Prado. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 4. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1994.
- RIBEIRO, Manoel. **Direito administrativo**. Salvador: Itapoã, 1964. v.1 e 2.
- RICHARDSON, Gerald. **ABC of cooperative – longmans**. New York: Green & Co., 1940.
- RIVERO, Jean. **Direito administrativo**. Tradução de Doutor Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981.
- _____. **Curso de direito administrativo comparado**. Tradução de: José Cretella Júnior. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1995.
- ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- RODRIGUEZ-ARANA, Jaime. **La privatización de la empresa pública**. Madrid: Editora Montecorvo S/A, 1991.
- ROQUE, Sebastião José. **Direito internacional público**. São Paulo: Hemus, 1997.
- ROSA JÚNIOR, Luis Emygdio. **Manual de direito financeiro e direito tributário**. 11. ed. atual. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 1977.
- ROSE, Marco Túlio de (Org.). **A interferência estatal nas cooperativas**: aspectos constitucionais, tributários, administrativos e societários. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social e outros escritos**: Introdução e Tradução de Rolando Roque da Silva. 16. ed. São Paulo: Cultrix, 1999.
- SÁNCHEZ, Manuel Díaz. **Ética pública e estado do bemestar**. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, 1994.
- SANTANA, Jair Eduardo. **Os crimes de responsabilidade fiscal tipificados pela Lei 10.028 e a responsabilidade pessoal do administrador público**. São Paulo: NDJ, 2001
- SCHEINOWITZ, A. S. **A Descentralização do Estado**: Bélgica, França, Itália, Espanha, Portugal, Dinamarca, Brasil, Estados Unidos. Brasília: Brasília Jurídica, 1993.
- SIERRA, Gaspar Caballero. **Los consórcios públicos y privados**. Bogotá: Temis, 1985. p. 94.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 7. ed. rev. e amp. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1991.
- SOUTO, Marcos Juruema Villela. **Licitações & contratos administrativos**. São Paulo: Adcoas, 1998.
- SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. São Paulo: Malheiros, 1997.
- VEDEL, George. **Droit constitutionnel**. Paris: Editions Sirey, 1984.
- _____; DEVOLVÉ, Pierre. **Droit administratif**. 12. ed. Paris: Universitaires de France, 1992. t. 2.
- VILASANTE, Tomás R. **Las democracias participativas**: de la participación ciudadana a las alternativas de sociedad. Madrid: Ediciones HOAC, 1995.
- VILANOVA, Lourival. **Causalidade e relação no direito**. 4. ed. rev., atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- WALINE, Marcel. **Manuel elementaire de Droit administratif**. Paris: Recueil Sirey, 1936.
- WILGES, Ilmo José. **Noções de direito financeiro**: o orçamento público. Porto Alegre: Sagra DC Luzzato, 1995.
- MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo, n. 16, p. 178-193, set./1996.
- TORRES, Miriam Cavalcanti de Gusmão Sampaio. Delineamento dos convênios administrativos no direito brasileiro. *In*: **Livro de teses XXV**. Congresso Nacional de Procuradores de Estado, Maceió, n. 25, p. 383-409, out./1999.
- _____. O convênio administrativo de saúde pública. **Revista Trimestral de Advocacia Pública**, São Paulo, n. 16, ano 7, p. 18-29, dez./2001.
- _____. O convênio administrativo de saúde pública. **Revista Trimestral de Advocacia Pública**, São Paulo, n. 16, ano 7, p. 18-29, dez./2001.