

CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS

Kelly Lissandra Bruch¹

UFRGS – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – RS

RESUMO

O presente artigo trata dos Convênios Administrativos no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro. O objetivo é verificar qual a natureza jurídica do convênio administrativo, bem como quais são os reflexos que a definição desta acarretam para a sua aplicação. Especificamente se questiona se há possibilidade de se firmar convênios entre entes públicos e privados, se neste caso há obrigatoriedade de promover-se um processo licitatório e, por fim, como se dá o ingresso, a denúncia e as sanções previstas nos convênios administrativos. Para o referido estudo foi aplicado o método francês, dividindo-se o trabalho em duas partes, na primeira parte se aborda a posição dos convênios no direito brasileiro e na segunda parte se trata dos reflexos da natureza jurídica dos convênios administrativos. Como conclusão infere-se que: o convênio administrativo é um contrato plurilateral, que não obriga as partes, mas estabelece deveres colaterais, derivados da boa fé e da confiança; a obrigação das partes não é entre estas, mas para com o fim comum do convênio firmado; este pode ser firmado tanto entre entes públicos quanto entre estes e entes privados, mas neste segundo caso as regras do processo licitatório deverão ser aplicadas; as partes são livres para aderir e denunciar o convênio, contanto que sejam devidamente indenizadas naquilo que tiver sido realizado; e por fim, há possibilidade de se estipular sanções para as partes.

PALAVRAS – CHAVE: convênio administrativo; contrato plurilateral; natureza jurídica.

ADMINISTRATIVE AGREEMENT**ABSTRACT**

This article deals with the administrative agreement under Brazilian law. The subject is to verify the legal status of the administrative agreement, and what are the consequences that this entails the setting for its implementation. Specifically it questions whether there is possibility to sign agreements between public entities and private, in which case there is obligation to promote a bid process and, finally, the complaint and the administrative penalties provided for in agreements. For this study the French method was applied, dividing the work into two parts, the first part turns to the position of the agreement under Brazilian law and the second part is the reflection of the legal nature of administrative

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG; Especialista em Direito e Negócios Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC; Mestre em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS; Doutoranda em Direito Privado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS / Université Rennes 1. Advogada, consultora jurídica do Instituto Brasileiro do Vinho - IBRAVIN, Professora licenciada da ULBRA, e bolsista CAPES / Colégio Doutoral Franco-Brasileiro. Email para contato: kellybruch@yahoo.com.br

agreement. In conclusion it appears that the administrative agreement is a plurilateral agreement, which does not require the parties, but down side duties, derivatives of good faith and trust, the obligation of the parties is not among them, but towards the end of common agreement signed, it may be signed between both public entities as between them and private entities, but in this second case the rules of the bid process should be applied, the parties are free to join and denounce the agreement, provided they are properly indemnified in what has been performed, and finally, there is opportunity to provide sanctions for parties.

KEY-WORDS: administrative agreement; plurilateral contract; administrative contract.

INTRODUÇÃO

Superado o ideário de Estado Absolutista, onde este se imiscuía em todas as orbes de seu funcionamento, controlando o público e o privado. Transposta a idéia do Estado Liberal, que deixaria aos privados a maior parte de sua condução. Falido o conceito de Estado do Bem Estar Social, onde se tinha este como protetor de toda a sociedade. Surge a concepção de um Estado Regulador que, sem deixar o estado na mão dos particulares, pretende não fazer o todo, mas atender aos mais prementes anseios da sociedade, mediante a adequada comunhão de acordos de vontade, busca por meio de um sistema regulatório a parceria entre os entes da federação, como é o caso brasileiro, e entre estes e os particulares.²

Dentre as formas encontradas para o estabelecimento destas parcerias, encontram-se os contratos, consórcios, convênios e as parcerias público-privadas, dentre outros, todos instrumentos com o objetivo de suprir o que o Estado de Bem Estar Social pregou ser de sua obrigação.

Para se tratar do objeto do presente trabalho, que é o convênio administrativo, premente se faz distingui-lo das demais formas de acordos de vontade passíveis de serem firmados pelos entes federados.

O contrato é o acordo clássico, derivado do direito privado, no qual as partes firmam este instrumento com a finalidade de reciprocamente atenderem a seus anseios, mediante claras obrigações recíprocas e finalizando a produção de um certo efeito desejado. No caso do contrato de cunho administrativo, além destas qualidades comuns a todos os contratos soma-se a obrigatoriedade de que em pelo menos um dos pólos figure ente público que, nesta qualidade celebre o acordo de vontade com a finalidade de consecução de fins públicos, ou melhor dizendo, fins que atendam aos direitos transindividuais estabelecidos pela Constituição da

² Para uma discussão mais aprofundada do tema vide: MOREIRA, 2005.

República Federativa do Brasil, segundo o regime específico do direito público (DI PIETRO, 2003). Como pode ser firmado entre entes da federação bem como entre estes e particulares, neste último caso a regra é a realização de licitação para que se propicie aos particulares a igualdade de condições de pactuar com a administração pública por um lado, e também se busque a melhor forma de contratação para a administração, ou seja, o alcance do melhor preço associado ao melhor produto e/ou serviço. Estes se encontram regulados pela lei 8.666 de 21 de junho de 1993.³

Já os consórcios, aqui se tratando estritamente dos consórcios de direito público, atualmente regulados pela Lei 11.107 de 06 de abril de 2005, são definidos como acordo entre pessoas públicas de mesmo nível, seja da administração direta ou indireta. Ou seja, apenas podem ser firmados consórcios entre municípios, ou entre estados, mas não entre estados e municípios ou estados e união. Além disso, ao contrário do contrato e mesmo dos convênios e das parcerias público-privadas, com o advento da atual lei há possibilidade dos consórcios se constituírem em uma pessoa jurídica com a finalidade específica de geri-lo. Para isso inclusive foi criada a figura da “associação pública” no Código Civil de 2002, no artigo 41, inciso IV, mediante alteração promovida pela citada lei 11.107/2005. Em regra nos consórcios há um interesse comum entre as partes, o que os diferencia dos contratos onde se entende haver um interesse comutativo entre as partes. Também não se cogita haver preço ou remuneração, o que se aplica são verbas destinadas a consecução deste fim comum. Também não há necessidade de licitação para eleição dos parceiros, conforme vem se manifestado a doutrina.⁴

Por fim, as parcerias público-privadas, disciplinadas pela lei n. 11.079 de 30 de dezembro de 2004, são contratos administrativos de concessão, que podem se dar na modalidade patrocinada ou administrativa. Podem ser celebrados por todos os órgão

³ Para maiores esclarecimentos vide: PELLEGRINO, 1990, MELLO, 2005, AMARAL, 2006, MOREIRA, 2005, DI PIETRO, 2003, MEIRELLES, 2006.

⁴ Para maiores informações vide: BORGES, 2005, GOMES, 2006, MADEIRA, 2006, MEDAUAR E OLIVEIRA, 2006, DI PIETRO, 2003, MEIRELLES, 2006, MELLO 2005.

da Administração Pública direta, por fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Desta forma, entendem-se estas parcerias como contratos de concessão, também comutativos, cujo diferencial encontra-se na possibilidade de haver contraprestação pecuniária do parceiro público, de par com as tarifas cobradas do usuário do serviço público objeto da concessão, seja este precedido de obra ou não.⁵

Já os convênios administrativos, que são tratados de maneira específica no presente trabalho, têm como característica ser, assim como os consórcios, um instrumento de cooperação para a consecução de uma finalidade comum. Diferem dos consórcios especialmente pela possibilidade de serem firmados entre entes públicos de diversos níveis, bem como, o que será discutido, entre entes públicos e privados. Os convênios surgem no direito administrativo, como instrumentos jurídicos que permitem a *cooperação* de diferentes pessoas de direito público, ou entre estas e particulares. Neste sentido, tendo em vista o contexto atual que impõe ao Estado tarefas diferenciadas e especializadas, este instrumento de cooperação possibilita a conjugação de esforços de diversos entes naquilo que isoladamente os entes públicos não seriam capazes de realizar.

No Brasil, os convênios em primeiro plano, e os consórcios em menor grau, são os instrumentos jurídicos que permitiram à União, Estados, Municípios e entes da administração indireta, realizar esforços conjuntos para concretizar os direitos fundamentais e transindividuais preconizados pela Constituição Federal⁶. Isso se dá tanto nas áreas que a Constituição determinou a competência concorrente de todos ou de dois dos entes públicos federados, quanto naquelas em que, embora a norma indique um ente como responsável, a realização material da finalidade pública está

⁵ Para um estudo mais aprofundado vide: PESTANA, 2006, DI PIETRO, 2005, FERREIRA, 2006, DI PIETRO, 2003, MEIRELLES, 2006, MELLO, 2005.

⁶ Muitos doutrinadores se resumem a denominar isso de interesse público.

diretamente relacionada com o interesse geral e, portanto, também assiste aos demais cooperarem no que for possível.

Esta cooperação, expressa de maneira mais enfática a partir da Constituição de 1988, em especial em seu artigo 23, parágrafo único, assume novo impulso com a Emenda Constitucional n. 19 de 4 de junho de 1998, que implementou a "Reforma Administrativa" em nível constitucional. Esta se concretiza com a nova redação do artigo 241, o qual determina que:

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 transferidos.

Neste sentido, a transformação do perfil da Administração Pública brasileira impôs o estabelecimento de novos paradigmas, partindo-se da noção de concentração das tarefas para uma coordenação gerencial num âmbito de cooperação interna e em outro de colaboração externa ao Estado, segundo Moreira Neto (1998).

A coordenação, interna à própria estrutura da Administração, se opera ou pela autonomia gerencial do órgão, ou pela gestão associada de diversos órgãos. A autonomia gerencial propõe, a partir da celebração de contratos de gestão, estabelecer deveres e responsabilidades do órgão autônomo. Em relação à gestão associada entre vários órgãos ou entidades da Administração, sua operação se observa através de consórcios públicos e convênios de cooperação. Já na colaboração, a partir do que a Administração associa-se a outros entes, sejam eles públicos ou privados, para consecução de interesse público, isso se opera através da gestão em parceria, operada através de convênios e contratos de gestão.

Desta forma, percebe-se a importância dos convênios administrativos no âmbito da atuação administrativa, como instrumentos de cooperação entre os

diversos órgãos da Administração e destes com os particulares, com vista à realização dos interesses transindividuais dispostos na nova ordem constitucional.

Segundo Meirelles (2006), o serviço público evoluiu cronologicamente da sua prestação centralizada para a delegação. Desta para as outorgas e daí para a prestação por entes para-estatais, chegando então ao estágio atual, com serviços que envolvem interesse recíproco e, portanto, são realizados em mútua cooperação, através de convênios administrativos.

Para se realizar o referido estudo, primeiramente se verificará a posição dos convênios no direito administrativo (2) buscando compreender a natureza jurídica destes (2.1) bem como a natureza do compromisso firmado entre os partícipes do convênio administrativo (2.2). Na segunda parte se abordará os reflexos que a fixação da natureza jurídica do convênio administrativo traz para a sua aplicabilidade (3), abordando-se primeiramente a possibilidade de se estabelecer um convênio entre entes públicos e privados (3.1), a necessidade de se seguir as exigências impostas pelo processo licitatório para que um convênio possa ser firmado entre entes públicos e privados (3.2) e por fim como se dá o ingresso em um convênio, a denúncia de um convênio e as sanções que encontram-se previstas nos convênios administrativos (3.3). Ao final são apresentadas algumas conclusões sobre os reflexos práticos da análise teórica realizada no presente trabalho.

2 POSIÇÃO DOS CONVÊNIOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO

O objetivo desta primeira parte é buscar posicionar teoricamente a figura jurídica denominada de convênio administrativo. Para tanto, primeiramente se trata da definição de sua natureza jurídica. Em um segundo momento busca-se, a partir desta definição, compreender a relação existente entre aqueles que firmam, entre si, um convênio administrativo.

2.1 Natureza Jurídica do Convênio Administrativo

Primeiramente são apresentados alguns conceitos relativos a compreensão do que se entende por convênio administrativo para, posteriormente, buscar uma definição própria.

Um dos grandes celeumas em que se debatem hoje os administrativistas acerca deste tema trata-se da natureza jurídica do convênio administrativo. A principal questão parece ser a verificar se este se trata : a) de uma espécie de contrato ou b) de um acordo de vontade *sui generis*.

Primeiramente se apresenta a corrente que compreende tratar-se o convênio administrativo de um acordo que não se caracterizaria como um contrato. Grande doutrinador que defende esta posição é Meirelles (2006, p. 407) para o qual “convênio é um acordo, mas não é um contrato”.⁷ Segundo o autor há características que os distinguem, conforme se estabelece na Tabela 1.

Contratos	Convênios
Interesses diversos e opostos	Interesses comuns e coincidentes
Há sempre duas partes onde uma quer o objeto do ajuste e a outra a	Há partícipes com as mesmas pretensões. A posição jurídica dos

⁷ Neste sentido também GASPARINI, 2003, p.382-387.

contraprestação correspondente	signatários é idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um segundo suas possibilidades.
--------------------------------	--

Tabela 1 -Características distintivas entre os Convênios e os Contratos administrativos. Formulado com base em Meirelles (2006).

Para Szklarowsky (1991), os convênios se traduzem em uma cooperação associativa, sem vínculos contratuais, entre órgãos e entidades da Administração pública ou entre estes e o particular.

Moreira Neto (1996) aduz que "o convênio é o ato administrativo complexo, modalidade pública do gênero acordo, pelo qual uma entidade pública coopera com outra para a satisfação de um interesse público comum". Para o autor há distinções estruturais, funcionais, teleológicas e patrimoniais que diferenciam o convênio do contrato, conforme pode ser verificado na Tabela 2.

Distinções	Contratos	Convênios
Estrutural – conteúdo da vontade expressa pelas partes	Objeto da vontade das partes é diverso	Objeto da vontade das partes é o mesmo
Funcional – interesse que se pretende satisfazer	Cada parte compõe seus respectivos e diferentes interesses	Os interesses se unificam pelo consenso, por serem comuns
Teleológica – satisfação específica do interesse público	Administração vai obter diretamente a satisfação pela prestação feita pela outra parte. Contrato é finalístico.	Administração apenas dispõe sobre o modo pelo qual irá satisfazê-lo ao eleger a via consensual da cooperação (entre entidades públicas) ou colaboração (entidades públicas e privadas) Convênio é instrumental.
Patrimonial – comutatividade, no sentido econômico	Está presente no contrato, pois se pressupõe transferência econômica. Há criação de obrigações	Não está presente no convênio. Há estipulação de deveres e só

		eventualmente de obrigações em caso de dano.
--	--	--

Tabela 2 – Características distintivas entre os Convênios e os Contratos administrativos. Formulado com base em Moreira Neto (1996).

Deve-se deixar claro que, por mais que haja partes com obrigações recíprocas nos contratos administrativos e haja interesses diversos na sua consecução, a finalidade destes deve ser a mesma que a dos convênios, ou seja, o chamado interesse público ao qual deve atender a administração. Se um contrato não visar um interesse público que tenha por objeto o alcance de um direito transindividual, previsto constitucionalmente, este contrato não poderá ser denominado de contrato administrativo e não estará cumprindo a sua função.

Para Di Pietro (2003, p. 292) os convênios não constituem uma modalidade de contrato, sendo que esta os define como “uma forma de ajuste entre o poder público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração”. Respalda sua fundamentação no fato de que na lei 8.666/1993, que regula as licitações e contratos administrativos, quando esta se refere, em seu artigo 116 aos convênios, estipula que à estes apenas se aplica, “no que couber” o disposto na referida lei.

Assim como outros doutrinadores já citados, Di Pietro (2003) ressalta a existência de interesses contrapostos nos contratos e de interesses comuns nos convênios. Afirma que entre os conveniados há objetivos institucionais comuns, o que não ocorre entre as partes contratantes. No convênio os partícipes buscam um resultado comum, por meio de uma mútua colaboração. Além disso, enquanto no contrato o valor pago a título de remuneração passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu, tornando-se irrelevante a sua destinação, no caso dos convênios administrativos o valor destinado deverá ser utilizado única e

exclusivamente para a execução do objeto avençado, devendo-se prestar contas deste ao Tribunal de Conta responsável pelo ente federado.⁸

Em resumo, na Tabela 3 se apresentam, para Di Pietro (2003) as principais distinções entre convênios e contratos administrativos.

Contratos	Convênios
Interesses contrapostos	Interesses comuns
Objetivos institucionais diversos entre as partes	Objetivos institucionais comuns entre os conveniados
Cada qual busca o seu interesse	Busca de um resultado comum, por meio da mútua colaboração.
Valor pago a título de remuneração passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu, tornando-se irrelevante sua destinação.	Valor repassado fica expressamente vinculado à utilização prevista no convênio, havendo a obrigatoriedade de se prestar contas não só ao ente repassador como também ao Tribunal de Contas
Vontades são antagônicas, se compõem mas não se adicionam, delas resultando uma terceira espécie de vontade – contratual	As vontades de somam para alcançar os interesses e objetivos comuns
Como há uma vinculação contratual, faz-se obrigatória a permanência no cumprimento do contrato bem como se permite a aplicação de sanções à parte descumpridora.	Não havendo vinculação contratual, não há possibilidade de se estipular uma cláusula de permanência obrigatória, nem de sanção pela inadimplência.

Tabela 3 - Características distintivas entre os Convênios e os Contratos administrativos. Formulado com base em Di Pietro (2006).

Estes são os argumentos dos autores que defendem tratar-se o convênio administrativo de um acordo *sui generis* de vontades, distinto do contrato pelos motivos supra elencados.

A segunda corrente que se apresenta é a que considera o convênio administrativo como uma espécie de contrato.

⁸ Conforme artigo 71, IV, da CF/88.

Para Mello (2005), os convênios são contratos realizados quer entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sem que deles resulte criação de pessoas jurídicas – o que os faz distintos dos consórcios -, quer entre estes entes e entidades privadas – outro fator que os diferencia dos consórcios. Afirma ainda o autor que só podem ser firmados convênios com entidades privadas sem fins lucrativos. E para se firmar convênios com entidades privadas, salvo quando este possa ser travado com todas as interessadas, o sujeito público terá que licitar ou, se impossível, realizar procedimento que assegure o princípio da igualdade.

Já Justen Filho (1996), que elaborou trabalho específico sobre este tema, afirma que se considerando o modelo federativo brasileiro, onde existem três órbitas de entes federados (união, estados e municípios), aos quais se atribuem competências administrativas próprias, subsistindo ainda competências concorrentes, complementares e supletivas, os contratos são forma de desconcentração e descentralização da atividade administrativa. Sabe-se que a pluralidade de entidades autônomas não significa auto-suficiência de cada qual. E, havendo necessidade de cooperação entre estas entidades, exige-se uma formalização jurídica da atividade cooperativa entre os diversos órgãos integrantes da administração pública. Daí a utilização do instrumento contratual como veículo formal de estruturação desse processo.

Justen Filho (1996) afirma que o contrato é instrumento de satisfação do interesse das partes pactuantes. Deste ponto de vista haveria dois tipos de contratos: contratos bilaterais ou de permuta e contratos plurilaterais, associativos ou cooperativos.

Segundo Ascarelli (1969) que trata da teoria dos contratos plurilaterais, nestes contratos todas as partes são titulares de direito e obrigações. Cada parte tem obrigações não uma para com uma outra, mas para com todas as outras. Ou seja, utilizando-se como analogia figuras geométricas, se num contrato bilateral as partes

estariam em lados opostos de uma reta; no contrato plurilateral, as partes estariam dispostas em um círculo (Figura 1)

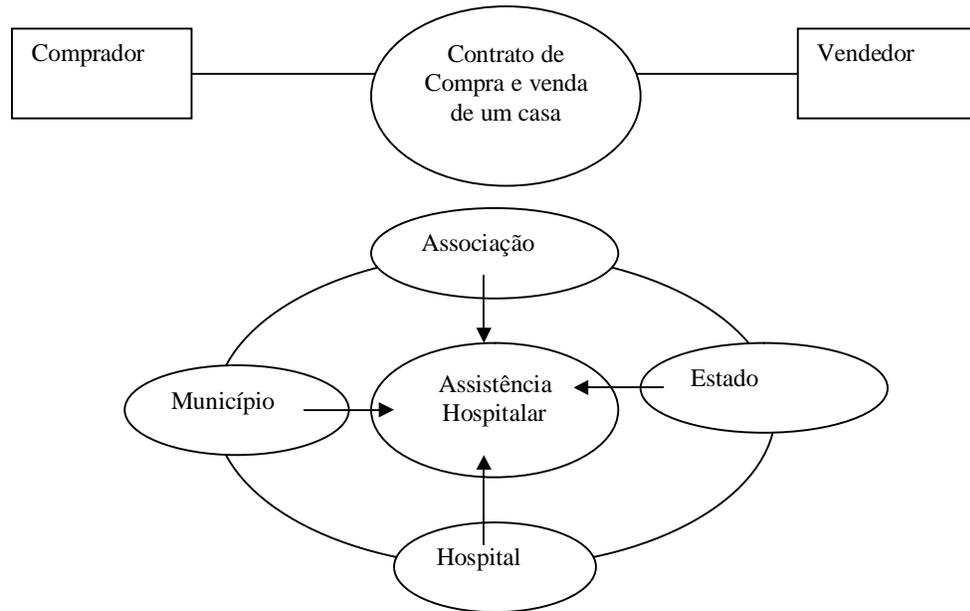


Tabela 4 - Representação dos contratos comutativos e contratos bilaterais, com base em Ascarelli (1969)

Ao contrário dos contratos bilaterais, nos contratos plurilaterais - aplicáveis à em sua teoria à formação das sociedades comerciais -, os interesses contrastantes das várias partes devem ser unificados por meio de uma finalidade comum. Os contratos plurilaterais aparecem como contratos com comunhão de fim. Segundo Ascarelli (1969), o conceito de “fim ou escopo” ganha nos contratos plurilaterais a sua autonomia. Nos bilaterais, este se identifica com a função típica do próprio contrato, no caso da venda, na “troca da coisa pelo preço”. Nesse caso, o “escopo ou fim do contrato” prende-se ao próprio negócio e não a possíveis fatos ou atos posteriores, permanecendo no campo dos motivos que, uma vez ocorridos, concluem o contrato, o que não ocorre com os contratos plurilaterais. . (ASCARELLI, 1969)

Caso sejam examinados os direitos e deveres das várias partes de um contrato plurilateral, não se tardará a ver que eles se prendem, justamente, à realização da finalidade comum. Nos demais contratos, ao contrário, o direito de cada parte é “tipicamente” distinto daquele da parte contrária, como no caso da venda, em que o vendedor tem direito ao pagamento do preço e o comprador à entrega da coisa. Por outro lado, caso sejam examinadas as obrigações das várias partes de um contrato plurilateral, constatar-se-á poder cada obrigação ter um objeto diverso, sem ter, entretanto, cada uma, um conteúdo típico constante, como nos demais contratos. E estas obrigações não são recíprocas, mas para com todas as demais, ou seja, findando o objetivo comum. (ASCARELLI, 1969)

Admitida a idéia de se tratar o convênio de um contrato plurilateral, seguem-se as outras considerações do autor proponente desta acepção. (JUSTEN FILHO, 1996)

O convênio administrativo seria, para este autor, a figura contratual que pode ser utilizada como veículo de viabilização da atividade de cooperação entre as entidades administrativas. Nesta situação duas ou mais pessoas administrativas disciplinam o exercício conjugado de atribuições, definindo fins comuns a serem atingidos através da aplicação de recursos próprios. Neste caso não há interesses contrapostos, mas sim a identidade e homogeneidade dos interesses, sendo que o objeto do acordo é querido e perseguido por todas as partes. (JUSTEN FILHO, 1996)

Nesta hipótese, todas as entidades comparecem à avença na idêntica condição de perseguidoras de um interesse de cunho público. Nenhuma delas tenciona obter lucro (ainda que possam auferir remuneração) e a avença funciona como instrumento de utilização ótima dos recursos públicos. (JUSTEN FILHO, 1996)

Por outro lado, o convênio não possui natureza sinalagmática, nem é instrumento de permuta de bens ou direitos. Também não funciona como fim em si mesmo, como seriam os contratos bilaterais ou de permuta. Por estes motivos, inclusive, não se subordina à imposição de prévia licitação – considerando-se a não

participação de particulares – pois não se busca a proposta mais vantajosa, não se atua como se fosse um particular. Estes seriam os pontos defendidos por Justen Filho (1996) tratando-se especificamente de convênios firmados entre entes públicos.

Em outra obra, onde trata brevemente do assunto, Justen Filho (2004) assinala a possibilidade de celebração de convênios entre entes públicos e privados, ressaltando a necessidade da licitação quando houver mais de um ente privado em igualdade de posição, para que se respeite o princípio da isonomia.

Analisando-se as posições supra dispostas, parece mais concreta, no ponto de vista da regulação das questões práticas, e acertada, do ponto de vista da fundamentação teórica, as posições defendidas por Justen Filho (1996) e Mello (2005), admitindo-se assim tratar-se o convênio administrativo de contrato de natureza plurilateral.

Contudo, não basta definir-se sua natureza jurídica se não se compreender que reflexos esta pode ter na conformação da utilização deste instrumento, especialmente nos pontos tocantes a: possibilidade de convênio entre entes público e privados, obrigatoriedade ou não de licitação, entrada e saída do convênio, sanção por saída do convênio, responsabilidade por inadimplemento de obrigações, responsabilidade por inadimplemento de deveres colaterais. Contudo, para que estes aspectos possam ser melhor debatidos, faz-se necessário compreender que relação regula as partes, ou partícipes, deste acordo de vontades.

2.2 Natureza do compromisso entre os partícipes

A natureza do vínculo assumido na celebração do instrumento de convênio é um dos pontos mais interessantes do exame deste instituto. E a natureza deste vínculo depende diretamente da aceção que se tem do convênio: se uma espécie de contrato plurilateral ou se um acordo *sui generis* de vontade.

Meirelles (2006), que entende não ser o convênio uma espécie de contrato, vai considerar que a utilidade de distinguir-se convênio e contrato serve exatamente para assinalar a inexistência de vínculo contratual entre as partes, sendo estes livres para ingresso ou denúncia do acordo. A esta consideração serve o argumento de que o convênio em si tem seu fundamento na simples concordância das partes. Assinala que não há partes, mas sim partícipes que possuem as mesmas pretensões. Por isso, neste acordo “a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades, para a consecução do objetivo comum, desejado por todos.” (MEIRELLES, 2006, p. 407) Desta forma, não haveria nenhuma obrigação entre as partes, ficando cada qual apenas “responsável pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participou voluntariamente do acordo.” (MEIRELLES, 2006, p. 407-408)

O próprio autor afirma que esta instabilidade institucional, criada pela ausência de vínculos contratuais “vem criando dificuldades insuperáveis para sua operatividade, especialmente no campo empresarial, que exige pessoas e órgãos responsáveis para as contratações de grande vulto.” (MEIRELLES, 2006, p. 408) Ora, se é exatamente esta natureza fluida do compromisso entre as partes que tem causado celeumas e dificuldades na tratativa dos convênios, lógico se faz admitir sua natureza contratual plurilateral que resolverá estas questões sem contudo atingir o cerne do convênio que é a cooperação.

Neste sentido, Mello (1995) afirma que a natureza dos convênios requer uma equilibrada composição entre as partes, sem a qual não se pode falar em um acordo ou ajuste. Ou seja, é da natureza de todo e qualquer acordo de vontades, contratual ou não, que as partes gozem de legítima expectativa quanto à ação das demais. Não é possível se falar em liberdade total no convênio, porque senão não haveria razão para se firmar um instrumento legal que o materializasse.

Palacky (1977), afirma que as partes podem prever no instrumento do convênio as hipóteses em que este poderá ser finalizado por mútua disposição ou unilateralmente, desde que satisfeitas as obrigações pactuadas. Ainda considera a possibilidade da inadimplência como causa de rescisão, prevendo aplicáveis as hipóteses de resilição e de resolução, quando da inexecução que enseje mesmo perdas e danos.

Assim, parece inadequado o argumento que sustenta a inexistência do vínculo entre as partes de um convênio para eximir a responsabilidade obrigacional. Não existe obrigatoriedade em se aderir ou em se manter o convênio, e neste sentido a regra é a unilateralidade se nada dispor em contrário o próprio documento. Todavia, é diversa a responsabilidade pelas prestações materiais ajustadas se já foram estas realizadas pelos demais partícipes, o que eventualmente admitido, contraria aos princípios de equidade.

Aliás, no artigo 2, parágrafo único da Lei 8.666/1993, considera-se contrato, para a aplicação da referida lei “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a *estipulação de obrigações recíprocas*, seja qual for a denominação utilizada.” Nesta passagem verifica-se a clara distinção entre os contratos comutativos, onde há obrigações recíprocas, e os convênios que assumem a natureza de contratos plurilaterais, onde, embora haja obrigações, estas não são recíprocas, mas sim assumidas e direcionadas para a execução do fim comum do referido convênio.

Ou seja, não há obrigações recíprocas entre os partícipes, contudo há, estipulado pelo próprio convênio, obrigações assumidas a serem cumpridas que, em havendo o seu descumprimento, certamente resultarão na responsabilização daquele que não cumpriu com sua parte do acordo de cooperação.

Desta forma, pode-se sintetizar a questão relacionada à relação entre as partes do convênio administrativo da seguinte maneira. Primeiramente não há obrigatoriedade para as partes de celebrar ou manter-se em um convênio firmado. Contudo, uma vez celebrado, as partes devem umas às outras não obrigações recíprocas, posto que não se espera uma comutatividade de um convênio, mas o respeito às obrigações assumidas para a execução da finalidade comum e o respeito aos deveres colaterais deste resultante.

Assim, há dois tipos de laços que unem os partícipes de um convênio: as obrigações assumidas para a consecução do fim comum e os deveres colaterais de conduta.

Com relação às obrigações assumidas, parece claro que, se uma das partes deixar de cumprir com a obrigação assumida, deverá arcar com as perdas e danos deste decorrente. Não se trata de um ressarcimento a outra parte, mas uma forma de ver cumprido o objeto do convênio celebrado. Por exemplo: se uma das partes se compromete a ceder um determinado espaço para que neste se realizem trabalhos atinentes ao convênio e se este não for cedido, certamente haverá um inadimplemento para com a finalidade do convênio e não necessariamente para com uma das outras partes, posto que não se poderá cumprir com seus fins. Neste sentido parece clara a obrigatoriedade de se cumprir com as obrigações assumidas.

Além desta responsabilidade, encontram-se presentes também os deveres colaterais que as partes assumem quando firmam um acordo de vontade. Dentre estes deveres pode-se citar o da boa fé objetiva e o princípio da confiança, que se traduzem no comportamento das partes com lealdade e lisura no decorrer do cumprimento do acordo avençado.

Segundo Couto e Silva (2004, p. 273) nas relações jurídicas, inclusive naquelas de direito público, as partes envolvidas:

devem proceder corretamente, com lealdade e lisura, em conformidade com o que se comprometeram e com a palavra empenhada que, em última

análise, dá conteúdo ao princípio da segurança jurídica, pelo qual, nos vínculos entre o Estado e os indivíduos, se assegura uma certa previsibilidade da ação estatal, do mesmo modo que se garante o respeito pelas situações constituídas em consonância com as normas impostas ou reconhecidas pelo poder público, de modo a assegurar a estabilidade das relações jurídicas e uma certa coerência na conduta do Estado.

Adentrando especificamente nestes deveres colaterais das partes que firmam um convênio administrativo, pode-se compreender o cumprimento de sua responsabilidade, de acordo com os princípios supra mencionados como um norte para resolver as questões que vem afligindo a resolução de muitos convênios administrativos.

Segundo Perez (1989, p. 89), a administração pública e o administrado devem adotar um comportamento leal em todas as fases de constituição das suas relações até o aperfeiçoamento do ato que lhe dê vida e em relação aos possíveis defeitos destes atos. E completa (PEREZ, 1989, p. 125) afirmando que qualquer que seja o tipo de obrigação, qualquer que seja a natureza da prestação e a pessoa obrigada, não só deverá realizar o especificamente previsto, mas também todas as conseqüências que sejam confirme a boa fé.⁹ Trata-se esta boa fé objetiva de atuar, na realização e execução do convênio, com uma conduta objetiva, previsível e adequada aos parâmetros da sociedade.

O que se espera ao introduzir estes elementos é buscar um parâmetro para que se possa compreender a relação entre as partes quando da celebração de um convênio administrativo e quando, em especial, houver algum descumprimento deste por quaisquer das partes, procurar resolvê-lo com base nestes princípios, da boa fé e da confiança, que constituem os deveres colaterais das partes.

E quando se fala de partes, não está cobrando a atuação apenas do ente federado para com o particular, mas também a contrapartida de todos aqueles que

⁹ Tradução livre o autor.

buscaram no convênio o fim último que é a cooperação para atingir algum bem transindividual comum.

Neste sentido se entende confiança, nas palavras de Menezes Cordeiro (2001, p.. 1234) como “a situação em que uma pessoa adere, em termos de actividade ou de crença, a certas representações, passadas, presentes ou futuras, que tenha por efectivas”. Porto (2006, p 131) completa afirmando que o termo confiança está fortemente relacionado com a idéia de certeza e previsibilidade das relações mantidas entre o Estado e os particulares, decorrendo de um enfeixe de normas constitucionais que tutelam e estimulam confiança”.

Em suma, o que se busca a colocação desta atitude como dever colateral de um convênio é o ideário de que ninguém irá cooperar se não depositar nos demais a confiança necessária para que ele mesmo cumpra sua parte.

De outra forma, a boa fé vem complementar esta expectativa de conduta esperada e conduta a ser exercida mediante a esperada. Para Martins-Costa (2000, p. 239):

[...] a correlação entre confiança e boa-fé está, para além do parentes etimológico em que a boa-fé, na acepção objetiva, caracteriza arquétipo ou standard jurídico, segundo o qual cada pessoa deve ajustar a própria conduta a este arquétipo, obrando como obraria um homem reto: com honestidade, lealdade, probidade, qualificando, por isto, uma norma de comportamento leal.

Ambas se embasam na expectativa legítima, e é esta que deve reinar em um convênio onde todos buscam um fim comum.

3 REFLEXOS DA NATUREZA JURÍDICA DOS CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS

Se na primeira parte se tratou da natureza do instituto objeto do presente trabalho, definindo-o como sendo um contrato plurilateral, nesta segunda parte busca-se verificar quais seriam as conseqüências de se considerar o convênio com tal natureza, bem como são levantadas outras questões atinentes a sua forma de celebração e execução.

3.1 Possibilidade de convênio entre entes público e privados

Embora bastante clara a possibilidade de se realizar convênios entre entes públicos de mesma e de diversa hierarquia, isso não pode ser dito da realização destes convênios entre entes públicos e privados.

Conforme já assinalado, dispõe o artigo 23 da CF, em seu parágrafo único que Lei complementar fixará normas para a 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. Contudo, até a presente data não há uma lei complementar que trate especificamente desta cooperação, em especial dos convênios administrativos. Além disso, conforme poderia se ler, não fala este dispositivo de cooperação entre entes públicos e privados, mas tão somente entre entes públicos. Também no artigo 71, VI que trata da obrigatoriedade de prestação de contas dos valores repassados pela União mediante convênio, este repasse parece referir-se somente a Estados, Distrito Federal e Municípios. O artigo 241, CF, que dispõe que os entes federados disciplinarão por meio de lei os consórcios e convênios, também só assinala a possibilidade deste convênio entre os referidos entes.

Já o artigo 199, parágrafo único literalmente expressa que “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”, abrindo assim possibilidade de se firmar a figura do convênio entre entes públicos e particulares, pelo menos com relação ao SUS.

Para Di Pietro (2003) o convênio entre entidades públicas e privadas é possível. Não na forma de delegação de qualquer serviço ou competência, mas na forma de fomento. Segundo a autora, este pode ser utilizado quando “o Poder Público quer incentivar a iniciativa privada de interesse público”. Ou seja, “ao invés de o Estado desempenhar, ele mesmo, determinada atividade, opta por incentivar ou auxiliar o particular que queira fazê-lo, por meio de auxílios financeiros, subvenções, favores fiscais etc.” (DI PIETRO, 2003, p. 294) Contudo, há de se ter cuidado para não transformar o convênio em uma forma indireta de delegação de serviço público.

Segundo Meirelles (2006) o convênio pode ser firmado tanto entre entes públicos quanto entre estes e entes particulares, que disponham de objetivos comuns e de interesses recíprocos. Para o autor foi a interpretação doutrinária equivocada da Constituição Federal, bem como a errônea redação do artigo 10, parágrafo 3, item *b*, do Decreto Lei n. 200/1967 que levaram à inadequada compreensão de que os convênios só poderiam ser firmados entre entes públicos, o que já deve se encontrar superado hoje.

Para Modesto (1999, p. 115) “os convênios não se destinam a regular apenas a atividade integrante de sujeitos da administração pública, mas também atividades “cooperativas” do Poder Público com particulares.” Neste sentido Castro e Rodrigues (2005), Szklarowsky (1991) e Justen Filho (2004).

Inclusive o Decreto 93.872/1986, que trata de repasse de verbas do tesouro nacional explicitamente admite em seu artigo 48 que “os serviços de interesse

recíproco dos órgãos e entidades de administração federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares, poderão ser executados sob regime de mútua cooperação, mediante **convênio**, acordo ou ajuste”

Mello (2005) mais pontualmente afirma que só podem ser firmados convênios com entidades privadas sem fins lucrativos. Neste sentido vale questionar se efetivamente a administração pública poderá firmar convênios com entidades privadas com fins lucrativos? Como o principal escopo do convênio é a cooperação para a execução de um fim comum, esta pergunta parece bastante relevante. Entidades privadas sem fins lucrativos, como entidades de classe, setoriais, universidades, centros de pesquisa dentre outros podem ter sem dúvida o mesmo objetivo institucional que tem a administração pública, podendo assim se caracterizar o interesse comum. Contudo, isso não parece ser sempre verdade quando se tratar de uma empresa privada. Neste caso, como diferenciar a celebração de um convênio com a de um contrato comutativo? Estas questões necessitarão ser analisadas caso a caso.

3.2 Obrigatoriedade de licitação

Outra questão que assola os convênios, especialmente aqueles firmados com entes privados, trata-se da questão da obrigatoriedade ou não de se realizar licitação para se firmar o referido convênio.

Para Di Pietro (2003, p. 296) não se aplica a exigência de licitação aos convênios “pois neles não há viabilidade de competição; esta não pode existir quando se trata de mútua colaboração, sob variadas formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, recursos humanos, imóveis.” Parece que a autora confunde a finalidade do convênio com as partes conveniadas, posto que sim, podem haver mais de um ente privado, em igualdade de condições, disposto a firmar o referido convênio. Se não houver a licitação ou processo semelhante que garanta a isonomia e

a impessoalidade, poderá este acordo estar eivado de vício, posto que firmado sem observar os ditames que cercam a contratação de entes públicos com particulares.

Neste sentido, segundo Mello (2005), para se firmar convênios com entidades privadas, salvo quando este possa ser travado com todas as interessadas, o sujeito público terá que licitar ou, se impossível, realizar procedimento que assegure o princípio da igualdade.

Conforme o artigo 116 da Lei 8.666/1993, "aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos **convênios**, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração." No caso específico da obrigatoriedade ou não de licitação, entende-se que cabe a aplicação das disposições da referida lei aos convênios. A regra deve ser a obrigatoriedade de licitação para firmar o convênio e a exceção deve se encontrar embasada nos artigos 24 e 25 da lei de licitações e contratos administrativos, ou seja, com base na dispensa ou na inexigibilidade de licitação. Tão somente nestas exceções pode-se pensar na não realização de uma licitação para se firmar o convênio administrativo.

3.3 Ingresso, denúncia e sanção nos convênios

Outro tema extremamente relevante trata-se da forma de ingresso e denúncia dos convênios administrativos. Para os autores que entendem que não se trata o convênio de uma modalidade de contrato, o ingresso e a denúncia são livres, ou seja, quaisquer dos entes pode aderir ou se retirar do convênio, sem que com isso possa sofrer qualquer sanção. Além disso, qualquer cláusula sancionatória se entenderia como não escrita em um convênio administrativo.

Contudo, o artigo 116, parágrafo 6º, da Lei 8.666/1993, contempla a possibilidade de **conclusão, denúncia, rescisão** ou **extinção do convênio**. Na conclusão se entenderia que, passado o período estipulado, o convênio firmado deixa de existir pelo decurso do prazo. A denúncia seria o ato unilateral pelo qual um dos

partícipes declara o desinteresse em dar continuidade ao convênio. Já a rescisão trata-se, em regra de um rompimento não necessariamente querido pelas partes.

Para os autores que entendem se tratar o convênio de uma espécie de contrato plurilateral, embora possível às partes a denúncia, não poderiam estas se eximir, seja da responsabilidade por inadimplemento de obrigações assumidas, seja pela responsabilidade por inadimplemento de deveres colaterais do convênio celebrado. Ou seja, há sim a possibilidade de livre adesão e livre denúncia, mas sem deixar de cumprir com as responsabilidades e deveres já assumidos por cada uma das partes para com a finalidade do convênio.

Com relação a questão de cláusula sancionatória, a própria lei 8.666/1993, em seu artigo 116, § 3º, estabelece sanção para o partícipe que não cumprir adequadamente os termos do convênio. Isso se dá por meio da retenção do repasse das parcelas do convênio. Esta retenção pode se aplicar, por exemplo “quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida”, “quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas”, dentre outras. Assim, embora haja discussão doutrinária dizendo que não haveria possibilidade de se implementar em um convênio uma cláusula sancionatória, a própria lei a disciplina de maneira clara e explícita.

Isso também deve poder ser aplicado ao ente público que não cumprir com sua parcela de deveres e obrigações, não repassando, por exemplo, as parcelas nas datas estipuladas no convênio. Se há possibilidade de legalmente se estabelecer sanção ao particular que participa do convênio, também deverá, pelo princípio da equidade, se poder estabelecer cláusula contratual sancionatória ao ente público que não cumprir com seus deveres e obrigações.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre as breves discussões travadas no presente trabalho, ficam as seguintes assertivas:

- a) O convênio é um contrato de natureza plurilateral, onde se busca a cooperação para o cumprimento de fins englobados pelos interesses transindividuais garantidos pela Constituição da República Federativa do Brasil;
- b) O convênio não obriga as partes, mas estabelece deveres colaterais, derivados da boa-fé e da confiança.
- c) Há dois tipos de laços que unem os partícipes de um convênio: as obrigações assumidas para a consecução do fim comum e os deveres colaterais de conduta.
- d) A relação entre as partes conveniadas é de um dever colateral de conduta baseados na boa fé objetiva e na confiança;
- e) A obrigação das partes, nos convênios administrativos é para com o fim comum deste, e não entre estas, como ocorre nos contratos bilaterais ou comutativos;
- f) O convênio administrativo pode ser firmado tanto entre entes públicos quando entre estes e entes privados;
- g) Contudo, quando se tratar de entes privados, há de se observar que todos os partícipes tenham como interesse comum a finalidade do convênio e não interesses particulares;
- h) A licitação deverá ser obrigatória quando um ou mais dos partícipes for privado, com exceção guardada apenas para os casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação claramente estipulados na Lei 8.666/1993.

- i) As partes são livres para aderir e denunciar o convênio, a qualquer tempo, contanto que as partes sejam devidamente indenizadas naquilo que já tenham realizado de seus deveres.

Se há sanções legais para o descumprimento dos convênios, também poderá haver sanções contratuais para devidamente regulá-los

5 REFERÊNCIAS

ASCARELLI, Tullio. **Problemas das Sociedades Anônimas e direito comparado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1969.

BRASIL. Decreto nº 20, de 1/02/91: Estabelece critérios e condições para transferências de recursos financeiros do Tesouro Nacional mediante a celebração de convênios, por parte de órgãos federais da Administração Pública Federal direta e indireta, inclusive fundações e dá outras providências.

_____. Decreto nº 93.872, de 23/12/1986, do artº 48 ao 57: Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.

CASTRO, José Nilo de; RODRIGUES, Tais Erthal. Convênio IPSEMG. **Revista Brasileira de Direito Municipal - RBDM**. Belo Horizonte, ano 6, v. 17, p. 163-174, jul. – set. 2005.

COSTA, Paulo Barbosa. Parecer: convênio – exame de legalidade formal e substancial. Motivação e finalidade dos acordos administrativos. Vícios impossibilitadores de sua celebração. **Revista da Procuradoria Geral do Estado**. Salvador, v. 2, p. 199-209. jan. – dez. 1998.

COUTO E SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (lei n. 9.784/99). **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 237, p. 271-315. jul. – set. 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 272 p.

_____. **Parcerias na administração pública**. Rio de Janeiro: Atlas, 2005. 449 p.

FERREIRA, Luiz Tarcisio Teixeira. **Parcerias Público-Privadas: aspectos constitucionais**. São Paulo: Fórum, 2006, 236 p.

GARCIA, Telma Maria Perez. Convênio administrativo: necessidade de interesses convergentes, vedada a previsão de contraprestação. **Boletim do Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. São Paulo, v. 26, n. 1, p. 17-21. jan. – fev. 2002.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. 889 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

_____. Contratos entre órgãos e entidades públicas. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo. v. 15, p. 75-84. 1996.

MARTINS-COSTA, Judith. **A Boa-fé no direito privado**. São Paulo: RT, 2000.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 826 p.

_____. **Direito Municipal Brasileiro**. 3a ed. São Paulo: RT, 1977.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. Interesse público primário e secundário – convênio entre União e Estado – dever de indenização (Parecer). In: **Revista de Direito Público**, nº 75. jul. – set. 1985.

MENEZES CORDEIRO, Antonio Manuel da Rocha. **Da boa fé no direito civil**. Coimbra: Almedina, 2001.

MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa. Convênios e consórcios administrativos: instrumentos jurídicos do federalismo brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 46, out. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=457>>. Acesso em: 26 nov. 2006.

MODESTO, Paulo. Convênio entre entidades públicas executado por fundação de apoio, serviço de saúde, conceito de serviço público e serviço de relevância pública. **Revista trimestral de Direito Público**. São Paulo, v. 28, p. 109-128. 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Parecer: convênio – bem público estadual – caducidade. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 205, p. 315-322. Jul. – set. 1996.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Coordenação gerencial na Administração Pública - Administração Pública e autonomia gerencial. Contrato de gestão. Organizações sociais. A gestão associada de serviços públicos: consórcios e convênios

de cooperação. In: **Revista de Direito Administrativo**, n. 214. São Paulo: Renovar, out. – dez. 1998.

PALACKY, Ana Cristina. Os convênios na administração pública. In: **Revista de Administração Municipal**, v. 24, nº 145. IBAM: São Paulo, 1977.

PESTANA, Marcio. **Concorrência pública na parceria público privada**. Rio de Janeiro: Atlas, 2006. 155 p.

PORTO, Éderson Garin. O princípio da proteção da confiança e a boa-fé objetiva no direito público. **Revista da Ajuris**. Porto Alegre, n. 102, p. 127-142. jun. 2006.

RE n. 119.256-SP, 1. Turma, Rel. Min. Moreira Alves. **Revista Trimestral de Jurisprudência - STF**. v. 141, t. 2, p. 619-627. ago. 1992.

RE n. 21.587, 2 Turma, Rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro; DJU 28.11.1994, p. 32601

SZLARWSKY, Leon Frejda. Convênios – consórcios administrativos – ajustes – outros instrumentos congêneres. **Revista dos Tribunais**, ano 87, v. 751, p. 166-171. mai. 1998.

_____. Convênios administrativos. **Revista dos Tribunais**, ano 80, v. 669, p. 39-47. jul. 1991.

VIOLIN, Tarso Cabral. Peculiaridades dos convênios administrativos firmados com as entidades do terceiro setor . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 833, 14 out. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7421>>. Acesso em: 23 nov. 2006.

Enviado: 05/10/08
Aceito: 31/12/08
Publicado: 31/12/08