

LAUDICEIA PAIVA

SINOPSE DO CONVÊNIO ADMINISTRATIVO

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO SÃO LUÍS
NÚCLEO DE APOIO DE SANTA CRUZ
JABOTICABAL-SP
2012**

LAUDICEIA PAIVA

SINOPSE DO CONVÊNIO ADMINISTRATIVO

Trabalho de conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Educação São Luís, como exigência parcial para a conclusão do Curso de Pós - Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo.

Orientador: Prof. Emerson Benedito Ferreira

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO SÃO LUÍS
NÚCLEO DE APOIO DE SANTA CRUZ
JABOTICABAL-SP
2012**

Dedico este trabalho a Deus, responsável por estar aqui hoje, dando-me conhecimento e força necessários para conquistar mais esta etapa.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus o âmago de minha existência.

Aos Professores e ao Orientador Emerson Benedito Ferreira, pela dedicação e disponibilidade nos momentos de orientação e esclarecimentos de dúvidas.

A agradável convivência com os colegas de curso.

Aos amigos e familiares, que nos deram todo apoio nessa conquista.

“Por mim governaram príncipes e nobres; sim, todos os juízes da terra.”
(BÍBLIA SAGRADA, 2012)

RESUMO

O presente trabalho concentrou-se na pesquisa sobre o Convênio Administrativo na órbita da Lei nº 8.666/93 e demais legislações aplicáveis ao tema. O objetivo deste trabalho consiste em traçar os conceitos basilares do instituto do Convênio e delinear um procedimento operacional padrão aos operadores do Direito. Pontuam alguns aspectos necessários ao entendimento da matéria, tais como o histórico, conceito, natureza jurídica, fontes, princípios, objeto, finalidade, classificação, formalização, vigência, execução, revisão e término do Convênio. Em que pese a Administração Pública firmar anualmente milhares de Convênios, as obras existentes relacionadas ao assunto escolhido são esparsas e compactas, não admitindo muitas citações e divagações sobre o tema, sob pena de cometer erros. Assim como o legislador constitucional, também o legislador ordinário, diferenciou contratos administrativos de convênios administrativos, e este trabalho se debruçará sobre essa diferenciação. Espero adicionar, nem que de forma tímida, aos estudantes do Direito Administrativo, bem assim aos servidores da Administração Pública, um trilho inicial para o fortalecimento doutrinário neste campo pouco explorado, diante de sua importância social.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1. ASPECTOS GERAIS DOS CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS.....	10
1.1. Conceito.....	10
1.2. Aspectos históricos.....	11
1.3. Fontes.....	16
1.4. Natureza jurídica.....	18
1.4.1. O convênio administrativo como um acordo de vontades.....	18
1.4.2. O convênio administrativo como um ato coletivo.....	19
1.4.3. O convênio administrativo como um contrato “lato sensu”.....	19
1.4.4. O convênio administrativo como um contrato “stricto sensu”.....	19
2. ASPECTOS INTRINSECOS DOS CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS.....	21
2.1. Princípios Gerais.....	21
2.1.1. Princípio da legalidade dos convênios.....	21
2.1.2. Princípio da impessoalidade dos convênios.....	21
2.1.3. Princípio da moralidade dos convênios.....	22
2.1.4. Princípio da publicidade dos convênios.....	22
2.1.5. Princípio da eficiência dos convênios.....	22
2.2. Princípios Específicos.....	14
2.2.1. Princípio do planejamento dos convênios.....	23
2.2.2. Princípio do controle dos convênios.....	23
2.2.3. Princípio da completude subsidiada dos convênios.....	24
2.3. Objeto.....	24
2.4. Finalidade.....	25

2.5. Classificação.....	25
2.5.1. Quanto aos partícipes.....	26
2.5.1.1. Quanto à natureza jurídica.....	26
2.5.1.2. Quanto à atividade administrativa.....	27
2.5.2. Quanto ao objeto.....	27
2.5.3. Quanto ao objetivo.....	27
2.5.4. Quanto aos recursos financeiros.....	28
2.5.5. Quanto à fiscalização.....	29
2.5.6. Quanto à execução.....	29
2.5.7. Quanto à ciência do Poder Legislativo.....	30
2.5.8. Quanto ao Plano de Trabalho.....	30
2.5.9. Quanto às impropriedades.....	31
2.5.10. Quanto à prestação de contas.....	32
2.5.11. Quanto ao término.....	33
2.6. Interpretação.....	33
2.7. Vigência.....	34
3. ASPECTOS EXTRÍNSECOS DOS CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS.....	35
3.1. Execução.....	35
3.2. Revisão.....	36
3.3. Término do Convênio.....	37
CONCLUSÃO.....	38
REFERÊNCIAS.....	39

INTRODUÇÃO

Este trabalho concentra-se na necessidade de se delinear um estudo simplificado, mas frutífero, sobre os Convênios Administrativos, diante de sua importância para a Administração Pública. É que, com o excesso de obrigações, o Estado tende a descentralizar seu poder criando em seu auxílio uma pessoa jurídica ou utilizando-se de instrumentos como os Convênios Administrativos.

Dessa maneira, podemos dividir sua importância de duas maneiras:

A primeira, quantitativa, residindo no fato de a Administração Pública (Federal, Estadual, Municipal e do Poder Legislativo) firmar, anualmente, milhares de Convênios Administrativos, tanto entre seus entes, como com a iniciativa privada, tendo os mais variados objetos materiais.

Já, a segunda, é qualitativa. Por falta de obras específicas e estudos aprofundados acerca dos Convênios Administrativos, alguns administradores compreendem este instituto como um simples Contrato Administrativo.

Assim, para que seja possível traçar os conceitos basilares do instituto do Convênio Administrativo e delinear um procedimento operacional padrão aos operadores do Direito, será necessário um estudo da Lei n. 8.666/93 (BRASIL, 2012a)¹, passando-se por alguns pontos das demais legislações aplicáveis ao tema que possuem o condão de complementar e esclarecer o embrionário instituto.

Concisamente, servirá para esclarecer as principais dúvidas acerca dos Convênios Administrativos, dando um aparato geral sobre os princípios gerais e específicos, objetivos e finalidades, classificações, formalizações e vigência, execução, revisão e término visando à facilitação e compreensão da matéria, correlacionando às peculiaridades da Lei n. 8.666/93, e demais normas administrativas constitucionais.

¹ BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em maio, 2012 (a).

1. ASPECTOS GERAIS DOS CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS.

1.1 Conceito.

A Constituição Federal de 1988 adota a idéia de cooperação entre os entes federativos. Em seu art. 23 (BRASIL, 2012c)², arrola as competências comuns da União, Estados-Membros, Municípios e Distrito Federal, ressaltando no parágrafo único a possibilidade de lei complementar fixar normas para cooperação entre essas entidades, com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar comum.

Preliminarmente, ressalta-se a distinção entre convênio e contrato. No último, as partes têm interesses opostos, com anseios diferentes. Já nos convênios, o interesse dos partícipes é convergente, caminhando na mesma direção.

Segundo Helly Lopes Meirelles, convênio “é acordo e não contrato”³. Leciona que no contrato existem partes com interesses oposto e no convênio há partícipes com interesses comuns.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴, convênios são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum entre os partícipes. Concluindo-se ser acordo e não contrato.

Elias Freire⁵ ensina que o traço característico dessa cooperação associativa é a liberdade de ingresso e retirada dos partícipes do convênio.

Etimologicamente, Convênio é um substantivo masculino que significa acordo, convenção, pacto, ajuste. Termo derivado do latim *conveniu*⁶.

² BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em maio. 2012 (c).

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Editora: Malheiros, 1996, p. 378.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zannela. *Direito Administrativo*. 22ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p.214.

⁵ FREIRE, Elias. *Direito Administrativo*, 3ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2002, p. 342.

Doutrinariamente, Helly Lopes Mirelles⁷ conceitua-o como sendo “acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para a realização de objetivos de interesses comum dos partícipes.”

Para Eros Roberto Grau⁸, convênios “são instrumentos de declaração de vontades que se encontram e se integram, dirigindo-se, todas elas, a um objetivo comum, sem que, portanto, umas às outras se oponham.”

Já, Diógenes Gasparini⁹, ensina que “os convênios têm partícipes, convenientes e não vinculados contratualmente, que visam objetivos de interesses iguais, comuns, tendo por objeto qualquer coisa, desde que encarne um interesse público, podendo sintetizar um interesse particular aditivo, sendo deferido a qualquer deles, a qualquer momento, denunciar o convênio e dele se retirar.”

1.1. Aspectos Históricos.

Observa-se que as Constituições Federais, até 1965, não utilizavam o vocábulo Convênio Administrativo.

A Constituição de 1891 (BRASIL, 2012d)¹⁰ tratava do tema como “ajustes e convenções sem caráter político”, fazendo com que sua celebração, entre os Estados, existisse apenas através de aprovação da União.

“Art. 65. É facultado ao Estado:

§1º- Celebrar entre si ajustes e convenções sem caracter político.

Art.48. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

Art. 16. Entabolar negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre adreferendum do Congresso, e aprovar os que os Estados celebrarem na conformidade do artigo 65.

⁶ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 1ª Ed. 10 ip. Rio de Janeiro. Nova Fronteira, 1979.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Obra citada, p. 354.

⁸ GRAU, Eros Roberto. *Convênio e Contratos. Verbete*. In: Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo. Saraiva, 1978, p. 380.

⁹ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 2ª Ed. São Paulo. Saraiva. 1992, p.294.

¹⁰ BRASIL, Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em maio 2012 (d).

Embora a Constituição Federal de 1891 não utilizasse o vocábulo convênio, esse passou a designar ajustes ou pactos entre entidades de direito público, interno ou internacional.

Dessa maneira, um dos primeiros Convênios criados talvez seja o firmado em 17 de outubro de 1895¹¹, entre os Estados de Pernambuco e o de Alagoas, que visava fiscalizar e cobrar os direitos nas estações limítrofes de ambos os Estados.

Com a Constituição Federal de 1934 (BRASIL 2012e)¹², sobreveio a expressão “acordo”, prevista no art. 5º, com a seguinte redação:

Art. 5. Compete privativamente a União:

(...)

§1º. Os actos, decisões e serviços federaes serão executados em todo o paiz por funcionários da União, ou em casos especiaes, pelos Estados, mediante acordo com respectivos Governos.

Nessa esteira, a Constituição Federal de 1937 (BRASIL 2012f)¹³, seguindo a linha das Constituições de 1891 e 1934, manteve a expressão “acordo” e a necessidade deles serem firmados entre os Estados Federados e aprovados pelo Conselho Federal, *in verbis*:

Art. 55. Compete ao Conselho Federal:

(...)

b) aprovar os Acôrdos concluídos entre os Estados.

(...)

A Constituição Federal de 1946 (BRASIL 2012g)¹⁴ preocupa-se em de legislar mais sobre o assunto e manteve o vocábulo “acordo”.

Ainda com a nova redação, esta Constituição previu que mediante “acordo” firmado entre União e Estados Federados, podiam os funcionários federais se encarregar da execução das leis, dos serviços estaduais, dos atos e das decisões de suas autoridades.

¹¹ Cf. BROSSARD, Paulo. *Convênio - Previdência Social - Nulidade*. Parecer nº s-001, de 17/10/1985, da Consultoria Geral da República. Em revista de direito Administrativo, Rio de Janeiro, nº 162, outubro/dezembro, 1985, p. 251, § 19. Aprovado pelo Decreto Presidencial nº 2.328, de 20 de agosto de 1896.

¹² BRASIL, Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em maio. 2012 (e).

¹³ BRASIL, Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm. Acesso em maio. 2012 (f).

¹⁴ BRASIL, Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm Acesso em maio. 2012 (g).

Permitiu também à União, mediante “acordo”, determinar que os funcionários estaduais executassem encargos análogos, em matéria de sua competência, desde que provesse as despesas necessárias à execução, conforme transcrição:

Art. 18. Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas Leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

(...)

§ 3º. Mediante acordo com a União, os estados poderão encarregar funcionários federais da execução de leis e serviços estaduais ou de atos e decisões das suas autoridades; e reciprocamente, a União poderá, em matéria da sua competência, cometer a funcionários estaduais encargos análogos, provendo às necessárias despesas.

O vocábulo Convênio, no ordenamento jurídico nacional, foi introduzido por intermédio da Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, à Constituição Federal de 1946 (BRASIL, 2012g)¹⁵.

Essa Emenda possibilitou aos Estados e Municípios firmarem convênios com a União e não somente entre os Estados como dispunha a redação original da Constituição de 1946.

A finalidade da inserção desses novos convênios era a de assegurar a ampla e eficiente coordenação dos programas de investimento e de serviços públicos.

Os convênios também foram observados no ramo do direito Tributário, no qual os partícipes poderiam obter até 10% (dez por cento) da arrecadação efetuada nos territórios, provenientes do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza de pessoas físicas, e sobre produtos industrializados, com exceção do incidente sobre o fumo e bebidas alcoólicas:

Art. 22. EC nº 18 de 1/12/65, PB D.O.U de 06/12/65. Sem prejuízo do disposto no artigo 2, os Estados e Municípios que celebrem com a União convênios destinados a assegurar ampla e eficiente coordenação dos respectivos, programas de investimentos e serviços públicos, especialmente no campo da política tributária, poderão participar de até 10% (dez por cento) da arrecadação efetuada, nos respectivos territórios, proveniente do imposto referido no artigo 8º, nº II, incidente sobre o rendimento das pessoas físicas, no artigo 11, excluindo o incidente sobre fumo e bebidas alcoólicas.

¹⁵ BRASIL, Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965 à Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc18-65.htm. Acesso em maio. 2012 (g).

A Constituição Federal 1967 (BRASIL, 2012h)¹⁶ manteve o vocábulo “Convênio”, utilizado até os dias atuais, em quatro momentos.

O primeiro deles foi ao tocante à competência da União:

Art. 8º Compete a União:

§1º. A União poderá celebrar convênios como os Estados par execução, por funcionários estaduais, de suas leis, serviços ou decisões.

Após, quanto à competência dos Estados e Municípios, dispôs:

Art. 13. Os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas Leis que adotarem, respeitados, dentre os princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

(...)

§3º. Para a execução, por funcionários federais ou municipais, de suas leis, serviços ou decisões, os Estados poderão celebrar convênios com a União ou os Municípios.

Em seguida, tratou acerca da delegação de atribuições da administração tributária, preceituando que:

Art. 13. Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios arrecadar:

(...)

§ 7º. Mediante convênios, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão delegar, uns aos outros, atribuições de administração tributária, e coordenar ou unificar serviços de fiscalização e arrecadação de tributos.

Finalmente, a Constituição de 1967 prevê aos Municípios celebrarem convênios diretamente com a União:

Art. 2 e V, 7. Sem prejuízo do disposto no artigo 25, os Estados e Municípios, que celebrarem com a União convênios destinados a assegurar a coordenação dos respectivos programas de investimento e administração tributária, poderão participar de até dez por cento da arrecadação efetuada, nos respectivos territórios, proveniente dos impostos referidos no artigo 22, nºs.VI” excluído o incidente sobre o fumo e bebidas.

¹⁶ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em maio. 2012 (h).

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (BRASIL, 2012i)¹⁷, que deu nova redação a Constituição Federal de 1967, ou seja, a “Constituição” outorgada pelo Regime Militar manteve a redação do art. 13, § 3º, anteriormente citada.

Contudo, suprimiu o art. 8º, § 1º, utilizando-se do termo “convênio” no seu art. 23, § 6º, no tocante à isenção dos impostos na competência dos Estados e Distrito Federal.

Art. 23. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir Impostos sobre:
(...)

§ 6º. As isenções do imposto sobre operações relativas a circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos fixados em convênios celebrados e ratificados pelos Estados, segundo o disposto em Lei Complementar.

A Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975 (BRASIL, 2012j)¹⁸, tem natureza tributária, e dispôs sobre os convênios para a concessão de isenções do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias. Foi o primeiro diploma legislativo que tratou de forma vertical sobre os convênios no Brasil.

Dessa maneira, é válido a título de ilustração trazer à baila alguns dos artigos dispostos nesta Lei Complementar, *in verbis*:

Art. 1º. As isenções dos impostos sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos dos convênios celebrados e ratificados pelo Estado e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.

Art. 2º. Os convênios a que alude o artigo 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo Federal.

Artigo 3º. Os Convênios podem dispor que a aplicação de qualquer de suas cláusulas seja limitada a uma ou a algumas Unidades da Federação.

Artigo 10. Os convênios definirão as condições gerais em que se poderão conceder, unilateralmente, anistia, remissão, transação, moratória, parcelamento, de débitos fiscais e ampliação do prazo de recolhimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias.

Artigo 11. O regimento das reuniões de representantes das Unidades da Federação será aprovado em convênio.

¹⁷ BRASIL, Emenda Constitucional nº 1, de 1969 à Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/.../emendas/emc.../emc01-69.htm. Acesso em maio. 2012 (i).

¹⁸ BRASIL, Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp24.htm. Acesso em maio. 2012 (j).

Também a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2012c), na mais das vezes, não utiliza a expressão “convênio”, preferindo os termos “cooperação e colaboração”, ao prever a possibilidade de cooperação para o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional, e ao que tange ao planejamento municipal, e à colaboração em matéria de sistema de ensino:

Artigo 23 parágrafo único. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

Parágrafo único. Lei Complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, e o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional.

Artigo 29. O município reger-se-á por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição dos seguintes Estados e os seguintes preceitos:

(...)

X- cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

“Artigo 221. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão um regime de colaboração em seus sistemas de ensino.

Depreende-se, no modelo federativo, a idéia de cooperação entre as três pessoas políticas, atribuindo-lhes competência comum.

Contudo, há de se observar que nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, no que se refere ao Sistema Tributário Nacional, o legislador preferiu a utilização do vocábulo convênio.

1.2. Fontes.

A Teoria Geral dos Contratos divide os contratos em público e privado. Segunda as ensinanças de Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁹ Os primeiros são os Contratos Administrativos ou Convênios Administrativos, já os contratos de direito privado da Administração Pública são os regidos pelo direito privado.

Consigna-se que a lei é a fonte imediata ou direta dos Convênios Administrativos; e que o acordo bilateral ou plurilateral de vontades entre os convenientes ou partícipes é sua fonte secundária, mediata ou indireta.

¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Obra citada, p. 191 ss.

O instituto jurídico convênio rege-se por normas esparsas, aplicando-se subsidiariamente a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2012a), na conformidade do disposto no art. 116:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - 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;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

§ 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

§ 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à

entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

1.3. Natureza Jurídica

Todo objeto de estudo possui uma natureza jurídica identificada ou identificável, o que possibilita a distinção entre eles. Necessário saber a natureza jurídica dos convênios para se estabelecer o correto tratamento jurídico no que concerne aos seus efeitos práticos e jurídicos.

Existem várias correntes acerca da natureza jurídica dos convênios administrativos:

1.3.1. Como um acordo de vontades.

Entende-se, por esta corrente esposada por Hely Lopes Meirelles (1996), que o convênio é um acordo de vontades. Difere do contrato já que neste há partes com interesses diversos e opostos, enquanto no convênio há partícipes com interesses convergentes.

O que pode diversificar aqui é a cooperação de cada um, visto que a posição jurídica é uma só, inexistindo vinculação contratual entre eles. Por esse motivo, qualquer dos partícipes pode denunciar o convênio, retirando-se quando o desejar.

1.3.2. Como um ato coletivo.

Sustentam alguns autores, como Roujou de Bobée e Eros Roberto Grau (1978, p. 378-380), que convênio é um ato coletivo, opondo-se ao contrato, instrumento no qual os participantes desejam o mesmo fim.

1.3.3. Como um contrato *lato sensu*.

Entende-se por esta corrente, a quem se filia Almicar Motta²⁰, que o convênio possui natureza jurídica de contrato administrativo, na forma mais ampla. Ainda que com denominações diversas os instrumentos negociais, firmados pelo Estado, dentro de sua jurisdição, possuem natureza jurídica de contratos administrativos.

Conclui pertence a um microsistema próprio, relativamente independente do sistema geral dos contratos e licitações públicas. As autoridades administrativa e judiciária são os autênticos intérpretes das normas aplicáveis subsidiariamente aos convênios administrativos.

1.3.4. Como um contrato *stricto sensu*.

Esta corrente, defendida por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 213), infere que haverá um contrato administrativo *stricto sensu* sempre que uma das partes for um ente público.

Trata-se de entendimento superado pela Lei de Licitações, que rege todos os acordos de vontades firmados pela Administração com particulares na forma de contratos, excetuando-se os convênios, que têm regime especial de celebração, excluindo-se-os do procedimento de licitação.

Embasado na Lei n. 8.666/93 (BRASIL, 2012a), a natureza jurídica dos Convênios é o acordo de vontades, pressupondo objetivo e interesse comum entre os partícipes. A relação entre os partícipes é equilibrada, não há obrigações a serem assumidas, mas, obrigações a serem cumpridas.

Assim, nos moldes do art. 116, da Lei n. 8.666/93, no seu sentido amplo, convênio se enquadra nas técnicas de contratos públicos, no que couber.

²⁰ MOTTA, Almicar. *Convênios*. Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, nº 37, Rio de Janeiro, 1985, p. 198.

2. ASPECTOS INSTRÍNSECOS DOS CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS.

2.1. Princípios Gerais

Segundo Edmir Netto de Araújo²¹, os princípios gerais do Direito Administrativo, em especial os princípios constitucionais da Administração Pública, são os mesmo aplicados aos Convênios Administrativos: o da legalidade, o da impessoalidade, o da moralidade, o da publicidade e o da eficiência, expressamente dispostos no art. 37, *caput*, da Constituição federal de 1988.

2.1.1. Princípio da legalidade dos convênios

Por este princípio, consoante Hely Lopes Meirelles (1996, p. 78-79), os partícipes ficam atrelados à lei, para firmar, executar e extinguir os convênios administrativos, buscando sempre o bem comum.

2.1.2. Princípio da impessoalidade dos convênios.

Conhecido também como princípio da finalidade. Por ele, segundo Diógenes Gasparini (1995,p.9), o administrador deve buscar o fim legal, que a norma indica, expressa ou implicitamente, visando ao objetivo do ato, de maneira impessoal.

Sabendo-se que os atos administrativos são imputados ao órgão ou entidade da Administração e não ao agente que o praticou, o ato deve ser impessoal, porque institucional, expressado por quem está investido da função estatal.

²¹ ARAÚJO, Edmir Netto de. *Os princípios administrativos na Constituição de 1988*. Em revista da Procuradoria-Geral de São Paulo, nº 34, dezembro de 1990, p. 133.

2.1.3. Princípio da moralidade dos convênios

Conforme ensina José Afonso da Silva²², além de formalmente legais é necessário que os atos administrativos sejam materialmente comprometidos com a moralidade administrativa. Além da lei os convênios devem obedecer à ética institucional. A moralidade deve ser observada também pelo particular que se relaciona com a Administração Pública.

2.1.4. Princípio da publicidade dos convênios.

Segundo Hely Lopes Meirelles (1996, p. 81), os efeitos externos do ajuste ficam subordinados à publicidade que consiste na divulgação oficial do ato para conhecimento público. Os convênios administrativos não podem ser sigilosos. A publicação possibilita mecanismos de controle por parte dos administrados em geral.

2.1.5. Princípio da eficiência dos convênios.

Ensina Maria Sylvia Di Pietro (2009, p. 75), que por este princípio, o administrador deve agir buscando a consecução do melhor resultado possível. Deve, ainda, atentar aos padrões modernos de gestão e administração, atualizando-se, modernizando-se, e transpondo a burocracia que leva à ineficiência do ato a ser praticado.

2.2. Princípios Específicos

Embasado no regramento jurídico de que trata a matéria, podem-se arrolar três princípios específicos basilares aos convênios administrativos:

2.2.1. Princípio do planejamento dos convênios.

²² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 8ª Ed. Ver. AM. São Paulo, Editora: Malheiros, 1992, p. 571.

Também conhecido de princípio da planificação. Dispõe a Lei nº 8.666/93 (BRASIL 2012a), que todos os convênios devem ser antecipadamente planejados, mediante uma proposta prévia do proponente, por intermédio de um documento denominado Plano de Trabalho ou Termo de Referência.

Por meio dele, tem-se a síntese do objeto, da finalidade, meio de execução, aplicação dos recursos financeiros, mediante cronograma de desembolso, término, enfim, todos os itens verificadores do ajuste, previamente.

2.2.2. Princípio do controle dos convênios

Consoante a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2012a)²³, constata-se a permissão do controle interno e externo do convênio administrativo. Para tanto, deve o órgão público e repassador de recursos financeiros cientificar o órgão legislador do firmamento do convênio.

Presente, ainda na determinação de liberação de recursos parcelada, na de que todas as irregularidades devem ser sanadas, no dever do conveniente privado ou público zelar pela boa e regular aplicação das parcelas recebidas; que o órgão repassador do recurso deve fiscalizar sistemática e comprovadamente a execução das metas e aplicação dos recursos, que os partícipes devem adimplir as obrigações assumidas; a reaplicação dos saldos de aplicação no convênio, e, no caso de resíduo remanescente, ao término do ajuste, devolver ao órgão repassador²⁴.

Verifica-se, ainda, o princípio do controle na previsão legal que dispõe que as minutas de convênios, acordos ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas pelo órgão de assessoria jurídica da unidade responsável pela licitação²⁵.

2.2.3. Princípio da completude subsidiada dos convênios.

Entende-se por este princípio que os convênios regem em sua completude por dispositivos próprios. Na ausência de norma legal, aplicar-se-ão, subsidiária e

²³ Art. 116 § 2º, da Lei nº 8.666/93.

²⁴ Art. 116, §§ 3º e 6º, da Lei nº 8.666/93.

²⁵ Art. 116 c.c. o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

restritivamente, aos convênios, o regramento da licitação e dos contratos administrativos²⁶.

Entretanto, tais normas não podem contradizer às aplicáveis aos convênios, porque específicas à matéria, sob pena de ilegalidade.

2.3. Objeto

Consoante Eduardo Garcia de Enterría e Tomás Ramón Fernández²⁷, o objeto do convênio é o que virá a ser executado, o fim a que se pretende atingir.

A Instrução Normativa STN nº 02/97 e a Portaria Interministerial nº 127/08 preceitua que o objeto do convênio é o produto final do convênio, em consonância com o programa de trabalho e suas finalidades. O objeto do convênio deve atender ao interesse público e não ao particular, haja vista o interesse recíproco dos partícipes.

Assim, o objeto do convênio administrativo será aquele descrito no Plano de Trabalho ou no Termo de Referência, podendo ser obra, serviço ou outro objeto material nele descrito.

Obra é toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta²⁸.

Enquanto serviço consiste em toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesses para a administração, tais como demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnicos profissionais²⁹.

Pelo objeto se delimita a execução do convênio e se determinam os recursos financeiros necessários para tanto. Por isso, deve ser minimamente descrito, devendo ser líquido e certo, pena de se tornar inexecuível.

2.4. Finalidade

²⁶ Art. 116, *caput*, da Lei nº 8.666/93.

²⁷ ENTERRIA, Eduardo Garcia de & FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Direito Administrativo*. Trad. De Arnaldo Setti. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1990, p. 665 ss.

²⁸ Art. 6º, I, da Lei nº 8.666/93.

²⁹ Art. 6º, II, da Lei nº 8.666/93.

Segundo Eduardo Garcia de Enterría e Tomás Ramón Fernández (1990, p.727), o Convênio Administrativo é todo ajuste celebrado entre entidade da Administração Pública ou entre essas e organizações particulares, tendo por finalidade a satisfação de uma necessidade pública. Portanto, sua finalidade é pública, visando ao bem comum.

Isso não significa que não possa satisfazer também os interesses dos partícipes, desde que não frustre a satisfação da necessidade pública, com dispêndio econômico ao erário.

2.5. Classificação

Consoante as normas reguladoras e os ensinamentos dos autores abaixo identificados, conclui-se que o Convênio Administrativo pode ser classificado: quanto aos partícipes, ao objeto, ao objetivo, aos recursos financeiros, à fiscalização, à execução, à ciência ao Poder Legislativo, ao Plano de Trabalho, às impropriedades, à prestação de contas e ao término.

2.5.1. Quanto aos partícipes

Helly Lopes Meirelles (1996, p. 388) ao tratar de Convênios da Administração Pública leciona que “a possibilidade de tais acordos é ampla, entre quaisquer pessoas e organizações públicas ou particulares que disponham de meios para realizar os objetivos comuns, de interesse recíproco dos participantes.”

Toshio Mukai³⁰, afirma que nos convênios administrativos “participam pessoas de qualquer espécie, inclusive privada (física ou jurídica), sendo indispensável, porém, que pelo menos um dos convenientes seja entidade pública.”

Já Diógenes Gasparini³¹, ensina que:

“Dos convênios podem participar pessoas públicas de qualquer espécie (União, estado Federado, Município e Estado-Membro, União, Distrito federal e Estado-Membro) ou podem participar qualquer dessas pessoas (União, Município) e pessoas privadas, quer sejam físicas (homem, mulher), quer sejam jurídicas (sociedade mercantil e fundação). Não há necessidade de que tais pessoas

³⁰ MUKAI, Toshio. fls. 397. *Direito Administrativo Sistematizado*. 1ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1999, p. 582.

³¹ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 4ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1995, p. 399.

sejam da mesma espécie ou que todas sejam públicas. Todavia, dada à natureza administrativa que encerram, é indispensável de que, no mínimo, um dos participantes seja pessoa jurídica. Desse modo, não seriam convênios administrativos se todos seus convenientes fossem pessoas privadas.”

2.5.1.1. Concernente à natureza jurídica dos partícipes, os Convênios Administrativos podem ser classificados em públicos, privados e mistos.

Leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p.191), que público é o convênio composto por órgãos ou entidades públicas. Também, os que constam com partícipes de direito privado, mas, mantidos por órgãos públicos, como empresas públicas, sociedades de economia mista e as fundações públicas instituídas pelo Poder Público. Já no Convênio Privado, os partícipes são apenas entes privados, não possuem natureza jurídica administrativa. Enquanto nos mistos, participam entes públicos e privados. Geralmente, os convênios administrativos são mistos.

2.5.1.2. Relativamente à atividade administrativa, classificam-se de Convênio de Centralização e Convênio Descentralização Administrativa.

Depreende-se do teor do art. 116, § 1º, item VII, *in fine*, e § 3º, inc. I, ambos da Lei nº 8.666/93³², a existência do Convênio de Centralização Administrativa, aquele firmado entre dois entes públicos ou entre um ente público e outro privado, com finalidade diversa da descentralização da atividade pública. Também o Convênio de Descentralização Administrativa, o celebrado com outro ente público, visando à descentralização de uma atividade pública.

2.5.2. Quanto ao objeto.

O Convênio Administrativo pode ter como objeto: a obra, o serviço ou ambos³³.

São Convênios de Obras os que têm por objeto a execução de uma obra pública. Enquanto os de Serviços são aqueles cujo objeto consiste na prestação de um serviço

³² Cfe. art. 116, § 1º, item VII, *in fine*, e § 3º, inc. I, ambos da Lei nº 8.666/93.

³³ Art. 6º, I e II, da Lei nº 8.666/93.

público. Já, os de Obras e de Serviços objetivam tanto a execução da obra quanto à prestação de serviços públicos.

Relativamente à atividade de engenharia, os convênios podem ser classificados de Convênio de Obra de Engenharia e Convênio de Serviços de Engenharia, cujo objeto, respectivamente, seja a obra ou serviço.

2.5.3. Quanto ao objetivo.

Os convênios quanto ao objetivo pretendido, segundo Eduardo Garcia de Enterria e Tomás Ramón Fernández (1990, p. 665), podem ser de meio ou de resultado. Os Convênios de Meio tem por objetivo garantir uma atividade meio, como os de prestação de serviços. Enquanto os de Resultado visam à atividade fim, como os de construção de obras.

2.5.4. Quanto aos recursos financeiros.

Relativamente à origem dos recursos financeiros, a teor da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2012a), pode-se classificar os convênios em: Convênios de Recursos Públicos, Convênios de Recursos Privados e Convênios de Recursos Mistos.

Convênios de Recursos Públicos são os que têm como fonte única os recursos provenientes de entes públicos. Os de Recursos Privados são os oriundos dos setores privados. Os Mistos, os que possuem fonte mista de recursos financeiros.

Concernente à existência de saldos financeiros, podem ser classificados de Convênios com Saldos e Convênios sem Saldos.

Os Convênios com Saldos³⁴ classificam-se como: Convênio com Saldos Aplicados e os Convênios com Saldos Não aplicados, conforme tenham ou não saldos aplicados no mercado financeiro.

Os Convênios com Saldos Aplicados dividem-se em: Convênio de Poupança, Convênio de Curto Prazo e Convênio de Mercado Aberto, conforme onde tenha sido aplicado o saldo.

³⁴ Art. 116, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

No tocante às receitas financeiras³⁵ oriundas das aplicações dos saldos, temos os Convênios com Receitas Creditadas ou Convênios com Receitas Não Creditadas,

Com relação à aplicação das receitas creditadas no objeto do convênio, classificam-se como: Convênios com Receitas Aplicadas e Convênio com Receitas Não Aplicadas³⁶.

Quanto à liberação de parcelas de recursos financeiros pelo órgão repassador, podem ser classificados como Convênios de Recursos Liberados ou Convênios de Recursos Retidos³⁷.

2.5.5. Quanto à fiscalização.

Podem ser classificados em Convênios de Fiscalização Local e de Convênio de Fiscalização pelo Sistema de Controle Interno da Administração³⁸. Os primeiros são fiscalizados pelo órgão interno do partícipe público. Já, nos segundos, a fiscalização é realizada pela Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal, por intermédio de seu sistema de controle interno.

Ressalte-se que os Tribunais de Contas dos Estados são órgãos de fiscalização de controle externo, que têm como função não apenas a fiscalização de convênios, mas, toda atividade administrativa do Estado e dos Municípios.

2.5.6. Quanto à execução.

Levando-se em conta à complexidade das fases de execução, ensina Clemente Afonso Pereira de Souto³⁹, que podem ser Convênios Simples e Convênios Complexos.

Os Convênios Simples são os que apresentam uma ou duas fases de execução, denominados de monofásico ou bifásico, respectivamente. Enquanto os Convênios Complexos possuem três ou mais fases executivas, denominados de polifásicos.

³⁵ Art. 116, § 5º, da Lei nº 8.666/93.

³⁶ Art. 116, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

³⁷ Art. 116, § 3º, *caput*, da Lei nº 8.666/93.

³⁸ Art. 116, § 3º, I e II, da Lei nº 8.666/93.

³⁹ Cfe. SOUTO, Clemente Afonso Pereira de. *Convênios e outros repasses*. Tribunal de Contas da União. Apostila. Brasília, 2003, p. 22 e ss.

Ressalte-se, todavia, que se o convênio tiver apenas uma fase de execução, mas, houver vários desdobramentos executivos, será um Convênio Complexo ou polifásico, pois o que o qualifica é a globalidade de seus desdobramentos práticos.

Relativamente ao estágio executivo, dividem-se em Convênios Iniciais, aqueles não iniciados, ou que se encontram nas primeiras fases de execução; e em Convênios Terminais que se encontram com todas ou quase todas as fases executadas, porém, ainda não extinto.

Concernentemente ao cumprimento dos prazos estipulados para a execução, temos: os Convênios em Atraso, aqueles que possuem pelo menos uma fase executiva atrasada ao estipulado no Plano de Trabalho; e os Convênios em dia, porque em conformidade com as referidas estipulações.

2.5.7. Quanto à ciência do Poder Legislativo.

A teor do art. 116, § 2º, da Lei nº 8.666/93⁴⁰, verifica-se que os convênios administrativos em execução, dividem-se em Convênios Cientificados e Convênios Não Cientificados, conforme cientificado ou não o Poder Legislativo de sua existência.

2.5.8. Quanto ao Plano de Trabalho.

Relativamente ao Plano Formal de Trabalho⁴¹, os convênios podem ser: Convênios Planificados e Convênios Não Planificados, conforme tenham ou não sido desenvolvidos a partir de um Plano de Trabalho.

Podemos classificar os Convênios Planificados levando-se em conta seus elementos.

Com relação ao objeto, temos o Convênio Objetivado e Convênio Não Objetivado, conforme haja previsão ou não, no Plano Trabalho, de seu objeto de forma clara e precisa⁴².

⁴⁰ Art. 116, § 2º, da Lei nº 8.666/93 “(...)assinado o convênio a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva (...)”.

⁴¹ Art. 116, § 1º, IV, da Lei nº 8.666/93.

⁴² Art. 116, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93.

Em face das metas, denomina-se de Convênio de Metas e Convênio Sem Metas, conforme a estipulação ou não, no Plano de Trabalho, de quais as metas a serem atingidas⁴³.

Sob a ótica das fases ou etapas executivas, pode ser Convênio de Etapa e Convênio Sem Etapas, consoante tenha ou não, no Plano de Trabalho, etapas descritas a serem executadas⁴⁴.

Quanto ao planejamento financeiro, temos o Convênio Com Planejamento Financeiro e o Convênio Som Planejamento Financeiro, se existente ou não tal planejamento no Plano de Trabalho⁴⁵.

Os Convênios Com Planejamento Financeiro podem ser divididos em: Convênio Com Aplicação Planejada e Convênio Sem Aplicação Planejada, se existir previsão ou não, no Plano de Trabalho, o plano de aplicação de recursos financeiros⁴⁶.

Tais convênios podem ainda, ser classificados de: Convênios Com Cronograma de Desembolso e Convênios Sem Cronograma de Desembolso, se houver ou não, no Plano de Trabalho, previsão do cronograma de desembolso dos recursos financeiros⁴⁷.

Classificam-se, ainda, os convênios Planejados em: Convênios Com Custeio e Convênios Sem Custeio, conforme o Plano de Trabalho preveja ou não quem custeará financeiramente sua execução.

Concernente ao termo de execução classificam-se de: Convênios Com Termos Executivos e Convênios Sem Termos Executivos, conforme o Plano de Trabalho preveja ou não o início e o fim da execução do objeto do convênio, e de cada etapa ou fase de execução⁴⁸.

Os Convênios Com Custeio podem ser: Convênios Com Custeio Global e Convênios Com Custeio Parcial, conforme custeado total ou parcialmente pelo órgão ou entidade que repassou os recursos⁴⁹.

2.5.9. Quanto às impropriedades.

⁴³ Art. 116, § 1º, II, da Lei nº 8.666/93.

⁴⁴ Art. 116, § 1º, III, da Lei nº 8.666/93.

⁴⁵ Art. 116, § 1º, IV e V, da Lei nº 8.666/93.

⁴⁶ Art. 116, § 1º, IV, da Lei nº 8.666/93.

⁴⁷ Art. 116, § 1º, V, da Lei nº 8.666/93.

⁴⁸ Art. 116, § 1º, VI, da Lei nº 8.666/93.

⁴⁹ Art. 116, § 1º, VII, *in fine*, da Lei nº 8.666/93.

Os Convênios Administrativos podem ser divididos em: Convênio Com Impropriedades e Convênio Sem Impropriedades, conforme contenha ou não alguma impropriedade legalmente prevista⁵⁰.

Os Convênios Com Impropriedades podem ser divididos em:

Convênio com Aplicação Irregular, quando não comprovada a boa e regular aplicação da parcela de recursos financeiros recebida⁵¹.

Convênio com Desvio de Finalidade: o que apresenta desvio de finalidade na aplicação dos recursos financeiros⁵².

Convênio Com Atraso Injustificado, aquele que apresenta atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas⁵³.

Convênio Com Prática Atentatória, o que apresenta nas contratações ou nos demais atos executivos alguma forma prática atentatória aos princípios fundamentais da Administração Pública, caso de imoralidade administrativa⁵⁴.

Convênio Com Executor Inadimplente no qual ocorre inadimplência do executor nas cláusulas conveniais básicas⁵⁵.

Convênio Sem Execução Saneatória aquele n qual o executor deixa de adotar medidas saneadoras apontadas pelo repassador dos recursos, ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno⁵⁶.

2.5.10. Quanto à prestação de contas.

Os convênios quanto à prestação de contas classificam-se em: Convênios Com Prestação de Contas e Convênios Sem Prestação de Contas, dependendo da existência ou não de prestação de contas das parcelas recebidas para custeio da execução de seu objeto,

Os Convênios Com Prestação de Contas subdividem-se em: Convênio Com Tomada de Contas Especial e Convênio Com Tomada de Contas Simples⁵⁷. O primeiro

⁵⁰ Art. 116, § 3º, I, II e III, da Lei nº 8.666/93.

⁵¹ Art. 116, § 3º, I, da Lei nº 8.666/93.

⁵² Art. 116, § 3º, II, da Lei nº 8.666/93.

⁵³ Art. 116, § 1º, II, da Lei nº 8.666/93.

⁵⁴ Art. 116, § 1º, II, da Lei nº 8.666/93.

⁵⁵ Art. 116, § 1º, II, da Lei nº 8.666/93.

⁵⁶ Art. 116, § 1º, III, da Lei nº 8.666/93.

⁵⁷ Art. 116, § 6º, da Lei nº 8.666/93.

tipifica quando o executor não devolve, ao órgão repassador, os recursos financeiros remanescentes, saldos ou receitas de saldos, no prazo de trinta dias da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio. Já no Convênio Com Tomada de Contas Simples ocorre regular prestação de contas com o repasse dos recursos financeiros quando do seu término.

2.5.11. Quanto ao término.

No tocante ao seu término, os convênios classificam-se em: Convênio Concluído, Denunciado, Rescindido e Extinto⁵⁸.

Convênio Concluído é o que alcançou o final previsto, com a conclusão da execução de seu objeto, e com o repasse dos recursos remanescentes.

O Convênio Denunciado alcança seu termo antes do prazo previsto, por desinteresse na continuidade, por parte de seus partícipes.

Rescindido é o convênio que, antes de concluir suas etapas executivas previstas no Plano de Trabalho, foi objeto de rescisão pelos partícipes que não mais têm interesse em sua continuidade.

Por fim, denomina-se Extinto o convênio retirado do mundo jurídico por meio de ato formal judicial ou legal.

2.6. Interpretação.

Ensina Hely Lopes Meirelles (1996, p. 195), que as autoridades administrativas e judiciárias são os intérpretes das normas aplicáveis aos Convênios Administrativos.

Assim, a interpretação deve atender primeiramente ao interesse público e à satisfação das necessidades coletivas.

Os Convênios Administrativos são regulados por suas cláusulas, pelos preceitos de direito público e, supletivamente, pelos princípios da Teoria Geral dos Contratos e pelas disposições de Direito Privado.

⁵⁸ Art. 116, § 6º, da Lei nº 8.666/93.

Suas cláusulas devem estabelecer com clareza e precisão as condições de sua execução, definindo direitos, obrigações e responsabilidades dos partícipes, atrelando-se os termos conveniais ao Plano de Trabalho que os embasam⁵⁹.

As cláusulas conveniais devem ser interpretadas restritivamente e se contrariarem ao interesse público serão tidas como não escritas. Deve-se levar em conta além dos princípios gerais e específicos dos convênios, também, o princípio da vinculação da Administração ao interesse público, o princípio da presunção de legitimidade das cláusulas, o princípio da alterabilidade das cláusulas regulamentares e o princípio da excepcionalidade dos convênios de atribuição.

A Administração Pública pode unilateralmente alterar as cláusulas conveniais, restando aos partícipes, caso não aceitem, denunciarem ao termo de convênio. As cláusulas econômicas podem ser alteradas, em caso de imprevisão, para atender ao reequilíbrio financeiro e garantir a comutatividade dos encargos conveniais.

3.2. Vigência.

Os Convênios Administrativos vigem por prazo determinado, não podendo ter previsão de vigência por prazo indeterminado. Na ocorrência do termo final, pode-se, por intermédio de um termo aditivo, prorrogar-se sua vigência, que não poderá ultrapassar sessenta meses⁶⁰.

Prorroga-se a vigência, por exemplo, no caso de atraso justificado na implementação das fases executivas⁶¹.

A Administração Pública pode proceder à prorrogação do convênio, unilateralmente, cabendo ao partícipe, caso discordar, a denúncia.

⁵⁹ Art. 54, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

⁶⁰ Art. 57, II, da Lei nº 8.666/93.

⁶¹ Art. 116, § 3º, II, da Lei nº 8.666/93.

3. ASPECTOS EXTRÍNSECOS DOS CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS.

3.1. Execução.

A execução do objeto dos convênios administrativos, obra ou serviço, dar-se-á em conformidade com o Plano de Trabalho ou Termo de Referência, razão porque deve ser bem delineado e planejado⁶².

Em obediência ao princípio da racionalidade executiva do objeto, tem-se o planejamento que implica divisão da execução do objeto em fases ou etapas executivas, visando ao fim do convênio.

As metas são as diretrizes da execução⁶³. Elas ditam o *modus executandi*, tendo em conta as finalidades parciais, gerais ou específicas, traçadas no convênio.

A racionalidade executiva, com a quantificação temporal, espacial e financeira, retrata o início e fim da execução do objeto do convênio, permitindo-se prever a conclusão de cada etapa programada.

A contratação de mão de obra, a compra de materiais, a aquisição de imóveis dentro das condições pré-estabelecidas, dentre outros requisitos, podem fazer parte de uma mesma fase ou etapa. Esses passos devem ser articulados internamente formando-se um todo único capaz de possibilitar o orçamento global, porque intimamente ligado ao plano de repasse de recurso financeiro e ao cronograma de desembolso.

Se houver sobra financeira, ao final da execução, será aplicada no mercado financeiro⁶⁴. Havendo previsão de uso em prazo inferior a um mês, deverão ser aplicados no fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado

⁶² Art. 116, § 6º, I e II, da Lei nº 8.666/93.

⁶³ Art. 116, § 1º, II, da Lei nº 8.666/93.

⁶⁴ Art. 116, § 1º, VI, da Lei nº 8.666/93.

aberto lastreada em títulos da dívida pública. Em sendo igual ou superior a um mês, a sobra deverá ser aplicada em poupança de instituição financeira oficial.

Ao término do convênio, com ou sem execução total do objeto, deverá ser devolvido, à entidade repassadora, o saldo não aplicado na execução, denominado remanescente.

O atraso injustificado na execução do objeto traduz impropriedade ensejadora de saneamento, detectada pelo sistema de controle local ou pelo controle interno da Administração Pública⁶⁵.

O sistema de prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros em conformidade com o planejamento executivo, traduzido no Plano de Trabalho, é o princípio norteador da execução racional do objeto.

O executor está submetido direta e imediatamente à Fiscalização Administrativa, devendo cingir-se às determinações saneatórias por ela apontadas.

3.2. Revisão.

Embora não seja contrato administrativo *stricto sensu*, aplica-se aos Convênios Administrativos a teoria da imprevisão (DI PIETRO, 2009, p. 209) que consiste no “acontecimento externo ao convênio, estranho à vontade das partes, imprevisível e inevitável, que causa um desequilíbrio econômico muito grande, tornando a execução do contrato excessivamente onerosa para o conveniado.”

Segundo as ensinanças de Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 154-163), a revisão do Convênio Administrativo objetiva o restabelecimento do equilíbrio convenial, garantindo a comutatividade dos encargos estabelecidos.

Os convênios administrativos podem ser revistos total ou parcialmente, por iniciativa da Administração, do partícipe, ou de ambos, com ou sem intervenção judicial. A modificação ou alteração de apenas uma cláusula basta para configurar a revisão do convênio.

3.3. Término.

⁶⁵ Art. 116, § 3º, II, da Lei nº 8.666/93.

Segundo o art. 116, § 6º, *initio*, da Lei nº 8.666/93⁶⁶, o Convênio Administrativo pode alcançar seu término mediante sua conclusão, pela denúncia, rescisão ou extinção.

Ocorre a conclusão do convênio com o decurso do lapso temporal estipulado como prazo contratual, com ou sem a execução do objeto. Não concluído, os saldos e receitas devem ser devolvidos à entidade repassadora do recurso⁶⁷.

Consoante Hely Lopes Mirelles (1996, p. 355), os convênios de livre adesão e de natureza cooperativa associativa podem terminar pela denúncia, a qualquer momento, por um dos partícipes, que retira sua cooperação, ficando responsável apenas pelas obrigações assumidas e auferindo somente as vantagens do tempo em que participou voluntariamente.

Afirma, ainda, o insigne autor, que a rescisão (MEIRELLES, 1996, p. 222) consiste no desfazimento do convênio durante a sua execução, por inadimplemento de um dos partícipes, pela superveniência de evento que impeça ou torne inconveniente o prosseguimento, ou pela ocorrência de fatos que acarretem o rompimento de pleno direito.

A rescisão pode ser administrativa, por ato unilateral e escrito da Administração, previsto em lei.

A Rescisão Amigável ocorre por acordo entre as partes, reduzido a termo no processo administrativo, desde que haja conveniência à Administração. Enquanto a Rescisão Judicial dá-se por decisão judicial ou de pleno direito, diante da declaração da ocorrência de fato previsto como extintivo do convênio, nos termos da legislação.

Já a extinção, continua Hely Lopes Meirelles (1996, p. 222)⁶⁸, pode se dar *ipso iure*, por força de lei, ou por decisão judicial que declare a nulidade ou a anulabilidade do convênio.

⁶⁶ Art. 116, § 6º, *initio*, da Lei nº 8.666/93 “(...)Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste (...)”.

⁶⁷ Art. 116, § 6º, da Lei nº 8.666/93.

⁶⁸ “(...)entende que a declaração de fato previsto como extintivo do convênio importa em rescisão de pleno direito, como vimos acima. Entendemos que sim, posto que a ocorrência de fato previsível importa em condição de rescisão previamente acordada, e não em extinção, nos termos aqui abordados”.

CONCLUSÃO.

Chega-se à conclusão de que o instituto denominado Convênio é um importante elo entre o Poder Público e outras entidades públicas e privadas, visando à execução de serviços e atividades em decorrência de objetivos comuns das instituições.

Nele não há partes, mas, partícipes, já que todos almejam um resultado comum. Há uma mútua colaboração que pode se aperfeiçoar de várias formas: com o uso de equipamentos, fornecimento de recurso humano e/ou material, com repasse de verbas, uso de imóveis, entre outros.

Deve-se estrito cumprimento ao art. 116 da Lei nº 8.666/93, objetivando a legalidade do instrumento.

Além de se demonstrar o objetivo atingido, necessário ainda, a comprovação de que o valor repassado foi devidamente utilizado para consecução do resultado.

Enfim, referindo-se especificamente aos Convênios Administrativos, este trabalho teve como propósito demonstrar as peculiaridades que norteiam o instituto ainda tão insípido na seara do direito brasileiro.

Entretanto, tendo-se em vista que o Direito está em permanente estado evolutivo e isso independe da vontade dos juristas, pois a própria necessidade clama por novos regramentos que o disciplina, crê-se na evolução da matéria em breves tempos. Para tanto, uma incursão sobre um novel tema, visando mais uma ideação sobre o assunto do que soluções para ele.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Os princípios administrativos na Constituição de 1988.** Revista da Procuradoria-Geral de São Paulo, nº 34, dezembro de 1990..

BÍBLIA SAGRADA. Disponível em http://www.bibliaemail.com/pt/pcf/biblia/form_leitura.bm. Acesso em mai. 2012

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21/6/1993. Regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em maio.2012 (a).

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Aceeso em maio. 2012 (b).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em maio. 2012 (c).

BRASIL. **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil de 1891.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em maio 2012 (d).

BRASIL. **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil de 1934.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em maio. 2012 (e).

BRASIL. **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil de 1937.** Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm. Acesso em maio. 2012 (f).

BRASIL. **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil de 1946.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm Acesso em maio. 2012 (g).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em maio. 2012 (h).

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 1969 à Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/.../emendas/emc.../emc01-69.htm. Acesso em maio. 2012 (i).

BRASIL. **Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp24.htm. Acesso em maio. 2012 (j).

BROSSARD, Paulo. **Convênio** - Previdência Social - Nulidade. Parecer nº s-001, de 17/10/1985, da Consultoria Geral da República. Em revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, nº 162, outubro/dezembro, 1985, p. 251, § 19. Aprovado pelo Decreto Presidencial nº 2.328, de 20 de agosto de 1986.

DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Editora Forense. 4º volume, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zannela. **Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

ENTERRIA, Eduardo Garcia de & FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. **Curso de Direito Administrativo**. Trad. De Arnaldo Setti. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1990.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 1ª Ed. 10 ip. Rio de Janeiro. Nova Fronteira, 1979.

FREIRE, Elias. **Direito Administrativo**, 3ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2002

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1995.

GRAU, Eros Roberto. **Convênio e Contratos**. *Verbete*. In: Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo. Saraiva, 1978.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Aide, 1994.

MAZZA, Alexandre. **Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.
MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MOTTA, Almicar. **Convênios**. Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, nº 37, Rio de Janeiro, 1985.

MUKAI, Toshio. **Direito Administrativo Sistematizado**. 1ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

REIS, Alessandro Kozicz. **Convênios Públicos e o Portal de Convênios do Governo Federal – SICONV**. Apostila. São Paulo. 2011.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Sinopses Jurídicas. Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 8ª Ed. Ver. AM. São Paulo, Editora: Malheiros, 1992.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo Contratual**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

SOUZA, Clemente Afonso Pereira de. **Convênios e outros repasses**. Tribunal de Contas da União. Apostila. Brasília. 2003.