Convênio administrativo: espécie de contrato?*

Administrative covenant: kind of contract?

*Erico Ferrari Nogueira***

RESUMO

O presente artigo tem por objeto apreciar a natureza jurídica do convênio administrativo tendo como parâmetro o contrato administrativo, objetivando aferir consequências decorrentes da referida análise. Para conclusão deste trabalho é necessário analisar as diversas correntes acerca da natureza jurídica do convênio administrativo e debater sobre os critérios apontados como diferenciadores dos contratos. Tal análise será baseada na doutrina brasileira e estrangeira, bem como na Constituição Federal Brasileira de 1988 e normativos de regência.

PALAVRAS-CHAVE

Convênios administrativos — contratos administrativos — natureza jurídica

ABSTRACT

The object of this article is appreciate the legal nature of the Administrative Covenant taking as a parameter Administrative Contract, pretending to check consequences. To conclude this work it is necessary to analyze the

* Artigo recebido em fevereiro de 2011 e aprovado em abril de 2011.

** Advogado da União e mestre em direito e políticas públicas pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub).

various currents about the legal nature of the administrative partnership, as well as discuss about the criterions that different between covenant and contract. Such analysis will be based on the brazilian and foreign doctrines, and 1988 Brazilian Federal Constitution and others specific laws.

KEY-WORDS

Administrative covenant — administrative contract — legal nature

1. Introdução

Há várias espécies de acordos de vontade firmados pelo poder público. Tal fato dificulta a correta compreensão acerca de cada negócio jurídico e acarreta posicionamentos controvertidos sobre algumas espécies desses ajustes. Não é incomum, por exemplo, os órgãos de controles constatarem contrato travestido sob a forma de convênio administrativo. Nesse sentido, pretende-se estudar a figura do convênio administrativo visando examinar sua natureza jurídica e os pontos de intercessão que permitem caracterizá-lo.

Para tal análise, é necessário analisar o desenvolvimento do instituto do convênio no ordenamento jurídico brasileiro, para, posteriormente, examinar sua natureza jurídica à luz das correntes doutrinárias existentes sobre o tema, bem como dialogar com os diversos critérios apontados como diferenciadores entre o convênio e o contrato administrativo, e, em seguida, perquirir se há reciprocidade obrigacional nas disposições conveniais, característica primordial para aferir a natureza dos ajustes administrativos.

A averiguação da natureza justifica-se pelo fato de que as consequências jurídicas dela decorrentes interessam ao aplicador do direito quando da celebração, do acompanhamento e da terminação da avença convenial. Nesse passo, entendendo-se que a natureza é contratual, será possível inferir, entre outras peculiaridades, que suas cláusulas são reciprocamente vinculantes para os conveniados, que será possível estipular sanções para o caso de inadimplemento das obrigações, que se exija procedimento seletivo com critérios objetivos para o poder público conveniar com entes privados, que os conveniados não podem denunciar a avença a qualquer tempo, sob pena de ressarcimento pelos prejuízos porventura causados.

Pretende-se, para tanto, realizar uma análise à luz do direito posto e seu processo hermenêutico, bem como da literatura existente, sempre com uma visão crítica própria da dialética jurídica.

2. Convênio administrativo no direito positivado

Inicialmente, cumpre destacar que o instrumento de convênio fora previsto pelo anterior sistema constitucional¹ em capítulo referente às competências dos estados e municípios.

Constituição Federal de 1967

CAPÍTULO III

Da Competência dos Estados e Municípios

Art. 13 — Os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros 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.

Verifica-se, nesta passagem, que o convênio apenas era permitido quando celebrado entre entes federados, não se facultando sua edição com entidades privadas. Ainda sob a égide da Constituição anterior, mas recepcionado pela atual, o Decreto-lei nº 200, de 1967, ao prever a descentralização das atividades administrativas, referiu-se, do mesmo modo, que o convênio apenas poderia ser firmado entre entidades políticas.

Decreto-Lei 200 de 1967

CAPÍTULO III — DA DESCENTRALIZAÇÃO

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

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

b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

No regime vigente, o constituinte se reportou ao convênio público em diversas oportunidades. Duas delas nos interessam aqui, a saber:

¹ Cumpre ressaltar que as Constituições anteriores quando se referiram a instrumentos de cooperação apenas faziam referência ao “ajuste”, “acordo” ou “convenção”. Foi a partir da Constituição de 1967 que restou previsto a figura do “convênio”.

Constituição Federal de 1988

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

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

[...]

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Na seara infraconstitucional, vale colacionar alguns normativos que tratam do tema:

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

Art. 2º [...]

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato 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.

Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005

Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

I — firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da adminis-

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

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I — convênio — acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento [...]

Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

[...]

VIII — convênio de cooperação entre entes federados: pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles;

Da dicção dos referidos dispositivos é possível inferir algumas conclusões preliminares: (i) convênio de cooperação e convênio são institutos distintos;² (ii) convênio está no mesmo patamar do contrato; e, (iii) convênio e contrato são espécies do gênero ajuste ou acordo. Inobstante tais conclusões preliminares, verifica-se que a análise do ordenamento jurídico não nos permite extrair, de maneira segura, a natureza jurídica do instituto convenial. Para tanto, analisaremos as correntes que tratam da temática.

3. Natureza jurídica do convênio administrativo

Há consenso, tanto para a legislação de regência como para a doutrina especializada, que a figura do convênio é considerada meio de cooperação ou colaboração para atingimento de interesse comum. Entretanto, resta apreender qual a natureza jurídica desta parceria. Da literatura analisada identificamos pelo menos quatro correntes doutrinárias acerca da natureza jurídica do convênio, as quais serão abordadas a seguir.

² Conforme restou demonstrado acima, a doutrina especializada corrobora com esse entendimento (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Apontamentos sobre a reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 8.)

3.1 Ato complexo

Edmir Netto, seguindo a doutrina de Diogo de Figueiredo,³ exorta que o convênio encontra-se na categoria jurídica de ato complexo.⁴ Na mesma linha de pensamento, Durão, apesar de afirmar que o convênio é um negócio bilateral ou plurilateral, ao conceituar convênio afirma que: “O convênio de cooperação é um ato administrativo complexo, modalidade pública do gênero acordo, pelo qual entes públicos, ou estes com os privados cooperam-se para a satisfação de um interesse público mútuo, e aqui insistimos, que o resultado será, obrigatoriamente, comum”.⁵

A categoria do ato complexo fora desenvolvida pelo direito alemão, tendo em vista que, naquele ordenamento, a figura contratual era insuficiente para explicar determinadas situações jurídicas, mormente aquelas em que as manifestações dos partícipes não geravam obrigações mútuas.⁶ Dessa explanação, é possível perceber que tal teoria se contrapunha à figura contratual tradicional, pois se buscava um novo instituto jurídico que fosse direcionado à realização de negócios em que as partes (vontades) não se obrigassem reciprocamente. Com a devida vênia ao respectivo entendimento, há alguns argumentos que visam refutar o enquadramento do convênio como ato complexo que merecem ser apontados.

Em primeiro lugar, considerando que a teoria do ato complexo se funda na falta de obrigações recíprocas, cumpre registrar o pensamento de Umberto Fragola acerca do negócio jurídico administrativo. Para o autor italiano, em verdade, não existe vinculação entre declarações de vontade bilaterais (*negozio di accertamento*). Para haver reciprocidade obrigacional entre os interessados é preciso editar ato autônomo posterior. Assim, as declarações de vontade isoladas, por si só, não geram obrigações recíprocas. A convergência formal das duas declarações é que resultaria numa síntese que vincularia obrigacionalmente as partes.⁷

³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 140.

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

⁵ DURÃO, Pedro. *Convênio & consórcios administrativos: gestão, teoria e prática*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 99 e 108.

⁶ Cf. CRETILLA JÚNIOR, José. *Tratado de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. v. II, p. 93.

⁷ FRAGOLA, Umberto. *Gli atti amministrativi*. Turim: Unione Tipografica — Editrice Torinese, 1952. p. 107.

Seguindo esse raciocínio, para efetivar o instrumento do convênio, que é um negócio jurídico administrativo na modalidade acordo, após as declarações de vontade dos interessados, seria necessária a edição de um ato formal posterior para que o negócio venha a produzir efeitos jurídicos. Entendimento similar ocorre no caso do matrimônio ou no contrato de sociedade, onde o fato de os interessados declararem interesse no pacto não permite vinculação obrigacional, necessitando, para tal, um ato posterior que venha a unificar e estabelecer compromisso às declarações antes postadas. Por este entendimento, não haveria como conceber o convênio como ato complexo, pois neste as declarações de vontade não convergem em ato posterior.

A despeito de tais argumentações, cumpre lembrar que ato complexo é considerado ato administrativo e, portanto, praticado por órgãos governamentais provenientes do Estado investidos de prerrogativas públicas e não por privados. Nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello,⁸ ato administrativo é providência complementar à lei, estritamente vinculada, devendo-lhe dar cumprimento.

Assim, como todo ato administrativo, a espécie ato complexo é vinculada à lei, devendo-lhe dar cumprimento. Dessa constatação cumpre indagar: como conceber que, na celebração de acordo, as declarações de vontades devam estar vinculadas à estrita legalidade quando um dos integrantes do ajuste é ente privado? A resposta a esta indagação merece outra indagação: se mesmo em ajustes firmados entre entes públicos, que estejam estritamente vinculados aos comandos legais, há um mínimo de vontade e autonomia⁹ na celebração da avença, como enquadrar o convênio administrativo firmado com particulares na categoria ato administrativo complexo?

De outro lado, Garrido Falla, ao tratar do ato complexo, conceitua como *“acto complejo, en cambio, es aquel que se produce por la intervención de dos o más órganos administrativos”*.¹⁰ Diante dessa definição, indaga-se mais uma vez:

⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 353.

⁹ “Há que se distinguir competência para contratar e competência para decidir contratar. [...] Autonomia pública consiste na liberdade de tomada de decisão orientada pelo ordenamento jurídico. [...] A Administração dispõe de uma faculdade de escolhas (discrecionabilidade optativa) do fim desde que não ultrapasse o perímetro dos escopos institucionais.” (CORREIA, José Manuel Sérvulo. *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*. Coimbra: Almedina, 1987. p. 571, 600 e 622-623).

¹⁰ FALLA, Fernando Garrido. *Tratado de derecho administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985. v. I, p. 601.

como acolher a teoria do ato complexo aos convênios quando se admite a possibilidade de celebração com entes privados?

Cumprе lembrar, ainda, que ato complexo é ato administrativo que necessita de dois (ou mais) órgãos, da mesma esfera de governo, para a formação de ato único.¹¹ Entretanto, a nosso ver, para formação de um convênio administrativo é necessária a presença de apenas um ato do ente público e outro ato de outro ente público de diferente nível de governo, ou outro ato de ente privado, pois segundo o nosso ordenamento jurídico, o instrumento jurídico utilizável entre dois (ou mais) órgãos, da mesma esfera de governo, é o termo de cooperação e não o convênio.¹²

Em última análise, perfilhamos do entendimento de Floriano de Azevedo que, ao comentar sobre o parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 8.666, de 1993, defende a inaplicabilidade da teoria dos atos complexos aos convênios em nosso ordenamento jurídico, ao afirmar que a “amplitude da definição não deixa dúvidas quanto ao não acolhimento, no direito público, da teoria dos atos complexos”.¹³

3.2 Atividade de fomento

Há quem entenda que convênio é atividade de fomento.¹⁴ Fomento é instrumento utilizado quando o poder público pretende fomentar a iniciativa privada de interesse público. No fomento o Estado deixa a atividade na iniciativa privada incentivando o particular que queira desempenhá-la por ser atividade benéfica à coletividade. Ao estabelecer essa definição, Maria Sylvia também entende que o convênio celebrado entre entidades públicas e parti-

¹¹ Cf. Cretella Jr., ato complexo é “todo ato administrativo que só se concretiza pela manifestação, concomitante ou sucessiva, de mais de um órgão do Estado”. (Cretella Júnior, *Tratado de direito administrativo*, op. cit., v. II, p. 97)

¹² Conforme o inciso III do § 1º do art. 1º do referido Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, o instrumento utilizado para ajuste entre órgãos da mesma esfera de governo (no caso, a administração pública federal) é o termo de cooperação e não o convênio administrativo.

¹³ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os consórcios públicos. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 3, jul./ago./set. 2005. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br/rede/edicao/03/>. Acesso em: 13 jul. 2010.

¹⁴ MUKAI, Toshio. *Direito administrativo sistematizado*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 397-398: “O convênio com participantes privados caracteriza uma forma de atividade de fomento. Pelo fomento, o Estado incentiva a execução de atividades de iniciativa privada, por se tratar de atividade que traz benefícios para a coletividade. O incentivo pode ser efetuado por auxílios financeiros, subvenções [...]”. No mesmo sentido, Marinela defende que convênio e consórcio consistem numa forma de fomento (MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. Niterói: Impetus, 2010. p. 444).

culares apenas é possível como modalidade de fomento mediante subvenção ou auxílios financeiros.¹⁵

Entretanto, cumpre explicitar que os repasses de recursos efetuados por intermédio de convênios não são realizados apenas na modalidade de subvenção, visto que o art. 58 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, previu que a cooperação pode realizar-se também por meio de auxílio ou por contribuição.¹⁶

De outra parte, no convênio realizado com particulares, o Estado não deixa a atividade na iniciativa privada. Em convênios administrativos celebrados com particular, este apenas pode auxiliar o poder público em atividades complementares necessárias a consecução das políticas governamentais.¹⁷

Sem prejuízo a todo esforço para se tentar enquadrar o convênio como mera modalidade de fomento, cumpre registrar que não visualizamos a figura do convênio apenas como mera incentivadora da iniciativa privada. Tal finalidade pode até ser visualizada, em um primeiro momento, entretanto, o objetivo maior da parceria quando se transfere recurso público para uma entidade privada conveniente, a nosso ver, não deve ser o mero fomento de entidade privada, mas a própria execução do serviço público que o Estado, por si só, não é capaz de desempenhar sozinho.¹⁸

Em derradeiro, vale citar que *“La doctrina dominante califica la subvención como un acto administrativo unilateral”*.¹⁹ Por este pensamento, não se pode conceber a subvenção como natureza de convênio administrativo, pois este instituto necessita de mais de uma manifestação de vontade (seja pública ou privada) para a realização do ajuste, não sendo enquadrado como mero ato administrativo repassador de recurso. Há no convênio declaração de vontade da entidade conveniente.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 316. No mesmo sentido: Idem. *Parceria na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização*, parceria público-privada e outras formas. São Paulo: Atlas, 2008. p. 232.

¹⁶ Art. 58. A cooperação financeira da União a entidade pública ou privada far-se-á mediante subvenção, auxílio ou contribuição (Lei nº 4.320/64, § 3º do art. 12).

¹⁷ Conforme o art. 199 da Constituição Federal, as instituições privadas apenas estariam autorizadas a desempenhar uma participação complementar das atividades administrativas.

¹⁸ Tal entendimento pode ser extraído do próprio art. 16 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964: “Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos revelar-se mais econômica”.

¹⁹ Falla, *Tratado de derecho administrativo*, op. cit., v. II, p. 347.

3.3 Acordo ou ajuste

Outra linha de raciocínio vem defendendo que convênio não tem natureza contratual, sendo mero acordo ou ajuste. Nesta seara, Hely Lopes Meirelles aponta que os convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes. Para este doutrinador, convênio é acordo, mas não é contrato.²⁰ Toshio Mukai,²¹ Di Pietro,²² Tarso Cabral Violin,²³ entre outros, reproduzem o pensamento há muito exarado por Hely Lopes.

Em sentido semelhante, Carvalho Filho entende que convênios administrativos são ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado determinado objetivo de interesse público.²⁴

Não obstante os entendimentos expostos, vale transcrever como a mesma doutrina que defende que o convênio não é contrato ou não tem natureza contratual conceitua contrato administrativo: “Ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público”.²⁵ “Ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração.”²⁶

Pela leitura das referidas definições não vislumbramos qual requisito permite diferenciar o contrato do convênio administrativo, pois, assim como no conceito de contrato, convênio é também considerado ajuste da administração pública firmado com outra entidade pública ou com particulares que, por sua vez, têm por objetivo o interesse público, segundo o regime jurídico de direito público.

²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 412.

²¹ MUKAI, Toshio. *Direito administrativo sistematizado*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 398.

²² Di Pietro, *Direito administrativo*, op. cit., p. 314.

²³ VIOLIN, Tarso Cabral. Peculiaridades dos convênios administrativos firmados com as entidades do terceiro setor. *Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública*, v. 4, n. 48, p. 6466-6475, dez. 2005.

²⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 177. No mesmo sentido, Gasparini também entende que são ajustes (GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 787).

²⁵ Di Pietro, *Direito administrativo*, op. cit., p. 233.

²⁶ Meirelles, *Direito administrativo brasileiro*, op. cit., p. 214.

Malograda a fundamentabilidade da questão conceitual, outro ponto que merece ser destacado para caracterizar o convênio como mero acordo ou ajuste é a aparente ausência de vínculo obrigacional. Entretanto, a análise deste argumento será realizada mais adiante.

3.4 Contratual

Segundo De Plácido, convênio é considerado “contrato de prestação de serviço ou de outra modalidade, celebrado entre dois órgãos públicos ou entre um órgão público e uma instituição particular”.²⁷ Reforçando esse entendimento, Jorge Miranda e Maria Mota Pires asseveram que “convênio é espécie de contrato que tem como fundo o interesse recíproco das partes, convergência de objetivos”.²⁸

Seguindo essa linha, Marçal Justen Filho, apesar de afirmar que convênio seja um acordo de vontades, mais à frente assevera que “é uma manifestação de natureza contratual. Por isso, os princípios basilares contidos na legislação sobre contratações administrativas deverão ser obrigatoriamente observados”.²⁹ Para Odete Medauar “a dificuldade de fixar diferenças entre contrato, de um lado, e convênio e consórcio, de outro, parece levar a concluir que são figuras da mesma natureza, pertencentes à mesma categoria, a contratual”.³⁰

Além dos argumentos que permitem refutar as outras correntes, sob nossa análise, entendemos que esta é a corrente mais coerente com nosso ordenamento jurídico, pelo menos sob o ponto de vista jurídico-administrativo. Ora, para o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.666, de 1993, contrato é qualquer ajuste em que haja acordo de vontades para formação de vínculo com estipulação de obrigações recíprocas:

Art. 2º [...]

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e

²⁷ SILVA, De Plácido. *Vocabulário jurídico*. Atualização de Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 382.

²⁸ RIBEIRO, Jorge Miranda; PIRES, Maria Mota. *Convênios da União: temas polêmicos, doutrina, jurisprudência do TCU e Poder Judiciário, recomendações*. Brasília: Brasília Jurídica, 2005. p. 35.

²⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2005. p. 661 e 662.

³⁰ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 228.

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.

Acerca da estipulação de obrigações, como não podia ser diferente, a Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, que rege os convênios públicos federais, prevê a estipulação de obrigações entre os acordantes:

Art. 30. São cláusulas necessárias nos instrumentos regulados por esta Portaria as que estabeleçam:

[...]

II — as obrigações de cada um dos partícipes;

Além do mais, sem querer fazer uma afirmação cerrada, na quase maioria dos convênios firmados pelo poder público vislumbra-se edição de obrigações para ambos os partícipes. Nem poderia ser diferente, pois a previsão de ajuste sem imposição de compromisso tende a esvaziar o próprio sentido da celebração da avença. Ao contrário, a formalização do ajuste, por si só, requer estipulação de obrigações para os contratantes. Entendimento diverso, além de não se compatibilizar com a norma de regência, fomenta o descumprimento do ajuste e dificulta a possibilidade de ressarcimento de eventuais prejuízos sociais e financeiros.

Sem embargo ao entendimento exarado, para conferir maior segurança e racionalidade à posição adotada, cumpre analisar ainda os critérios diferenciadores entre convênio e contrato, no intuito de tentarmos aferir se realmente se justifica a adoção de tratamento jurídico diferenciado entre os dois institutos.

4. Critérios diferenciadores entre contrato e convênio administrativo

4.1 Objeto

Segundo o critério defendido por Moreira Neto³¹ e Pedro Durão,³² o que vai distinguir o contrato do convênio administrativo é o conteúdo da vontade

³¹ Moreira Neto apud BRUCH, Kelly Lissandra. Convênios administrativos. *Revista Discurso Jurídico Campo Mourão*, v. 4, n. 2, p. 91-121, ago./dez. 2008. Disponível em: <<http://revista.grupointegrado.br/revista/index.php/discursojuridico/article/view/284/135>>.

³² Durão, *Convênio & consórcios administrativos*, op. cit., p. 90: “nos contratos administrativos, há a oposição de objetos, exteriorizados pela prestação e contraprestação que envolvem o liame contratual; nos convênios de cooperação, não há tal contraposição [...]”.

expressa pelas partes, vez que no contrato o objeto é diverso e no convênio é o mesmo.

A nosso ver, tal critério não se sustenta, uma vez que não conseguimos vislumbrar a possibilidade de uma avença prever objetos opostos. Ora, o mínimo de consenso entre as partes se resume na pretensão de perseguir o mesmo objeto. Sob nossa análise, o que se deseja num acordo é a execução de um mesmo objeto pelos interessados.

Calha, nesse sentido, citar a lição de Cretella Jr., ao lembrar que, desde a época do direito romano, o acordo surge quando duas ou mais pessoas pactuam sobre o mesmo objeto (*"Et est pactio douorum pluriumve in idem placitum consensus."* Digesto, 2, 14, 1, 2). Afirma ainda que,

nos sistemas jurídicos atuais, basta em geral o simples consentimento para que tenha nascimento a obrigação contratual, porque do acordo de vontades de duas ou mais pessoas sobre o mesmo objeto, consubstanciado em normas que passam a reger a vontade dos pactuantes, nasce o instituto do contrato.³³

No mesmo caminho, Kelsen, ao tratar do contrato como negócio jurídico criador de Direito, assevera que "para que um contrato se realize devem existir declarações de vontade concordes das partes contratantes, declarações segundo as quais as partes querem o mesmo".³⁴ Diante disso, seja em contrato ou em convênio, as partes pactuam a execução de um mesmo objeto, de modo que não se sustenta esse critério como diferenciador dos institutos.

4.2 Interesse

A diferenciação de acordos de vontade com base no interesse também foi utilizada até na esfera civil. Emílio Betti,³⁵ tratando do negócio jurídico privado, diferenciou o negócio bilateral em duas maneiras distintas: (a) os negócios com interesses opostos ou divergentes; e (b) os negócios com interesses paralelos ou convergentes. Para o autor, o negócio de interesses opostos ou

³³ CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de direito romano*. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 245-246.

³⁴ HANS, Kelsen. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1994. p. 288.

³⁵ BETTI, Emílio. *Teoria geral do negócio jurídico*. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: LZN Editora, 2003. t. II, p. 146.

divergentes seria firmado por *contrato* e o negócio com interesses paralelos ou convergentes para um escopo comum qualificar-se-ia como *acordo*.³⁶

No direito administrativo, grande parte da doutrina tem entendido que o critério diferenciador entre o contrato e o convênio administrativo é o interesse. A título de exemplo vale citar a doutrina de Maria Sylvia³⁷ e Alexandre Santos de Aragão,³⁸ que ressaltam a existência de interesses contrapostos nos contratos e de interesses comuns nos convênios.

Ao contrapor o pensamento da doutrina que se baseia neste critério para diferenciar os dois institutos jurídicos, Medauar afirma que a presença do poder público num dos polos, por si só, levaria a raciocinar que o interesse público necessariamente será o fim visado pelos convênios e contratos administrativos. Por outro enfoque, vale citar o pensamento da referida autora:

Por outro lado, no caso dos convênios celebrados com particulares poder-se-ia argumentar que este não atua com fim de interesse público, havendo, então, interesses contrapostos; por um e outro raciocínio, não se fixa a distinção. E ainda: nas situações de contratos e convênios entre entidades estatais nem sempre é clara a separação entre as duas figuras, porque o interesse público aparece como denominador comum.³⁹

Destarte, para Medauar, quando figurar a administração pública, seja no contrato ou no convênio administrativo, o interesse público deve estar em jogo. Concordamos com o posicionamento explicitado com alguns temperamentos. De nosso prisma, quando se tratar de ajuste contratual firmado com entidade privada, em que pese a presença de interesse público, não impede a existência de interesses paralelos lícitamente considerados acessórios ou indiretos.

Fundamentado na teoria geral dos contratos, cabe mencionar que Tullio Ascarelli aponta o contrato de sociedade civil como contrato plurilateral.⁴⁰

³⁶ Os convênios administrativos, segundo a doutrina brasileira, seriam enquadrados neste acordo a que se refere Emílio Betti.

³⁷ Di Pietro, *Direito administrativo*, op. cit., p. 315.

³⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 754.

³⁹ Medauar, *Direito administrativo moderno*, op. cit., p. 228.

⁴⁰ Contratos plurilaterais são “contratos que responden a los requisitos generales de los contratos, [...] pero se diferencian de los contratos de cambio por la posibilidad de que participen en ellos más de dos partes asumiendo todas obligaciones y adquiriendo todos derechos. Estas partes están animadas por intereses contrapuestos, pero tienden juntas a una finalidad común [...]”. (ASCARELLI, Tullio. *Sociedades y asociaciones comerciales*. Buenos Aires: Ediar Editores, 1947. p. 22-23).

Para esse autor, as partes deste tipo de ajuste são dotadas de interesses contrapostos, mas, ao mesmo tempo, têm juntas uma finalidade ou interesse comum. Nem por isso tal contrato plurilateral deixa de ter natureza jurídica contratual.⁴¹

Assim, o fato de haver interesse comum na execução do contrato (no caso, os contratos plurilaterais) não afasta a existência de interesses recíprocos entre as partes contratantes. Por essa razão é que os acordos desse tipo (convênios e consórcios) continuam tendo natureza contratual.⁴² Na mesma linha, Floriano de Azevedo deixa transparecer que, de uma forma ou de outra, contrato, convênio, consórcio são acordos que visam objetivos comuns entre os pactuantes:

Consórcios, como os convênios, são acordos de vontade, negócios jurídicos em que duas ou mais partes ajustam seus interesses (vontades) com vistas a atingir um resultado de interesse comum. Note-se que mesmo num contrato *stricto sensu* bilateral e sinalagmático em essência há um objetivo comum a mover as partes contratantes, ainda que a conjugação de vontades se dê pelo antagonismo [...].⁴³

Com efeito, o fato de determinado ajuste ter interesse comum não desnatura a natureza contratual. Tal exegese pode, inclusive, ser aferida da leitura da Lei de Consórcios Públicos, que consignou a possibilidade de contratar avença de interesse comum: “Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências”.

Em última análise, calha citar a visão de Todero⁴⁴ acerca da dicotomia entre oposição e coincidência de interesses:

⁴¹ Ibid., p. 23-24: “Así pues, también en cuanto a la constitución de sociedad podemos hablar de contrato. [...] contrato plurilateral, y hasta puede decirse que la sociedad constituye el ejemplo característico y tradicional, en cuanto participan en él varias partes, y varias partes adquieren como consecuencia del mismo obligaciones y derechos, todos de la misma idéntica naturaleza jurídica”.

⁴² Cf. ARAÚJO, Florivaldo Dutra de; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. Convênios e consórcios como espécies contratuais e a Lei nº 11.107/2005. *Fórum de Contratação e Gestão Pública — FCGP*, Belo Horizonte, ano 8, n. 93, p. 28-38, set. 2009.

⁴³ Marques Neto, Os consórcios públicos, op. cit.

⁴⁴ TODERO, Domingos Roberto. *Dos convênios da administração pública*. Dissertação (mestrado) — Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://tede.pucrs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=516>.

Julgamos que a perspectiva restritiva da figura contratual, baseada na dicotomia oposição/coincidência de interesses, objetivos e/ou resultados, não encontra sustentação mais significativa na esfera da doutrina privada pátria [...]. Pensamos, porém, que a mesma concepção se manifesta de forma marcante no âmbito da doutrina administrativa brasileira. Entendemos que os Contratos, tal como foram estabelecidos pelo ordenamento jurídico privado brasileiro, notadamente nos Códigos Civis de 1916 e 2002, não concedem sustentação para as concepções prenches de restrições, exigências e limitações para que seja admitida a ocorrência da figura contratual. Julgamos que mesmo quando temos, nos concretos institutos contratuais, uma predominância, em grau mais ou menos significativo, de situações que apontam no sentido do antagonismo ou da comunhão de interesses, objetivos ou resultados das partes/partícipes, devemos rejeitar enfoques deterministas, pois, estamos diante somente de uma tendência que pode ou não ser confirmada. Entendemos que a experiência tem demonstrado como é artificial enxergar, de forma unilateral, nos contratos de intercâmbio somente a face divergência e nos contratos associativos, como também nos Convênios da Administração Pública, exclusivamente o lado convergência.

A tendência não confirmada apontada pelo autor traduz-se no fato de que o critério do interesse, por si só, não é capaz de conferir uma diferenciação entre os institutos.

4.3 *Cláusulas exorbitantes*

Para Sílvio Luís Ferreira da Rocha a diferença fundamental entre convênio e contrato administrativo estaria na inexistência de cláusulas exorbitantes nos convênios administrativos.⁴⁵ Antes de tudo, para qualquer análise crítica da referida afirmação, cumpre indagar o que vem a ser cláusula exorbitante, quando ela pode ser exercida e como caracterizá-la.

Cretella Jr. define contrato administrativo como “todo acordo oposto de vontades de que participa a Administração e que, tendo por objetivo direto a satisfação de interesse público, está submetido a regime jurídico de Direito

⁴⁵ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Terceiro setor*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 52-54.

Público, derogatório e exorbitante do Direito comum”. Tratando mais especificamente da questão, Cretella Jr. assevera que cláusulas exorbitantes são as que saem da órbita do direito privado. É desprivatizar-se para publicizar-se. Tal regime permite à administração assumir posição de supremacia, de verticalidade em relação ao particular. Para Cretella Jr., melhor seria denominá-la de cláusula de privilégio, vertical, de prerrogativa.⁴⁶

Considerando que o direito civil consagra o princípio da liberdade contratual, tem-se uma cláusula derogatória quando se preveem disposições que excedam essa liberdade. São alguns exemplos concretos das chamadas cláusulas de privilégio: o direito de a administração rescindir unilateralmente e a qualquer tempo o acordo; a substituição do particular contratado pela administração; a aplicação de sanção ao particular; a imposição de exigir do particular a execução das obrigações assumidas etc.⁴⁷ Diante de tudo, ainda fica a questão: será que realmente a cláusula exorbitante não pode ser estabelecida em convênios administrativos?

Malgrado entendimento contrário, considerando o convênio administrativo um acordo realizado entre o Estado, que gere recursos públicos, razoável entender que o poder público pode se valer dessa prerrogativa sempre que tiver por objetivo o zelo pela coisa pública. Nessa esteira, vale citar o pensamento do próprio Cretella Jr., que retrata a motivação da delimitação à liberdade contratual estabelecida por previsões ditas exorbitantes:

Antes de tudo, *contratos*, acordos, públicos ou privados, celebrados pela Administração, estão submetidos a regime jurídico *sui generis* que se afasta dos moldes das convenções paralelas do Direito Comum, feitas entre dois particulares.

Delimitações à liberdade contratual incidem sobre os *contratos administrativos* e, mais ainda, sobre todos os *contratos da Administração*, porque se acham em jogo interesses financeiros das coletividades públicas.⁴⁸

Ora, não vislumbramos nada que impeça o poder público de valer-se dessa prerrogativa, mormente quando se objetiva resguardar o patrimônio público, finalidade última da respectiva cláusula derogatória. Com efeito, é cediço

⁴⁶ Cretella Júnior, *Tratado de direito administrativo*, op. cit., v. III, p. 31-38.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 43-45.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 33.

que a grande maioria dos convênios celebrados pela administração pública envolve interesse financeiro das coletividades públicas.

Além de tudo, nem todo contrato firmado pela administração pública possui cláusulas exorbitantes. A doutrina tem afirmado que nem todo contrato firmado pelo poder público é administrativo, coexistindo os contratos da administração de direito privado e os contratos administrativos.⁴⁹ Em outras palavras, o contrato administrativo é regido por normas especiais de direito administrativo exorbitantes do direito comum; já no contrato da administração de direito privado, o poder público não se vale dessa prerrogativa. Destarte, se é possível celebração de contrato pela administração pública sem previsão de exorbitância, pelo menos em relação a este argumento, não vemos como afastar a natureza contratual do convênio.

4.4 Vinculação da verba pública

Para essa corrente, um dos fatores que vai diferenciar o contrato do convênio administrativo é o fato de que, neste, o valor repassado ao particular fica vinculado à utilização prevista no instrumento de ajuste e, naquele, o valor pago a título de remuneração passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu, tornando irrelevante a destinação do valor transferido:

No contrato, o valor pago a título de remuneração passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu, sendo irrelevante para o repassador a utilização que será feita do mesmo; no convênio, se o conveniado recebe determinado valor, este fica vinculado à utilização prevista no ajuste; assim, se um particular recebe verbas do poder público em decorrência de convênio, esse valor não perde a natureza de dinheiro público, só podendo ser utilizado para os fins previstos no convênio;⁵⁰

Com todo respeito ao pensamento esposado, não compartilhamos com a ideia de que a destinação do valor repassado é irrelevante, pois a quantia, pelo menos em tese, deve corresponder à consecução do que fora pactuado, independentemente de o valor transferido à entidade privada passar a in-

⁴⁹ Ibid., p. 23-24.

⁵⁰ Di Pietro, *Direito administrativo*, op. cit., p. 315.

tegrar o patrimônio da entidade. Desse modo, tanto no convênio como no contrato, o ente pactuado deverá empregar a verba repassada para consecução do objeto ajustado.

Entretanto, embora se vislumbre diferença entre a vinculação concreta de recurso público nos dois institutos, entendemos que a destinação do recurso não é critério decisivo para diferenciá-los. A nosso ver, o mais importante é a fiel execução do objeto pactuado de acordo com as cláusulas avençadas. O meio não pode sobrepor-se ao fim. Em outras palavras, o aspecto financeiro não pode prevalecer sobre a execução física do pactuado, pois de nada adianta utilizar toda a quantia repassada de acordo com o cronograma prefixado se a execução do objeto não é implementada da forma pretendida. A execução fiel do avençado pelas partes é ordenação fixada pelo art. 66 da Lei nº 8.666, de 1993, perfeitamente aplicável aos convênios.

Além desse fator, não há falar em desnaturação do dinheiro público na celebração de todo e qualquer contrato administrativo. Nos contratos de gestão e contrato de repasse,⁵¹ por exemplo, a contratada fica obrigada a prestar contas dos recursos públicos auferidos, nos termos da própria Constituição Federal, que dispõe que a prestação de contas da verba pública pode ser realizada quando se utiliza dinheiro público:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

4.5 Finalidade

Segundo este critério, no convênio administrativo, os partícipes objetivam um resultado comum. Nos contratos, objetivam-se resultados distintos.⁵²

⁵¹ Conferir no inciso II, do § 1º, do art. 1º do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.

⁵² Di Pietro, *Direito administrativo*, op. cit., p. 315.

Tal critério diferenciador não é suficiente para abarcar todas as situações, pois é crível a junção de objetivos comuns também em contratos, como comumente ocorre nos contratos celebrados entre entes públicos ou mesmo na celebração de contratos de sociedade.⁵³

No mais, o mesmo raciocínio utilizado para explicar e refutar o critério apontado no item 4.2 (critério do interesse) pode ser aplicado a este requisito.

4.6 Patrimonialidade ou remuneração

Para esta corrente, o que vai diferenciar os dois institutos é o fato de que no convênio administrativo não há que falar em remuneração pelo serviço prestado, estando tal requisito, por outro lado, presente no contrato administrativo, onde há comutatividade no sentido econômico. Nessa esteira de pensamento, cabe citar os ensinamentos de Lucas Rocha Furtado:

Faz-se nítida a distinção entre o convênio e o contrato pelo fato de se reconhecer que este último objetiva realizar interesses diversos e opostos entre os partícipes: de um lado, o objeto do contrato (o serviço, obra ou fornecimento a serem executados) e, de outro, a contraprestação correspondente, ou seja, o preço a ser pago.⁵⁴

Criticando essa corrente, Medauar assevera que nem sempre nos contratos administrativos uma das partes remunera a outra, como ocorre na concessão de serviço público, na concessão de serviço antecipada de obra, em que inexistente o preço como contraprestação recíproca. Bem mais peculiar, segundo a referida autora, é a concessão para radiodifusão de sons e imagens, na qual nem existe tarifa paga pelo usuário.⁵⁵

Noutro aspecto, cabe destacar que não se sustenta a justificativa para a divergência entre os institutos diante da teoria geral do contrato. Em primeiro

⁵³ Numa sociedade os acordantes partilham do resultado comum; nem por isso deixam de ter natureza contratual. No plano legal, o que diferencia o contrato civil de sociedade e o convênio é a atividade econômica, que é proibida no convênio. (CC, art. 981. Celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados.)

⁵⁴ FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de licitações e contratos administrativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 410-411.

⁵⁵ Medauar, *Direito administrativo moderno*, op. cit., p. 228.

lugar, a própria classificação dos contratos admite a existência de contratos onerosos, gratuitos, comutativos e aleatórios.⁵⁶ Além desse fator, os contratos também podem ser classificados segundo sua função econômica. Neste caso, os contratos podem ser: a) de troca; b) associativos; c) de prevenção de riscos; d) de crédito; e e) de atividade. Diferentemente dos contratos de troca em que se caracterizam pela permuta de utilidades econômicas, os contratos associativos, por sua vez, distinguem-se pela coincidência do fim, como é o caso da sociedade e da parceria.⁵⁷

Verifica-se, desse modo, que nem todo contrato demanda remuneração por serviço prestado, sendo admissível a existência de acordos formais de natureza contratual sem que haja contraprestação financeira entre os pactuantes.

4.7 Obtenção ou não de lucro

Outro critério apontado para distinguir os dois institutos jurídicos é o fato de que, nos convênios administrativos, as entidades convenientes perseguem um interesse de cunho público, não podendo tencionar obtenção de lucro, já que as entidades privadas interessadas em conveniar não devem possuir fins lucrativos.⁵⁸ Já nos contratos administrativos, intenta-se lucro.

Sobre a temática, a Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, define o que se deve entender por entidade sem fins lucrativos. A norma considera entidade sem fins lucrativos a que não apresente superávit em suas contas ou, caso o apresente em determinado exercício, destine referido resultado, integralmente, à manutenção e ao desenvolvimento de seus objetivos sociais. Diante dessa definição de entidade sem fins lucrativos, cumpre lembrar que o próprio ordenamento jurídico (lei de licitação e contratos administrativos) prevê a possibilidade de celebração de contrato administrativo com essas entidades, a saber:

Art. 24. É dispensável a licitação:

XXIV — para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.

⁵⁶ GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil*. Contratos. São Paulo: Saraiva, 2008. v. IV, t. I, p. 115-121.

⁵⁷ GOMES, Orlando. *Contratos*. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 86-88.

⁵⁸ Conforme o inciso VI do § 1º do art. 1º do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, só é possível conveniar com ente privado sem fins lucrativos.

[...]

XXVI — na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

No caso de contrato com ente da Federação, ressalvados os casos em que há exploração direta de atividade econômica por meio de empresa pública, sociedade de economia mista ou de suas subsidiárias,⁵⁹ a celebração de contrato administrativo pelo poder público com ente da federação ou demais entidades da administração indireta certamente não visará obtenção de lucro.⁶⁰ Da mesma forma, no que tange aos contratos administrativos celebrados com organizações sociais, a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, ao tratar dessas entidades, dispõe acerca da ausência de finalidade lucrativa, conforme transcrição abaixo:

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

Desse modo, embora seja possível afirmar que a entidade conveniente não possa ter fim lucrativo e no contrato, o contratante, possa ter fim econômico, este critério também não é absoluto para diferenciar os dois institutos.

4.8 Reciprocidade obrigacional

Segundo este critério, a existência ou não de obrigações recíprocas teria o poder de diferenciar contratos de convênios administrativos. Antes de tudo, cumpre registrar que o fato de se entender que o convênio não seja considerado espécie ou modalidade contratual não denota que as cláusulas conveniais não possam ser vinculantes, isto é, que não possa haver reciprocidade obriga-

⁵⁹ Cf. art. 173 da Constituição Federal.

⁶⁰ É consenso que é inerente às pessoas jurídicas de direito público a prestação de serviço público visando à concretização do interesse e fim público.

cional entre os partícipes. Uma premissa não exclui necessariamente a outra. Não vislumbramos, em nosso ordenamento jurídico, disposição que vincule tais premissas. Assim, afirmar que tais institutos são ou não espécies jurídicas distintas não significa dizer que o convênio não possa ter natureza jurídica contratual, pelo menos para fins administrativos.

Não obstante, cumpre apontar três correntes doutrinárias acerca da vinculação contratual das cláusulas conveniais.

4.8.1 Inexistência de vinculação obrigacional

Como já demonstrado anteriormente, Hely Lopes Meirelles, Carvalho Filho, Gasparini, Di Pietro, entre outros administrativistas, entendem que convênio não é contrato, mas mero acordo ou ajuste de vontades. No mesmo sentido, calha transcrever o pensamento de Alexandre Santos de Aragão:

Para os negócios de natureza convenial a Lei nº 8.666/93 não é, *ex vi* do seu art. 2º, aplicável. Não envolvendo os convênios “obrigações recíprocas”, não lhes são aplicáveis as exigências de licitação ou de sua dispensa ou inexigibilidade previstas na Lei nº 8.666/93. “A Lei nº 8.666/93 rege acordos de vontade que a Administração celebre com particulares estabelecendo obrigações recíprocas, seja sob o nome de contrato, ajuste, acordo, convenção ou assemelhado, porque a todos considera contratos; a Lei nº 8.666/93 não rege convênios e consórcios administrativos, que contratos não são.”⁶¹

Tarso Cabral Violin advoga que há diferença entre contratos administrativos e convênios mormente porque “nesse não há vínculo contratual”.⁶² Segundo Edmir Araújo, convênios “são acordos de cooperação (quando todas as pessoas têm atividades preordenadas para o fim desejado) ou de colaboração (quando as pessoas desempenham atividades-meio, prepara-

⁶¹ Aragão, *Direito dos serviços públicos*, op. cit, p. 755.

⁶² VIOLIN, Tarso Cabral. Peculiaridades dos convênios administrativos firmados com as entidades do terceiro setor. *Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública*, v. 4, n. 48, p. 6466-6475, dez. 2005.

tórias, auxiliares ou complementares da atividade estatal, para o objetivo comum)”. Completa o autor afirmando que dessa concepção decorre “a ausência de vinculação contratual”.⁶³

Giuseppe Stolfi, ao tratar dos negócios bilaterais, difere contrato de ato complexo (categoria em que, para alguns, o convênio é enquadrado). Para este autor, do contrato derivam obrigações de uma parte perante a outra; entretanto, isso não ocorre no ato complexo, onde os participantes não pretendem obrigar-se reciprocamente. Em suas palavras, “*del contrato derivan obligaciones de una parte hacia la otra, mientras que esto no ocurre en el acto complejo, los diversos participantes no pretenden obligarse recíprocamente [...]*”.⁶⁴

4.8.2 Posição intermediária

Para esta posição, defendida por Kelly Lissandra Bruch, convênio é considerado contrato de natureza plurilateral que não obriga as partes, mas estabelece deveres colaterais derivados da boa-fé e da confiança. Há, neste caso, 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, isto é, os deveres oriundos da própria relação entre os participantes.⁶⁵ Assim, para essa corrente, apenas o fim comum do convênio é quem obrigaria reciprocamente as partes. Já a relação entre os conveniados é estabelecida por um dever colateral de conduta baseado na boa-fé e na confiança.

Tal corrente parece⁶⁶ ter sido adotada pelo Supremo Tribunal Federal que, em julgado que tratou de convênios administrativos, pronunciou-se pela incidência dos deveres de lealdade e boa-fé aos convênios:

É certo que convênio e contrato administrativo não se confundem. A distinção entre ambos está assentada na doutrina especializada sobre o tema (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Pau-

⁶³ Araújo, *Do negócio jurídico administrativo*, op. cit., p. 145-146.

⁶⁴ STOLFI, Giuseppe. *Teoría del negocio jurídico*. Traducción de Jaime Santos Briz. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1959. p. 55-56.

⁶⁵ BRUCH, Kelly Lissandra. Convênios administrativos. *Revista Discurso Jurídico Campo Mourão*, v. 4, n. 2, p. 91-121, ago./dez. 2008. Disponível em: <<http://revista.grupointegrado.br/revista/index.php/discursojuridico/article/view/284/135>>.

⁶⁶ A razão do termo “parece” aqui delineado se justifica porque o próprio Supremo, no julgado ACO 453-PR-Paraná, de 24 de maio de 2007, em diversas passagens, deixa transparecer o caráter obrigacional dos convênios administrativos.

lo: Atlas, 2001. p. 284). Porém, ao contrário do que alega a União, talvez justamente por isso que o princípio da boa-fé incida com maior força no âmbito dos convênios administrativos, pois nestes, ao contrário dos contratos, existem interesses paralelos e comuns. Nos convênios, a cooperação é o elemento fundamental, o que ressalta ainda mais a necessidade de que as partes atuem com lealdade no cumprimento de todos os seus termos.⁶⁷

Sem pretender refutar neste tópico a posição exarada, cabe apenas deixar registrado que a Corte Suprema não indica quando e em que hipóteses o princípio da boa-fé não deve incidir com força total. Em outras palavras, não indica, para sustentar seu argumento, quando e em quais hipóteses os pactuantes não devem atuar com lealdade e boa-fé no cumprimento de seus termos. Nem poderia, pois lealdade e boa-fé, salvo melhor juízo, não se mede. Não existe meia lealdade ou boa-fé parcial.

4.8.3 Vinculação obrigacional

Para a terceira e última corrente, há vinculação obrigacional nos convênios administrativos. Odete Medauar defende a posição no sentido de que contrato e convênio são figuras da mesma natureza, havendo sim encargos recíprocos entre os partícipes. Segue transcrição do respectivo entendimento:

Parece igualmente difícil raciocinar em termos de existência ou inexistência de obrigações recíprocas para diferenciar contratos de convênios. Os convênios implicam, claramente, encargos recíprocos; por exemplo: num convênio entre uma Secretaria Estadual de Educação e um Prefeitura para construção de uma escola, cabendo à primeira a obra e à segunda o oferecimento do terreno, há encargos recíprocos para ser atingido o resultado.⁶⁸

Da mesma sorte, Marçal Justen Filho advoga que os convênios administrativos veiculam normas de observação obrigatória para todas as partes, apli-

⁶⁷ Tutela Antecipada em Ação Cível Ordinária 970-1 Pará, rel. min. Gilmar Mendes, Pleno, Unanimidade, Julg. 17-5-2007, publ. DJ 19-12-2007.

⁶⁸ Medauar, *Direito administrativo moderno*, p. 228.

cando-se a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.⁶⁹ Em obra mais recente, Marçal Justen Filho exorta com maior contundência que:

Ao contrário do que pensam alguns, o convênio produz efeitos vinculantes para as partes, ainda que se admita a possibilidade de sua extinção a qualquer tempo por vontade das partes. Isso não significa que as obrigações e os direitos previstos possam ser extintos sem a concordância dos demais participantes do convênio. Ou seja, o convênio é uma espécie de contrato administrativo e a ele se aplicam grande parte das regras próprias das contratações administrativas.⁷⁰

Contra essa corrente, Gustavo Justino de Oliveira⁷¹ sustenta que as relações formalizadas pela via do convênio são dotadas de relativa instabilidade e em regra não geram efeitos vinculantes para as partes. Sobre tais afirmações, confessamos nossa dificuldade de apreender o que o aludido autor pretendeu ao utilizar as expressões “relativa instabilidade” e “em regra”.⁷² Sobre o tema, cumpre citar a posição de Domingos Roberto Todero acerca da doutrina que defende a instabilidade e precariedade dos convênios, a saber:

Entendemos que certas teorias envolvendo os Convênios da Administração, notadamente as que defendem a instabilidade e precariedade dos mesmos pactos no que diz respeito à vinculação jurídica, obrigacional e/ou contratual, e, ainda, à limitação ou ausência de responsabilidade e/ou a responsabilidade restrita ao âmbito político, têm, segundo entendemos, uma proximidade relevante com as vetustas, anacrônicas e absolutistas concepções de irresponsabilidade jurídica do soberano e/ou do Estado.⁷³

Sem embargo, Forsthoff assevera que há reciprocidade de obrigações em todos os acordos, contratos ou convênios, seja quando se tratar de relações de coordenação ou de subordinação:

⁶⁹ Justen Filho, *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, op. cit., p. 662.

⁷⁰ Id. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 406.

⁷¹ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Contrato de gestão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 271.

⁷² Ressalte-se que, ao fundamentar sua afirmação, o próprio autor se reporta a dispositivo revogado, qual seja, o art. 57 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.

⁷³ Todero, *Dos convênios da administração pública*, op. cit., p. 543.

La imposición unilateral de obligaciones estatales por medio de las funciones de creación normativa y ejecutiva se complementan en cierta medida por medio de aquellos actos jurídicos bilaterales que se dan en forma de contratos, convenios, acuerdos o como se les quiera llamar, todos los cuales tienen de común el emanar de la manifestación de una voluntad coincidente de las partes.

[...]

Pero los ejemplos indicados muestran que no sólo pactan recíprocamente los grupos que están en plan de coordinación, sino también los que mantienen una relación de jerarquía.⁷⁴

De igual forma, a doutrina de Robert Boyer e Yves Saillard⁷⁵ deixa transparecer que os convênios têm força normativa obrigatória. Garrido Falla, ao tratar do ato plurilateral (bilateral ou multilateral) — contratos e convenções entre a administração pública e os particulares —, apontam que estes instrumentos criam normas que regem relações mútuas entre seus atores, ou seja, estatuem obrigações e direitos um em respeito ao outro.⁷⁶

Por outro enfoque, Toderó demonstra que não se sustenta a doutrina que tenta distinguir contrato e convênio com base na noção de obrigações recíprocas. Segue trecho que denota algumas de suas conclusões:

As mencionadas análises e questionamentos, como consequência, nos levam a entender como de natureza contratual os Convênios da Administração Pública, a despeito da inegável existência de um regime jurídico próprio dos mesmos.

[...]

De igual forma, consideramos, no sentido da ampla fundamentação trazida anteriormente, que se revela insuficiente e precária a noção de Obrigações Recíprocas para distinguir o conceito de Contrato e as no-

⁷⁴ FORSTHOFF, Ernst. *Tratado de derecho administrativo*. Traducción de Legaz Lacamba, Garrido Falla e Gómez de Ortega y Junge. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1958. p. 372-373.

⁷⁵ BOYER, Robert; SAILLARD, Yves: *Théorie de la regulation, l'état des savoirs*. Paris: La Découverte, 1995. p. 540: “Dispositif constituant un accord de volontés tout comme son produit, dote d’une force normative obligatoire, de convention doit être appréhendée à la fois comme le résultat d’actions individuelles et comme un cadre contraignant les sujets”.

⁷⁶ Falla, *Tratado de derecho administrativo*, op. cit., v. I, p. 604-605: “Es más correcto, sin embargo, establecer la oposición entre actos unilaterales y plurilaterales (bilaterales o multilaterales), como hace Eisenmann, quien define a estos últimos como aquellos actos que crean normas que rigen las relaciones mutuas entre sus autores, o sea que estatuyen las obligaciones y derechos de los unos respecto de los otros”.

ções de Acordo, Convenção, Ato Complexo e/ou Ato Coletivo e para fundamentar a diferenciação entre o Contrato e o Convênio da Administração Pública.⁷⁷

Como já ressaltado, este entendimento é o mais coerente com o nosso ordenamento jurídico pois, a nosso ver, nada impede a aplicabilidade do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.666, de 1993. Nesse diapasão, entendemos ser raso o argumento de que o fato de haver referência aos convênios e outros ajustes apenas no artigo 116 da Lei nº 8.666, de 1993, retira a aplicação dos arts. 1º e 2º aos convênios.⁷⁸

Sob nossa análise, tal afirmação confirma nossa posição de que o fato de os institutos serem ou não espécies jurídicas distintas não significa dizer que o convênio não possa ter natureza jurídica contratual. Ora, o que vai definir a natureza contratual do ajuste é o acordo de vontades para formação de vínculo com estipulação de obrigações recíprocas. Assim, o estabelecimento das obrigações advém do acordo de vontades entre os partícipes e não diretamente da lei. Se um ajuste, seja qual for a denominação utilizada, prevê compromissos para ambas as partes, este ajuste pode ter natureza contratual para fins da Lei de Licitações, aplicando-se os preceitos desta norma, no que couber, ao respectivo ajuste.

Com efeito, independente da denominação empregada, a caracterização contratual de um ajuste perpassa pela estipulação de obrigações recíprocas. Em nosso ordenamento jurídico, como já restou destacado no decorrer deste trabalho, há previsão no sentido de que os convênios públicos federais devem estipular obrigações entre os acordantes, conforme art. 30 da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008. Como também já se registrou, a celebração de ajuste sem imposição de obrigações formais esvazia o próprio sentido da celebração da avença. A formalização do ajuste, por si só, requer estipulação de compromissos para os acordantes.

Repise-se, é o instrumento formal que estabelecerá o vínculo entre as partes. Nesse sentido, Cretella Jr., ao tratar dos contratos, ensina que, desde a época no direito romano, para que as partes se comprometam umas com as

⁷⁷ Todero, *Dos convênios da administração pública*, op. cit., p. 122-124.

⁷⁸ Segundo a doutrina de Maria Sylvia, convênio é um acordo de vontade com características próprias, como resultado da própria Lei nº 8.666, de 1993, pois, se os convênios tivessem natureza contratual, a aplicação de suas normas decorreria dos arts. 1º e 2º e não haveria necessidade do preceito contido no art. 116, que manda aplicar suas disposições, no que couber, aos convênios e demais ajustes (Di Pietro, *Direito administrativo*, op. cit., p. 315).

outras, a avença deveria compor a fórmula “Contrato = pacto + formas”. Assim, para que surjam obrigações num acordo de vontades, bastava que houvesse o pacto e a formalidade.⁷⁹ Em linha semelhante, Kelsen, ao tratar do contrato como negócio jurídico vinculante, defende que “para produzirem normas que impõem deveres e conferem direitos aos indivíduos contratantes [...] as declarações devem ser realizadas por escrito e não simplesmente por via oral ou através de gestos”.⁸⁰

Dessa forma, se os acordantes pactuarem formalmente deveres e obrigações, seja por meio de contrato ou convênio administrativo, encontrar-se-ão vinculados ao que se comprometeram e, por consequência, o ajuste terá natureza contratual, pelo menos para fins administrativos.

5. Conclusão

Da exegese dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais apontados, que tratam dos convênios e dos contratos administrativos, é crível aferir algumas conclusões: (i) convênio de cooperação e convênio são institutos distintos; (ii) convênio está no mesmo patamar do contrato; e, (iii) convênio e contrato são espécies do gênero ajuste ou acordo. Sobre o primeiro item, depreende-se que convênio de cooperação é o acordo firmado entre entes federados e convênio é o ajuste celebrado entre o poder público e entes privados.

O instituto convenial, apesar de não ser espécie de contrato, vez que as duas figuras jurídicas diferem, pode ter natureza contratual, pois, como todo negócio jurídico instrumentalizado mediante acordo de vontades, pode-se estipular obrigações recíprocas entre os participantes. Ademais, os critérios doutrinários apresentados para afastar a natureza contratual, além de serem refutáveis, não são decisivos para desfigurar a natureza contratual dos convênios.

O convênio, de outra parte, tem peculiaridades próprias que permitem caracterizá-lo; entre elas, o fato de que o interesse direto e indireto deve sempre ser público, seja quando acorda com ente público ou privado, a necessidade de o ente privado não objetivar lucro e a apresentação de contrapartida

⁷⁹ Cretella Junior, *Curso de direito romano*, op. cit., p. 247.

⁸⁰ Kelsen, *Teoria pura do direito*, op. cit., p. 286.

financeira ou em bens economicamente mensuráveis pelo ente conveniente. Não obstante, como dito anteriormente, entendemos que as diferenciações entre os institutos não desnaturam, por si só, a natureza contratual do convênio. Tal conclusão nos parece mais razoável perante o esvaziamento dos argumentos de que contrato não se enquadra na hipótese do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.666, de 1993, pois, como se viu, é possível a existência de estipulação de obrigações recíprocas entre os participantes do convênio. Será o instrumento de convênio firmado entre os acordantes quem preverá.

Diante disso, havendo estipulação de obrigações recíprocas no instrumento de convênio, possuirá natureza jurídica contratual. Nesta hipótese, é razoável inferir, entre outras peculiaridades, que suas cláusulas vinculam os acordantes e, por consequência, o descumprimento das obrigações estipuladas pode gerar sanções para a parte inadimplente. Entretanto, o fato de haver sanção não impede que os partícipes possam denunciar ou rescindir a avença a qualquer tempo, podendo, neste caso, haver ressarcimento por eventual prejuízo ocasionado de uma parte perante a outra. Pode haver, também, sanção administrativa por descumprimento de cláusulas estipuladas ou inexecução em desacordo com o plano de trabalho.⁸¹ Por derradeiro, é admissível exigir-se procedimento seletivo com critérios objetivos para que o poder público possa conveniar com entes privados.

Sobre esse aspecto, cumpre destacar que, se do ajuste resultar obrigações recíprocas, com formação de vínculo contratual, independente da denominação apresentada (“convênio” ou “protocolo de intenções” ou “termo de compromisso”, ou outro ajuste congênere), impõe-se a realização de procedimento seletivo sob pena de ilegalidade, mormente quando houver, ou for possível, mais de uma entidade interessada. De outra parte, independentemente desse raciocínio, a existência, por si só, dos princípios da isonomia, moralidade, eficiência e impessoalidade, regedores e diretivos à atuação administrativa, é motivo suficiente para que o poder público realize certame seletivo aos convênios.

Certo de que não encerrada a presente discussão, finalizamos este artigo acreditando que auxiliará no fomento de um exame mais aprofundado sobre o tema e seus consectários, com uma maior reflexão e debate sobre o assunto.

⁸¹ Apenas para ilustrar, registre-se que o Relatório da CPI das ONGs de 2007 (p. 1322), ao propor um marco legal, sugeriu a estipulação de sanções administrativas na hipótese de inexecução ou de execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e as normas da legislação específica, desde que garantida a prévia defesa.

Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Do negócio jurídico administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. Convênios e consórcios como espécies contratuais e a Lei nº 11.107/2005. *Fórum de Contratação e Gestão Pública — FCGP*, Belo Horizonte, ano 8, n. 93, p. 28-38, set. 2009.

ASCARELLI, Tullio. *Sociedades y asociaciones comerciales*. Buenos Aires: Ediar Editores, 1947.

BETTI, Emílio. *Teoria geral do negócio jurídico*. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: LZN Editora, 2003. t. II.

BOYER, Robert; SAILLARD, Yves. *Théorie de La régulation, l'état des savoirs*. Paris: La Décourvert, 1995.

BRUCH, Kelly Lissandra. Convênios administrativos. *Revista Discurso Jurídico Campo Mourão*, v. 4, n. 2, p. 91-121, ago./dez. 2008. Disponível em: <<http://revista.grupointegrado.br/revista/index.php/discursojuridico/article/view/284/135>>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*. Coimbra: Almedina, 1987.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de direito romano*. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

_____. *Tratado de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. v. 2.

_____. *Tratado de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. v. 3.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. *Parceria na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. São Paulo: Atlas, 2008.

DURÃO, Pedro. *Convênio & consórcios administrativos: gestão, teoria e prática*. Curitiba: Juruá, 2008.

ESTORNINHO, Maria João. *A fuga para o direito privado*. Coimbra: Almedina, 1996.

FALLA, Fernando Garrido Falla. *Tratado de derecho administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985. v. 1.

_____. *Tratado de derecho administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986. v. 2.

FOSTHOFF, Ernest. *Tratado de derecho administrativo*. Traducción de Legaz Lacambra, Garrido Falla e Gómez de Ortega y Junge. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1958.

FRAGOLA, Umberto. *Gli atti amministrativi*. Unione Tipografica — Editrice Torinese: Turim, 1952.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de licitações e contratos administrativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil*. São Paulo: Saraiva, 2008. v. IV. T. I. Contratos.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2008.

GOMES, Orlando. *Contratos*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

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

_____. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2010.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os consórcios públicos. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 3, jul./ago.set. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rede/edicao/03/>>. Acesso em: 13 jul. 2010.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Apontamentos sobre a reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

MUKAI, Toshio. *Direito administrativo sistematizado*. São Paulo: Saraiva, 2004.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Contrato de gestão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

RIBEIRO, Jorge Miranda; PIRES, Maria Mota. *Convênios da União: temas polêmicos, doutrina, jurisprudência do TCU e Poder Judiciário, recomendações*. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Terceiro setor*. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, De Plácido. *Vocabulário jurídico*. Atualização de Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

STOLFI, Giuseppe. *Teoria del negocio jurídico*. Traducción de Jaime Santos Briz. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1959.

TOREDO, Domingos Roberto. *Dos convênios da administração pública*. Dissertação (mestrado) — Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://tede.pucrs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=516>.

VIOLIN, Tarso Cabral. *Peculiaridades dos convênios administrativos firmados com as entidades do terceiro setor*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7421>>. Acesso em: 2 maio 2010.