

COOPERAÇÃO ADMINISTRATIVA: MEIO GERENCIAL DE SERVIÇOS PÚBLICOS E SEU (DES) AMPARO LEGAL¹

Pedro Durão. Procurador do Estado. Coordenador de Curso de Direito (FANESE). Especialista, Mestre e Doutorando em Direito Administrativo. Professor de Direito Administrativo de Pós-graduações, graduações e cursos jurídicos. Conselheiro Nacional do IBAP/SP e Conselheiro Estadual da OAB/SE. Pesquisador e conferencista. Autor de diversos artigos e livros jurídicos.

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 Considerações Propedêuticas sobre as formas de cooperação administrativa como meio gerencial de serviços públicos. 3 Convênios Administrativos, atuais Convênios de cooperação. 4 Consórcios Administrativos, atuais Consórcios públicos. 5 (Des)amparo Legal da Matéria. 6 Gestão Associada de serviços públicos diante das Constituições Estaduais. 7 Conclusões.

RESUMO: O presente trabalho estuda as formas de cooperação administrativa como meio gerencial administrativo, através dos convênios e consórcios administrativos. Analisa-se, ainda, o amparo legal da matéria frente à Constituição Federal e as Constituições Estaduais.

PALAVRAS-CHAVES: Cooperação administrativa. Convênios e consórcios. Gestão associada de serviços públicos. Amparo legal.

ABSTRACT: This paper studies the forms of administrative cooperation as means administrative management, through administrative agreements and consortium. It analyzes also the matter of legal protection against the Federal Constitution and the State Constitutions.

KEY-WORDS: Administrative cooperation. Agreements and consortium. Associated management of public services. Legal support.

¹ Tese defendida e aprovada no XXVIII Congresso Nacional dos Procuradores de Estado, em Gramado/RS – “Ética e Estado de Justiça – Novas Dimensões”.

1 INTRODUÇÃO

Diante do temário proposto pelo XXVIII Congresso Nacional dos Procuradores de Estado, **Ética e Estado de Justiça – Novas Dimensões**, realizado em Gramado/RS, concentramos o nosso campo de estudo no âmbito do Direito Administrativo, especificamente sobre as importantes formas de cooperação administrativa na consecução dos serviços públicos.

O presente trabalho versa sobre o conteúdo técnico-jurídico dos convênios de cooperação e consórcios públicos patrocinados pela Pública Administração, numa tentativa de traçar seus aspectos peculiares e suas concepções distintivas.

Afinada com essa aspiração, a nossa atenção centrar-se-á na abordagem do atual regime jurídico dos convênios de cooperação e consórcios públicos no contemporâneo enfoque constitucional e na experiência inspiradora de administrativistas brasileiros, como também, em alguns estudiosos no direito alienígena.

Destacamos a ausência de um satisfatório amparo legal no direito pátrio, ao tratar desta relevante matéria, apresentando o exíguo disciplinamento presente nas constituições estaduais, ressaltando o que há de similar entre elas.

O texto, naturalmente, não esgota a matéria. É, portanto, mero ponto de partida.

2 CONSIDERAÇÕES PROPEDÊUTICAS SOBRE AS FORMAS DE COOPERAÇÃO ADMINISTRATIVA COMO MEIO GERENCIAL DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Das várias formas de ajustes travados pela administração com finalidade de atender melhor o serviço público, têm sido objeto de exame os *convênios e consórcios administrativos* - temas já suscitados pela doutrina como meios para a realização de serviços de interesse e resultado comum.

Assim, são vistas essas formas de ajuste como meios de **descentralização**² das atividades estatais, conferindo maior independência aos entes que, atendendo a interesses comuns, acordam neste sentido. Contrapõe-se, neste particular, aos contratos administrativos, vez que não há aqui, interesses contrapostos, mas sim, objetivos comuns.

Dessa maneira, erigem-se formas diversas de **satisfação do interesse público**³ como meios alternativos de dispor entes de direito público e privado a tal execução com resultados comuns. Assim, o princípio da finalidade impõe que o administrador público, ao manejar competências postas a seu encargo, atue com rigorosa obediência ao escopo de cada qual.

Ressaltemos que cumpre cingir-se não apenas à finalidade primária própria de todas as leis, que é o interesse público, como também, o propósito específico abrigado nas formas dos ajustes administrativos a que esteja dando execução. Enfim, cabe à pública administração prover a **finalidade pública**, corolário maior de suas funções.

Na colocação utilitária de Fernando Santana apreendemos:

[...] na seqüência dessa evolução cronológica, que a doutrina assinala, e para atender ao alargamento, daquelas funções, saímos da pura **centralização dos serviços**, como prestação direta, para a **delegação**, a outorga a **autarquias**, os serviços diferidos aos **organismos paraestatais**, dentre outros, e, ainda assim, não ficaram agasalhados todos os serviços e interesses recíprocos de entidades públicas, nos seus níveis de atribuição constitucional, aqui tomado para exame o exemplo brasileiro, interesses que se realizam por via de outros **instrumentos** que não os pertinentes à atuação própria dos órgãos da administração centralizada (direta) ou descentralizada (indireta) do Estado. Refiro-me, neste particular, àqueles chamados **serviços de interesse comum**, de definição algo imprecisa e escasso tratamento doutrinário, que não logrou até hoje estratificação conceptual, mas simples indicação exemplificativa, à luz de critérios mais ou menos arbitrários [...] ⁴ grifo nosso

²A esse respeito, o próprio art. 10 do Decreto-lei nº 200 de 25-2-67, assenta o convênio como forma de descentralização da administração pública federal.

³Nesse sentido: AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de direito administrativo*. Coimbra: Livraria Almedina, 1992, v. 1, p.219-220; CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho administrativo*. 4. ed. ampliada y actualizada, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993, v. 1, p.77.

⁴SANTANA, Fernando. *Convênios administrativos. caracterização. figuras correlatas*. In: PGE. v. 4, jul/79-jun/80, p. 86.

Assim se faz porque o Estado dinamizou suas tarefas e sua ampliação tornou-se tão complexa que reclamou do administrador formas alternativas de compatibilizar interesses comuns. Daí, extraímos a reflexão de Hely Lopes:

Evoluímos, cronologicamente, dos serviços públicos centralizados para os serviços delegados a particulares, destes passamos aos serviços outorgados a autarquias; daqui refletimos para os serviços traspassados a fundações e entidades paraestatais e, finalmente, chegamos aos serviços de interesse recíproco de entidades públicas e organizações particulares realizados em mútua cooperação, sob as formas de convênios e consórcios administrativos. E assim se faz porque, em muitos casos, já não basta a só modificação instrumental da prestação do serviço na área de responsabilidade de uma administração. Necessárias se tornam a sua ampliação territorial e a conjugação de recursos técnicos e financeiros de outros interessados na sua realização. Desse modo conseguem-se serviços de alto custo que jamais estariam ao alcance de uma administração menos abastada. Daí o surgimento dos convênios e consórcios administrativos, como solução para tais situações.⁵

Faz-se, portanto, necessária uma abordagem mais adiante, com certa profundidade sobre o assunto, perquirindo sua efetividade, utilidade, meios, normatização e distinções para sua plena execução.

3 CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS, ATUAIS CONVÊNIOS DE COOPERAÇÃO

Ao Estado cabe a prestação dos serviços públicos, para tanto, com o escopo de melhor atender seus administrados se vale de figuras criadas para este fim como forma de dinamizar as atividades estatais setoriais. Assim, o convênio administrativo é utilizado de forma efetiva e real, com o fito de atender o interesse público.

A expressão convênio origina-se do latim “*convenium*” que significa acordo, pacto, combinação. Fritzsche citado por Antonio Azara e Ernesto Eula oferece-nos o conteúdo da expressão convênio: “*il termine ‘convenire’ (conventio) há presso a poco il medesimo significato di ‘consentire’ (concensus) nella sua accezione piú ampla*”.⁶

⁵MEIRELES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 342.

⁶AZARA, Antonio; EULA, Ernesto. *Novissimo digesto italiano*. Roma: Vnione Tipografico – Editrice Torinese, 1978, v. 4, p. 799. Tradução livre do autor: *o termo ‘convenire’(convenção) está preso ao mesmo significado de ‘consetire’(concenso) nela sua acessão mais ampla*.

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

Neste sentido Leon Fredja, conceitua: “*Os convênios administrativos são acordos entre pessoas jurídicas de direito público constitucional – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para execução de objetivos comuns*”.⁷

Hely Lopes Meirelles⁸ entende que “*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*”

Notável prestígio alcançou, nesse cenário, a obra de Diogo de Figueiredo Moreira Neto,⁹ responsável por proceder a uma conceituação de convênio como ato administrativo complexo, numa conversão de interesses comuns, em que entidade pública acorda com outras entidades públicas ou privadas, na realização de obras ou serviços públicos de competência estatal.

No entender de Fernando Santana:

O convênio administrativo é, assim, para sua perfeita caracterização, (...) uma espécie de ato coletivo, como instrumento de acordo de vontades, no âmbito do setor público, para cooperação mútua em torno de um fim comum, visando à consecução de atividades administrativas da competência de uma das entidades convenientes, que se agrega à participação de outra, no atingimento daquelas atividades, conquanto o convênio não esteja vedado ao acertamento das vontades em que um dos partícipes seja o particular ou organizações privadas.¹⁰

⁷SZKLAROWSKY, Leon Fredja. *Os convênios administrativos: ajustes – outros instrumentos congêneres*. In: *Revistas dos Tribunais*, v. 667, jul. 1991, p. 217-227.

⁸MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1998, 23^a ed. p.

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

¹⁰SANTANA, Fernando. *Convênios administrativos. caracterização. figuras correlatas*. In: *PGE*. V.4, jul79-jun/80, p. 86.

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

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

Esta concepção trata da fisionomia do convênio administrativo dando-lhe verdadeira amostragem de ato administrativo coletivo.¹¹ De outro enfoque, podemos entender que o convênio é verdadeiro ato administrativo coletivo, desprezando-se a co-importância de sua validade para a confecção do ato como um todo, como acordo entre os diversos entes.

A premissa adquire realce para consignarmos as distinções entre ato coletivo e ato complexo. Dentre os atos administrativos, estes diferem apenas no que toca a autonomia de vontade dentro do acordo que a teve como objeto. Nesse aspecto, portanto, acredita-se tratar o convênio administrativo como autêntico ato complexo, e para este mister, valhamos-nos da lição sempre oportuna de MANOEL RIBEIRO: “*ato complexo é aquele que há fusão de vontades de órgãos da mesma entidade ou de entes diferentes, com unidade de conteúdo e fim se unam num único ato*”.¹²

Desse modo, sendo o convênio administrativo um ato complexo, cujo vício verificável em qualquer declaração poderá atingir a completude do acordo em si, posto que a perfeição deste ato conclama a perfeita declaração dos diversos entes que aí integram como partícipes, para a consecução do fim público, é que assenta, neste trabalho, pacífica esta ideia.

¹¹Ver a respeito de critério conceitual, descrevendo o ato coletivo como uma combinação de atos jurídicos, em verdadeiro ato concursal, a exposição de Francesco Carnelutti. CARNELUTTI, Francesco. *Teoria geral do direito*. São Paulo: Lejus, 2000, p. 502-509.

¹²RIBEIRO, Manoel. *Direito administrativo*. Salvador: Itapoã, 1964, v.1, p. 174.

Não foi à toa que foi traçada a ideia de colaboração mútua que erige o convênio de cooperação como “[...] instrumento, no âmbito do setor público, para a cooperação mútua em torno de um fim comum...”.¹³ Assim, torna-se necessária a alusão de que ao mencionar “no âmbito do setor público”, o autor limita, propositalmente, a área de atuação do convênio administrativo: *entre entes que integrem a administração pública*.

Essa demonstração não exclui, de forma alguma, a possibilidade desses *convênios de cooperação*¹⁴ serem travados entre entes públicos e pessoas jurídicas de direito privado, ou até mesmo particulares que se habilitem a este mister, desde que o particular possua finalidade institucional convergente com o interesse público.

Quando, entretanto, tratar-se a mencionada conceituação de entes de natureza pública, é absolutamente lícita a assertiva de que o setor público pratica aí um *negócio bilateral ou plurilateral*. De tão arraigada tal convicção que podemos afirmar que a administração pública, com efeito, pratica *atos negociais*, entretanto, sem estarem submetidos às regras de direito privado.

Dentro desta nomenclatura de negócio jurídico, importante é a ressalva que não há partes, mas entes convenientes, por advertência similar a que já se reportou este trabalho: não estão os convênios submetidos às regras de direito privado. Não há lugar para a contraposição de interesses, ou união de vontades para interesses de contramão, mas sim, para a comunhão de *interesses mútuos dos partícipes*, conferindo-lhes, portanto, a plena igualdade jurídica de posição e desvencilhando-se da advertência de reclame ético-jurídico que exige o direito privado para equilíbrio nos negócios jurídicos.

¹³SANTANA, Fernando. *Convênios administrativos. caracterização. figuras correlatas*. In: PGE. v.4, jul79-jun/80, p. 86.

¹⁴Interessante mencionar que qualquer possível identidade entre os convênios administrativos e consórcios administrativos, que será também objeto deste trabalho logo mais, encerra-se por aí. Enquanto os convênios possuem a flexibilidade de acordarem entre *entes* da própria administração e/ou entre estes e organizações privadas, não possuem tal flexibilidade os consórcios públicos.

É bom frisar que não existe razão para tal preocupação se atendidos os requisitos mínimos conceituais dos convênios de cooperação.

De forma sucinta, e não menos aplaudível, Hely Lopes conceitua os convênios como “acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes”.¹⁵ Esta concepção é, no estudo mais recente sobre convênios, a mais aceita entre os doutrinadores, vez que foi uma das pioneiras no ramo deste estudo.

Dessa nomenclatura, ainda, dentre os escritores nacionais, manifestam-se favoráveis a objetividade que direcionou o entendimento do convênio de cooperação como acordo de vontades, conforme se observa em destaque Hely Lopes Meirelles,¹⁶ Diogo de Figueiredo Neto,¹⁷ Diógenes Gasparini,¹⁸ Maria Sylvia Zanella Di Pietro,¹⁹ Marcos Juruema Villela Souto,²⁰ Marçal Justen Filho,²¹ Edmir Netto de Araújo,²² Leon Fredja Szklarowsky.²³ Desse modo, assegura-se a clareza do entendimento e sedimentação dos institutos como forma de ajuste estatal.

Em verdade, podemos constatar que o convênio nitidamente difere dos contratos por representar uma convergência de interesses não aleatórios ou individuais, mas públicos, visando ao atendimento do bem comum, sempre com vistas ao cumprimento dos princípios norteadores da atuação da administração pública, além da necessária existência de resultado comum entre os partícipes.

¹⁵MEIRELES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 7. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 308.

¹⁶SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1984, v. 1, p. 77.

¹⁷VILLELA, Marcos Juruena Souto. *Licitações e contratos administrativos*. p. 361.

¹⁸GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 5 ed., São Paulo: Saraiva, 2000, p. 364-368.

¹⁹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parceria na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 177.

²⁰SOUTO, Marcos Juruema Villela Souto. *Licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Atlas, 1995, p. 359-362.

²¹JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Dialética, 2000, p. 668.

²²ARAÚJO, Edmir Netto de. *Convalidação do ato administrativo*. São Paulo: Ltr, 1999, p. 60 e 61.

²³SZKLAROWSKY, Leon Fredja. *Os convênios administrativos*. In: Boletim de Licitações e contratos. São Paulo: NDJ Ltda., 1990, p. 95.

Nesse sentido, o convênio de cooperação praticado pela administração pública tem, por formulação principiológica, um fim materializado no termo firmado pelas partes, que é a realização do interesse público decorrente da sua execução.

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

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

Afirma, ainda, Odete Medauar sobre a natureza jurídica dos convênios administrativos serem verdadeiros “tipos de contratos”, formas de contratos *sui generis*, “ao lado de contratos programa e dos contratos de gestão que viabilizam a moderna técnica de administração concertada”.²⁴

No tocante à natureza jurídica dos convênios, é interessante que se remonte à lição de Direito Internacional Público. Para Estados ou entre estes e organismos internacionais, reservou à matéria um tratamento próprio a tais acordos.²⁵ Neste particular, os acordos não poderiam pautar-se pela disciplina que o direito privado confere aos contratos entre particulares. Daí, a determinação da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, na qual teria este uma conceituação aproximada de convenção, acordo, ajuste, carta, pacto, protocolo, declaração.

Por outro lado, procurou-se com a conceituação elastecer o campo de atuação dos

²⁴Citada por Marcos Juruema Villela Souto em sua obra *Licitações e Contratos Administrativos*, p. 360.

²⁵Acordos, neste particular, entendido como um gênero.

entes de direito público, acolhendo entidades de qualquer espécie, limitando entes de direito privado, excluindo, portanto, a atuação de particulares que não estejam devidamente constituídos em organização, neste ponto de vista, em mera pluralidade de integrantes.

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

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

4 CONSÓRCIOS ADMINISTRATIVOS, ATUAIS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Baseiam-se os consórcios administrativos em acordos para a consecução de objetivos em comum dos entes consorciados ou partícipes, os quais poderão ser assim realizados por entidades estatais, sempre de mesma espécie. Figura, pois, aí, o traço distintivo entre tais modalidades de acordo com os convênios até então mencionados.

A terminologia consórcio advém do latim “*consortium ou de consors*”²⁶ no sentido de aquele que participa ou compartilha. Em memorável trabalho sobre o tema, Antonio Azara e Ernesto Eula,²⁷ comenta os diversos tipos de consórcios existentes no direito italiano, ou seja, o

²⁶SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1991, v. 1, p. 526.

²⁷AZARA, Antonio; EULA, Ernesto. *Novissimo digesto italiano*. Roma: Unione Tipografico – Editrice Torinese, 1978, v. 4, p. 250.

consórcio agrário, hidráulico, industrial, para irrigação, de estrada, para uso da água e, finalmente, o consórcio administrativo, este espécie do gênero consórcio, tendo como escopo geral uma cooperação.

Verdade seja, caracterizam os atuais **consórcios públicos**, como os acordos empreendidos por entes do mesmo nível e sempre estatais, ao contrário dos convênios. Assim, considerados estes traços distintivos, imperioso que se resgate que todos os princípios e preceitos aplicáveis aos convênios estendem-se também aos consórcios administrativos aqui considerados.

Usualmente, os consórcios administrativos mais requisitados são os intermunicipais. Neste sentido, valem os acordos firmados com a clara intenção de execução de obras, serviços e atividades, evidentemente, que gravitem em torno da competência local, mas que seja tangível ao interesse geral.

Destaque maior inquinou a expressão de Hely Lopes sobre os consórcios: *“com essa cooperação associativa das municipalidades reúnem-se recursos financeiros, técnicos e administrativos que uma só Prefeitura não teria para executar o empreendimento desejado e de utilidade de todos”*.²⁸

Convém, neste momento, a consideração de que os **consórcios e convênios administrativos não dependem de autorização legislativa para gozar de existência jurídica**, mesmo porque inviabilizariam a formalização do ajuste e a sua própria finalidade, além disso, persiste a ideia de independência dos poderes preconizada na Carta Magna.

Daí, vale a consideração de que atualmente o consórcio público constituir-se-á de pessoa jurídica para contraírem direitos e obrigações, sob a forma de associação pública ou pessoa jurídica de direito privado para que se efetive sua gestão e representatividade, como preceitua a lei nº 11.107/2005.

Cumpre-nos destacar as claras distinções a se traçar quando se põe em xeque não só

²⁸MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 311.

os consórcios administrativos como também, os consórcios comerciais. Embora apresentem uma similaridade no nome, o ato que enseja os consórcios administrativos não se confunde com o consórcio comercial. Enquanto o consórcio administrativo, também chamado de consórcio público, submete-se às mesmas regras dos convênios administrativos, o consórcio comercial contém base legal no art. 278 da lei nº 6.404/76.

Nesse diapasão, consórcio não é etimologicamente uma união ou associação de ideias que encerram os consórcios públicos. Pontuemos que o consórcio comercial é apenas considerado como uma forma de agrupamento de empresas para a consecução de alguns empreendimentos. Aí reside a percepção de que o conceito ora trazido de consórcio comercial assenta a sua base em empresa e não em união de entes públicos ou de um deste com outro de natureza privada (convênio de cooperação).

Pode-se admitir, ainda, que os *consórcios públicos e convênios de cooperação não prescindam de admissão de preceitos da via licitatória*, visto que possuem uma finalidade social primária, salvo a obrigatoriedade de chamamento público de partícipes em convênios federais, esta imposta pelo Decreto nº7.568/2011, atento ao regime peculiar da Lei nº6.170/2007 e da portaria interministerial nº507/2011.

Aqui, trata-se tão-somente de um meio para a consecução da finalidade pública e instrumento de integração de forças com a união de entes públicos da mesma espécie, como forma conceitual dos atuais consórcios públicos.

5 (DES)AMPARO LEGAL DA MATÉRIA

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

A Constituição Federal de 1988 não é muito precisa no seu tratamento e silencia a respeito da disciplina pormenorizada da matéria. Quase de maneira imperceptível, deduz-se a inserção dos consórcios administrativo na expressão: convênios, ajustes e “outros instrumentos congêneres”, como se refere o **art. 116 da Lei nº 8.666/93**, ou ainda na expressão “acordos ou ajustes” .

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

No texto constitucional a referência à criação de convênios e consórcios administrativos ficou por conta do **art. 241** e de disciplinamento por Lei. Ainda assim, menciona o termo “formas de cooperação”, que remonta à ideia basilar de convênios de cooperação e consórcios públicos autorizando uma gestão associada de serviços públicos. Verdade seja, a noção de convênios de cooperação está intimamente relacionada à saúde, com previsão no **art. 199** da atual Constituição Federal.²⁹

Assim sendo, o **art. 23** da atual Carta Magna dispõe de maneira rudimentar a matéria, sem ter ao menos atribuído a cada um dos entes públicos a forma de sua institucionalização. Cumpre dizer que o federalismo cooperativo poderia ganhar maior expressividade se tivesse em cada Constituição Estadual uma previsão para tal mister, na qual seguidamente comentaremos.

Prevê, também, o **Decreto-lei nº 200/67** sobre a possibilidade de convênios travados pela União como forma descentralizadora de serviços públicos. Há também no **Decreto nº 93.872/86** preceitos sobre convênios, acordos ou ajustes dos quais participam União, órgãos ou entidades federais (arts. 48 a 57). Mas em geral, os Estados e Municípios não possuem legislação específica, espelhando-se no que compatível, com as regras da União.

²⁹Fica o registro do excelso estudo, pertinente à espécie, realizado pela Procuradora do Estado do Rio de Janeiro Miriam Cavalcanti de Gusmão Sampaio. SAMPAIO, Miriam Cavalcanti de Gusmão. *O convênio administrativo de saúde pública*. In: Revista trimestral de Advocacia Pública. Edição n. 16, ano VII, São Paulo, dez. 2001.

Por cima das diferenças existentes entre uma e outras formas de cooperação administrativa, encontramos na Carta Cidadã de 1988, Constituição Brasileira que mais fez referências aos Convênios e os Consórcios Administrativos (art. 23, § único, art. 71, VI, art. 199 e art. 241 da atual CF), dentre todas as Cartas Políticas anteriores.

Não podemos esquecer que o poder constituinte originário consignou sua intenção colaborativa entre os entes estatais, principalmente, sob o título da ordem social. Nessa alusão, também, é possível constatar a organização dos entes estatais na educação em regime de colaboração dos seus sistemas de ensino, sem adotar, contudo, a terminologia convênio.³⁰

6 GESTÃO ASSOCIADA DIANTE DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

Observamos na análise das diversas constituições estaduais que todas firmam o controle pelas suas assembleias legislativas, por seus Tribunais de Contas. Por outro lado, algumas Constituições Estaduais tratam dos *convênios administrativos* tendo como *ponto comum*:

- Competência da Assembleia Legislativa para autorização e fiscalização dos convênios celebrados pelo Estado, seja com entidades de direito público ou privado;
- Fiscalização do Tribunal de Contas da aplicação dos recursos repassados pelo Estado mediante convênio;
- Sentido de gestão associada de serviços públicos;
- Competência do Governador do Estado para celebrar convênios.

Sobre a autorização legislativa, decerto inviabilizaria a formação das avenças administrativas e atacaria a ideia de independência dos poderes estabelecidos na Constituição Federal. Nesse sentido o Supremo Tribunal Federal tem se posicionado pela

³⁰ Ibidem, p. 125. É possível perceber a forte intenção colaborativa no texto constitucional: *Art. 211. A União, Estados e os Municípios organizarão e regime de colaboração seus sistemas de ensino.*”

inconstitucionalidade em diversas ações.

De forma singular, ainda, podemos perceber *alusão distinta e singular* dos *convênios de cooperação* nas vinte e seis Constituições Estaduais estudadas:³¹

- ***Para interesses próprios dos entes envolvidos:*** Goiás (art. 65, II, 77, VII) e Minas Gerais (art. 181, I e II);
- ***Cooperação administrativa aos portadores de deficiências e seus censos periódicos:*** Acre (art. 220), Amapá (art. 306), Ceará (art. 248, §2º), Minas Gerais (art. 224), Mato Grosso do Sul (art. 208, § único, II), Rio de Janeiro (art. 339 e 342) e Rio Grande do Sul (art.214, §2º);
- ***Convênios de saúde ou serviços de saúde pública:*** Goiás (art. 151), Alagoas (art. 188, §3º), Bahia (art. 235), Ceará (art. 246, §1º), Espírito Santo (art. 163, §1º), Goiás (art. 151, §4º), Mato Grosso (art. 221 e 224), Mato Grosso do Sul (art. 176, §1º), Minas Gerais (art. 188); Pará (art. 265, §2º), Paraná (art. 171), Pernambuco (art. 161 e 164), Piauí (art. 205), Rio de Janeiro (art. 29), Rio Grande do Norte (art. 129), Rondônia (art.134), Sergipe (art.193, III e IV), São Paulo (art. 220, §4º e §5º) e Tocantins (art. 148, I e II, §1º);
- ***Convênios de tributos ou de incentivos fiscais:*** Bahia (ADCT art. 29, §3º e art. 57, V), Espírito Santo (ADCT art. 39), Mato Grosso (art. 152 e ADCT art. 15, §3º), Mato Grosso do Sul (ADCT art.7º, §3º), Pará (ADCT art.37, §3º), Paraná (art. 131), Rio de Janeiro (art. 194, §3º e ADCT art. 24, §3º), Rio Grande do Norte (art. 98, §4º e ADCT art. 5º, §3º), Rio Grande do Sul (art. 141, § único), Roraima (art. 108, §1º); Rio Grande do Sul (art. 141, 142, 148 e 149), Santa Catarina (art.136, VI, c e ADCT art. 26), Sergipe (art. 37, 267, ADCT art. 20, §3º), Tocantins (art. 158) e Paraíba (art. 258);
- ***Seguridade social:*** Mato Grosso (art.216, §3º), Rondônia (art. 250), Sergipe (art. 23, VI e 47, XXXII) e Paraíba (art. 201);
- ***Informações gerais aos cidadãos sobre os convênios celebrados:*** Santa Catarina (art.16, §2º);
- ***Obrigatoriedade de manifestação pela Procuradoria Geral do Estado:*** Sergipe (art. 25, §6º); e

³¹ Para fins de melhor compreensão da pesquisa realizada nas Constituições Estaduais procuramos compartimentar a atuação dos convênios e consórcios administrativos por área de incidência nos diversos Estados-membros.

- **Execução de leis e serviços ou decisões, por intermédio de funcionário federais, estaduais ou municipais:** Bahia (art. 8º), Mato Grosso do Sul (art.9º), Pará (art.53), Piauí (art. 15), Rio de Janeiro (art. 65, §único e art. 351), Rio Grande do Norte (art. 18, V), Rondônia (art. 8, V) e Rondônia (art.8º, VI).

Cai a lançar notar que as Constituições Estaduais preceituam os convênios de cooperação dando importância ao ensino em geral:

a) **Ensino e formação em geral:** Alagoas (art.204), Minas Gerais (art.182 e 224, §1º, II), Pará (art.278, §3º, I, letra e), Rondônia (art.134), Rio Grande do Sul (art.211), Sergipe (art. 219);

b) **Instituições universitárias, de ensino ou de centros de pesquisa científica:** Ceará (art. 231, §5º §7º) e Pernambuco (art. 190 e 218);

c) **Para fins de cooperação econômica, cultural, artística, científica e tecnológica:** Goiás (art. 5º, VIII); e

d) **Escolas de governo para formação e aperfeiçoamento de servidores públicos:** Amapá (art. 47, §2º), Bahia (art. 34, I), Espírito Santo (art. 38, §2º), Pará (art. 30, §2º) e Tocantins (art.11, §2º).

Impende observar que alguns Estados-membros prestigiaram a segurança pública, as atividades da justiça e outros fins públicos com o registro em seus preceitos:

a) **Especialização e aprimoramento da polícia civil, militar e bombeiro militar:** Rio de Janeiro (art. 187);

b) **Guardas municipais dos municípios e Polícia Militar:** Paraíba (art. 11, XI);

c) **Combate a incêndio, defesa do meio ambiente e da ecologia:** Rio de Janeiro (art. 350) e Paraíba (art. 11, XIV);

d) **Realização de perícias criminais:** Amapá (art. 88);

e) **Política de combate e prevenção a violência contra a mulher:** Bahia (art. 281, II);

f) **Garantia de sentenciados e egressos, e ainda, sua ressocialização:** Mato grosso (art. 86, IV, § único) e Rio Grande do Sul (art. 137);

g) **Construção de fórum, residência do juiz e promotor:** Rio Grande do Norte (art.236); e

h) **Obras públicas, serviços ou atividades de interesse comum específico:** Espírito Santo (art. 280), Mato Grosso (art. 187), Paraná (art.14), Rio de Janeiro (art. 351), Rondônia (art. 115), Rio Grande do Sul (art.82, XXI) e Sergipe (art. 11).

Oportuno se torna dizer que poucas Constituições Estaduais privilegiaram a cooperação administrativa para fins de consecução de programas governamentais:

a) **Programas de amparo a idosos:** Pernambuco (art. 223);

b) **Programas sócio-educativos para crianças e adolescentes:** Mato Grosso (art.236); e

c) **Programas de construção de moradia e melhoria habitacional:** Rondônia (art.8º, XVIII).

Assinale, ainda, que algumas Cartas Estaduais optaram em garantir espaços geográficos, agrários e de proteção ambiental:

a) **Discriminação e legitimação de terras devolutas:** Minas Gerais (art.93);

b) **Assentamento de famílias de lavradores:** Sergipe (art. 171);

c) **Reforma agrária:** Rio de Janeiro (art. 248, VI);

d) **Fixação ou modificação dos limites intermunicipais:** Minas Gerais (art. 62, XXVI), Paraná (art. 54, XXIII) e Rio Grande do Norte (art. 35, XIX, b);

e) **Conservação permanente de estradas vicinais:** Rio de Janeiro (art. 254, VII);

f) **Reflorestamento de margem de rio:** Piauí (ADCT art. 19);

g) **Proteção ambiental:** Paraná (art. 207, §1º, XI); e

h) **Convênios para uso das águas, ou ainda, reservas hídricas ou minerais:** Alagoas (art. 223), Ceará (art. 319 e 324), Espírito Santo (art. 258, §3º) e Mato Grosso (art. 287), Mato Grosso do Sul (art. 236) e São

Paulo (art. 205, V);

Assim, podemos perceber que alguns Estados preceituam com mais clareza o convênio como instituto de cooperação administrativa, enquanto que outros, sequer fazem alusão ou, quando o fazem, o firmam de forma geral.

Por outro lado, examinando o *consórcio administrativo* em todas vinte e seis Cartas Estaduais constatamos que este termo só encontra registro em dezesseis Estados-membros da Federação, tratados de formas diferenciadas.

As denominações se completam de maneiras distintas: *consórcio público*: Bahia (art. 10), Espírito Santo (art. 276), Pernambuco (art. 97, §2º); *consórcio intermunicipal ou interestaduais*: Amapá (art. 112, IX), Bahia (art. 91, XII), Ceará (art. 76, V e 246, II), Mato Grosso (art. 187), Rio de Janeiro (art. 76), Rondônia (art. 115), Santa Catarina (art. 114, §3º), Tocantins (art. 33, X); com idéia de *consórcio entre municípios* ou *de municípios*: Espírito Santo (art. 191), Goiás (art. 65, I), Mato Grosso (art. 277), Mato Grosso do Sul (art. 222, 2º, XIX) e São Paulo (art. 201), Tocantins (art. 58, §2º); e ainda, simplesmente, a palavra *consórcio*: Minas Gerais (art. 181, II), Paraná (art. 207, §1º, XI), Sergipe (art. 11, §3º).

Ao ensejo da conclusão deste item verificamos que os Estados-membros não utilizam forma comum para denominar o consórcio administrativo, nem obedecem ao mandamento constitucional Federal, no que tange a forma prescrita na art. 241, ou seja, a expressão de *consórcio público*.

É bom lembrar que nas poucas Constituições Estaduais que tratam do consórcio público, como figura jurídica e nas diversas denominações já indicadas, algumas Cartas Estaduais atentam para *fins específicos*:

- a) *Gestão associada de serviços públicos* (Bahia, Espírito Santo e Pernambuco);
- b) *No sentido de ações e serviços de saúde* (Ceará e Tocantins);

- c) *Relativos ao saneamento básico e preservação dos recursos hídricos* (Mato Grosso e São Paulo);
- d) *Solução de problemas comuns relativos à proteção ambiental*, ou ainda, desenvolvimento e expansão urbana para garantia das condições ambientais (Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Paraná);
- e) *Consecução de objetivos municipais ou de interesse comum* (Goiás, Sergipe e Tocantins);
- f) *Realização de obras, serviços, atividades de interesse comum para desenvolvimento local* (Minas Gerais, Mato Grosso, Rondônia, Santa Catarina); e
- g) *Atendimento de problemas específicos dos consorciados* (Rio de Janeiro).

Fica, portanto, evidente que o legislador Estadual poderia desprender de maior cuidado sobre a matéria registrando o seu teor nas diversas Constituições Estaduais.

De qualquer forma, talvez por incredulidade do legislador ou por falta de mecanismos institucionais que conferisse arcabouço à matéria, o fato é que o seu contorno ainda tem reclamado maior tratamento.

7 CONCLUSÕES

Traçar o regime jurídico de Cooperação Administrativa, a partir do estudo de sua dogmática até sua expressão doutrinária, é estabelecer a natureza jurídica dos institutos pertinentes ao assunto.

Obviamente, neste capítulo, iremos findar nossos estudos perfazendo uma análise crítica dos itens abordados neste trabalho. É evidente que a matéria não se esgota nesse singelo estudo.

Em verdade, essa pesquisa foi elaborada com o escopo de analisar a atuação da pública administração perante a Cooperação Administrativa e suas distinções diante da vigente Carta Política.

No momento em que o Estado evolui, passa por transformações, na medida em que busca o atendimento das necessidades coletivas com o fito de lograr mais eficiência na prestação de serviços públicos, faz-se necessário estabelecer, portanto, as formas de ajustes administrativos.

Sobre o ordenamento jurídico pertinente a espécie, percebe-se a escassez normativa sobre o assunto. Por efeito, tendo em vista o caráter dos convênios de cooperação e consórcios públicos, estes realizados entre pessoas de direito público, torna-se indispensável observar se existem regras específicas.

Outros fatores dão relevância ao assunto, nos permitindo auferir as seguintes conclusões a respeito do título proposto:

- 1) A cooperação administrativa é forma de descentralização das atividades estatais com o fito de dinamizar a prestação dos serviços e viabilizar certos setores estatais para atendimento do interesse público.
- 2) O convênio administrativo, indicado na Carta Política Federal como convênio de cooperação, é um ajuste realizado entre entes convenientes, estes dotados de personalidade jurídica de direito público, ou entre estes e particular, com escopos mútuos, em verdadeira amostragem de ato administrativo coletivo.
- 3) O convênio de cooperação nitidamente difere dos contratos por representar uma convergência de interesses, não aleatórios ou individuais, mas públicos, visando ao atendimento do bem comum, sempre com vistas ao cumprimento dos princípios norteadores da atuação da administração pública, além da necessária existência de resultado comum entre os partícipes.
- 4) Assim, podemos afirmar que o convênio de cooperação é um ato administrativo complexo, modalidade pública do gênero acordo, pelo qual entidades públicas ou privadas cooperam-se para a satisfação de um interesse público mútuo, e aqui insisto, que o resultado será, obrigatoriamente, comum.
- 5) O consórcio público, de outra face, é tão-somente um meio para a consecução da finalidade pública e instrumento de integração de forças com a união de entes públicos da mesma espécie.

Assim, a celebração do convênio e consórcio administrativos dá-se pela forma de ajuste, no qual estarão elencadas todos os dispositivos que nortearão os rumos dos partícipes na consecução da cooperação administrativa.

Finalmente, os resultados traduzem um quase consenso sobre a fragmentação da doutrina pertinente a espécie, aduzidas com profundidade por poucos articulistas e pareceristas do Direito Administrativo, indicando a necessidade de sua consolidação.

No tocante ao tratamento destinado a matéria pelas Constituições Estaduais, é importante considerar que os Estados-membros não lançaram mão de labor técnico tanto para distinção entre consórcio e convênio como para o melhor disciplinamento quanto aos mecanismos para sua real efetivação.

Com efeito, o que se tem é uma particularizada utilização dos institutos de cooperação administrativa para a consecução de uma ou outra atividade pública.

Exemplificadamente, para realização de ações e serviços de saúde os Estados-membros do Ceará e Tocantins o utilizam limitando a tais fins o mecanismo jurídico do consórcio administrativo. Ainda, observa-se a utilização de tais institutos relativos ao saneamento básico e preservação de recursos hídricos, nos Estados de Mato Grosso e São Paulo.

Com relevo, frise-se a posição tomada na Carta Política Estadual de Santa Catarina permitindo, a qualquer interessado, o fornecimento de certidão ou cópia autenticada no prazo máximo de trinta dias, de atos, contratos e convênios administrativos, proporcionando maior lisura à administração pública. Com igual mérito, registra-se a obrigatoriedade de manifestação da Procuradoria Geral do Estado, na Constituição Estadual de Sergipe, no que tange aos processos administrativos da administração direta do poder executivo que tenha por objeto acordos, contratos, convênios e ajustes.

Percebe-se, claramente uma maior incidência normativa diante dos convênios de saúde e de incentivos fiscais adotados na maioria das Cartas Estaduais, bem como, a pouca referência terminológica aos consórcios públicos.

Com efeito, destaca-se a imprecisão técnica a cerca das nomenclaturas consórcios e convênios administrativos, no tocante ao tratamento conferido por todas as Constituições dos Estados-membros brasileiros.

O que se infere, ao fim deste estudo, é a constatação da imaturidade técnica que vem sido tratada a matéria, a despeito de sua larga importância tanto na gestão associada dos serviços públicos quanto à transparência de seus atos administrativos que tanto tem merecido reclames da sociedade em geral.

BIBLIOGRAFIA

- AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de direito administrativo*. v. 1, Coimbra: Livraria Almedina, 1992.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. *Convalidação do ato administrativo*. São Paulo: Ltr, 1999.
- AZARA, Antonio; EULA, Ernesto. *Novissimo digesto italiano*. v. IV, Roma: Vnion Tipografico – Editrice Torinese, 1978.
- BASSO, Maristela. *Contratos internacionais do comércio: negociação, conclusão, prática*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.
- BERÇAITZ, Miguel Ángel. *Teoria general de los contratos administrativos*. 2a edición, Buenos Aires: Depalma, 1980.
- BEVILÁQUA, Clóvis. *Código civil dos estados unidos do brasil*. Edição Histórica. v. 1, Rio de Janeiro: Rio, 1940.
- BRASIL. *Reforma administrativa federal: dec. lei 200/67*. Org. Juarez de Oliveira. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 1993.
- _____. *Constituição da República federativa do brasil*. Org. Juarez de Oliveira. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 1996.
- BRECHO, Renato Lopes. *As cooperativas sociais*. In: BDA - Boletim de direito administrativo, 193-195, março de 2000.
- BRITTO, Alzemer Martins Ribeiro de. *Convênios, legítimos meios de fomento e delegação administrativa ou fossos de irregularidades*. In: Advocacia Pública. Publicação oficial do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, ano V, n. 8, dezembro de 1999.
- CÂMARA, de Arruda Jacintho. *Temas de Direito Administrativo 3 – Obrigações do Estado derivada de contratos inválidos*. São Paulo: Malheiros, 1999.
- CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. 4 ed. ampliada y actualizada, v. 1, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993.
- CARNELUTTI, Francesco. *Teoria geral do direito*. Tradução Antônio Carlos Ferreira. São Paulo: Lejus, 1999.
- _____. *Como nasce o direito*. Belo Horizonte: Lider cultural Jurídica, 2001.
- CUESTA, Rafael Entrena. *Curso de Derecho Administrativo*. 10. ed., Madrid: tecnos, 1994.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- _____. *Parceria na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- DURÃO, Pedro. *Convênios e consórcios públicos*. 3 ed. ver. amp. e atual. Juruá: Curitiba, 2012.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- GORDILLO CANAS, ANTONIO. *Ley, principios generales y constitución: apuntes para una relectura desde la constitución de la teoria de las fuentes del derecho*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Aréces, 1990.

- GORDILLO, AGUSTIN A. *Tratado de derecho administrativo*. T. I e II, Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2010.
- JUSTEM FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Dialética, 2000.
- HAURIUO, André. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Ed. Montcrestien, 1975.
- MASAGÃO, Mário. *Curso de direito administrativo*. 3 ed. ver. e atual. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1977.
- LECLERC, Nadine Poulet-Gibot. *Droit administratif: Sources, moyens, contrôles*. Paris: Bréal, 1995.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- _____. *Direito municipal brasileiro*. 7 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1990.
- SAMPAIO, Miriam Cavalcanti de Gusmão. *O convênio administrativo de saúde pública*. In: Revista trimestral de Advocacia Pública. Edição n. 16, ano VII, São Paulo, dez. 2001.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 3 ed. ver., atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 1976.
- _____. *Administração pública concensual: convênios, consórcios e acordos de programa*. In: Livro de teses XXI Congresso Nacional de Procuradores de Estado. Rio de Janeiro, 05 a 09 de novembro de 1995.
- MOTTA, Amílcar. Parecer n. 36/83-AM. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, v. 37, 1985.
- PERDOMO, Jaime Vidigal. *Derecho administrativo*. 6 ed. actualizada, Cali- Colômbia: Biblioteca Banco Popular, 1978.
- POULET-GIBOT LECLERC, Nadine. *Droit administratif: sources, moyens, contrôles*. Paris: Bréal, 1995.
- RIBEIRO, Manoel. *Direito administrativo*. v.1 e 2, Salvador: Itapoã, 1964.
- SANTANA, Fernando. *Convênios administrativos. caracterização. figuras correlatas*. In: PGE. V.4, jul79-jun/80.
- SILVA, De plácido e. *Vocabulário jurídico*. v. I e II., Rio de Janeiro: Forense, 1991.
- SOUTO, Marcos Juruema Villela Souto. *Licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Atlas, 1995.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. São Paulo: Malheiros, 1997.
- SZKLAROWSKY, Leon Fredja. *Os convênios administrativos: ajustes – outros instrumentos congêneres*. In: Revistas dos Tribunais, v. 667, p. 217-227. julho de 1991.
- SOUTO, Marcos Juruema Villela Souto. *Licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Atlas, 1995.