

FLÁVIA RAMOS MAIA COSTA

**A DURAÇÃO DOS CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS
FEDERAIS**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em Direito
do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.
Orientador: Prof. Dr. Carlos Bastide Horbach

BRASÍLIA

2010

Dedico aos meus pais, Luis Carlos e Marta, e ao meu irmão, Luis, pelo carinho e apoio em todos os momentos desta caminhada, sempre incentivando o meu crescimento pessoal e profissional.

Agradeço primeiramente a Deus, pelo dom maior da vida.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Carlos Bastide Horbach, que, acreditando em mim, sempre transmitiu incentivo, experiência e conhecimento.

A todos que, de alguma forma, tornaram possível a realização desta monografia.

Devemos considerar o que é mais vantajoso para a Administração Pública de uma forma global, buscando reduzir as desigualdades e fomentando a distribuição de renda.

Rogério Santanna

Ex-Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do
Planejamento, Orçamento e Gestão

RESUMO

A extensão da aplicação da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta os procedimentos licitatórios e os contratos administrativos, ao tema da duração dos convênios administrativos federais firmados para a execução de projetos é tema conturbado. A primeira divergência doutrinária versa sobre a possibilidade de existência de convênios com ou sem prazo de vigência. Apesar das dissensões existentes, a legislação estabelece que não há a possibilidade de existência de convênios sem prazo de vigência. Outra questão recorrente versa a respeito dos limites da possibilidade de prorrogação de vigência. Em função da falta de dispositivos legais que versem de maneira explícita sobre o tema, há diversos posicionamentos adotados pelos doutrinadores e pelo Tribunal de Contas da União. Aspectos normativos acerca dos limites para a prorrogação de vigência dos convênios administrativos indicam que devem ser observadas a adequada integração entre planejamento e orçamento e a prévia formalização da proposta de alteração, além da viabilidade da consecução do objeto conveniado e das metas estabelecidas, condições às quais a cláusula de vigência está, atualmente, legalmente subordinada. Estas condições remetem à reciprocidade de interesses e contribuem para que o objetivo em comum seja atingido.

Palavras-chave: Direito Administrativo – convênios administrativos – contratos administrativos – vigência – consecução do objeto – metas estabelecidas.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIASG	Sistema de Administração de Serviços Gerais
TCE	Tomada de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

I CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS FEDERAIS E FEDERALISMO	12
II DIFERENCIAÇÃO ENTRE CONVÊNIOS E CONTRATOS	16
2.1 Espécies de transferências de recursos federais	24
2.2 Principais normas aplicáveis aos convênios	26
III PROCESSO INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO....	28
3.1 Elaboração da proposta orçamentária	30
IV ASPECTOS LEGAIS, DOUTRINÁRIOS E JURISPRUDENCIAIS DOS CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS FEDERAIS	36
4.1 Prazos dos convênios	38
4.2 Prazos dos contratos.....	39
4.3 Cláusula de vigência	41
4.4 Obrigatoriedade de cláusula de vigência.....	43
4.5 Aspectos doutrinários e posicionamento do Tribunal de Contas da União acerca dos limites para a prorrogação de vigência	45
4.5.1 Prestação de contas de convênios	49
4.6 Aspectos normativos acerca dos limites para a prorrogação de vigência	52

INTRODUÇÃO

O artigo 116 da Lei de Licitações e Contratos estabelece que se aplicam as disposições desta lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração. O texto legal gera dúvidas acerca da extensão da aplicação aos convênios da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta os procedimentos licitatórios e os contratos administrativos. O campo problemático do tema objeto da presente monografia consiste na análise acerca da adequação da aplicação do artigo 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que torna a vigência adstrita ao período da disponibilidade orçamentária, aos convênios da Administração Pública federal firmados para a execução de projetos.

Há uma tênue linha que distingue os institutos dos convênios e dos contratos administrativos. A questão dos interesses é a principal diferença apontada pela doutrina majoritária. A reciprocidade de interesses e o regime de mútua cooperação constituem a essência dos convênios. Em contratos administrativos, verifica-se a existência de interesses contrapostos.

Frente ao federalismo brasileiro, a relevância dos convênios administrativos federais para a Administração Pública e privada justifica o estudo realizado. A configuração, a manutenção e a indissolubilidade da forma de Estado pressupõem a existência de sólidos alicerces, cuja vontade política é compartilhada, na medida da competência conferida pela Constituição, pelos entes da Federação.

No entanto, o tema convênios administrativos federais, apesar de possuir grande relevância social, é pouco explorado pela doutrina. As obras de Direito Administrativo costumam abordá-lo de maneira superficial e o número de publicações específicas disponíveis no mercado é escasso. Por estas razões, o trabalho trata da distinção entre convênios e contratos, das espécies de transferências de recursos federais e das principais normas aplicáveis aos convênios.

Em virtude de o alcance dos objetivos pretendidos pela ação governamental depender, inúmeras vezes, de convênios de vigência plurianual, o presente trabalho permeia questões relacionadas ao processo integrado de planejamento e orçamento, incluindo neste escopo a elaboração da proposta orçamentária.

Após esta digressão, tem início a análise de aspectos legais, doutrinários e jurisprudenciais dos convênios administrativos federais por meio do estudo dos prazos dos convênios, dos contratos e da cláusula de vigência.

A possibilidade de existência de convênios com ou sem prazo de vigência é a primeira divergência doutrinária verificada. A apreciação do tema tem por base o confronto entre as dissensões doutrinárias existentes e os dispositivos legais.

Outra questão recorrente versa a respeito dos limites da possibilidade de prorrogação de vigência. Em função da falta de dispositivos legais que tratem de maneira explícita sobre o tema, são colacionados diversos posicionamentos adotados pelos doutrinadores e pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

O inter-relacionamento entre o estudo de Aguiar (2008, p. 68 a 69) sobre como a vigência influencia a prestação de contas e determina a existência dos nexos de causalidade necessários e o posicionamento do TCU provoca a complementaridade necessária ao entendimento do tema.

Por fim, aspectos normativos acerca dos limites para a prorrogação de vigência dos convênios administrativos federais concluem o estudo.

A metodologia aplicada no presente trabalho é do tipo qualitativa. Os fenômenos legais apresentados são compreendidos por meio de sua descrição e interpretação. São feitas análises com base na doutrina, na legislação e em dados disponibilizados pelo Governo federal.

A necessidade de análise da evolução da legislação levou à opção pelo método de abordagem dialético. As quatro leis fundamentais da dialética são: ação recíproca, mudança dialética, passagem da quantidade à qualidade e interpenetração dos contrários.

O desenvolvimento dialético prossegue por meio de negações. Assim, as transformações intrínsecas neste processo ocorrem por meio de contradições e negações.

Lakatos (2004, p. 85) explica esta característica da mudança dialética:

Uma dupla negação em dialética não significa o restabelecimento da afirmação primitiva, que conduziria de volta ao ponto de partida, mas resulta numa nova coisa. O processo da dupla negação engendra novas coisas ou propriedades: uma nova forma que suprime e contém, ao mesmo tempo, as primitivas propriedades. Como lei do pensamento, assume a seguinte forma: o ponto de partida é a tese, proposição positiva; essa proposição nega-se ou transforma-se em sua contrária – a proposição que nega a primeira é a antítese e constitui a segunda fase do

processo; quando a segunda proposição, antítese, é, por sua vez, negada, obtém-se a terceira proposição ou síntese, que é a negação da tese e antítese, mas por intermédio de uma proposição positiva superior – a obtida por meio de dupla negação.

A união dialética não é uma simples adição de propriedades de duas coisas opostas, simples mistura de contrários, pois isto seria um obstáculo ao desenvolvimento. A característica do desenvolvimento dialético é que ele prossegue por meio de negações.

A passagem da quantidade à qualidade, ou mudança qualitativa, advém, necessariamente, da mudança quantitativa. Em dado momento, o acúmulo de mudanças quantitativas gera uma mudança mais profunda, qualitativa.

A conversão das mudanças quantitativas em mudanças qualitativas é oriunda da contradição existente, da interpenetração dos contrários.

As alterações legais e as divergências doutrinárias em determinado lugar, à determinada época, permitem observar os esforços para o desenvolvimento da própria Administração Pública e a sua adequação ou, eventualmente, a sua não-adequação ao pretendido pelo legislador. Tal estudo colabora na formação de uma opinião crítica acerca do tema.

O método de procedimento é monográfico, por ser esta uma exigência do curso de graduação em Direito do Centro Universitário de Brasília. O procedimento adotado classifica-se também como bibliográfico e documental.

I CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS FEDERAIS E FEDERALISMO

O Brasil adota como forma de Estado o federalismo. Segundo Moraes (2010, p. 273 a 274), a espécie federal de Estado gravita em torno do princípio da autonomia e da participação política e pressupõe a existência de regras constitucionais tendentes à sua configuração, manutenção e indissolubilidade. O autor externa o seguinte posicionamento acerca do tema:

O mínimo necessário para a caracterização da organização constitucional federalista exige, inicialmente, a decisão do legislador constituinte, por meio da edição de uma constituição, em criar o Estado Federal e suas partes indissociáveis, a Federação ou União, e os estados-membros, pois a criação de um governo geral pressupõe a renúncia e o abandono de certas porções de competências administrativas, legislativas e tributárias por parte dos governos locais. Essa decisão está consubstanciada nos artigos 1^o e 18² da Constituição de 1988.

¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

² Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º - Brasília é a Capital Federal.

§ 2º - Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Além disso, a Constituição deve estabelecer os seguintes princípios:

(...)

- repartição constitucional de competências entre a União, estados-membros, Distrito Federal e município;
- necessidade de que cada ente federativo possua uma esfera de competência tributária que lhe garanta renda própria;
- poder de auto-organização dos estados-membros, Distrito Federal e municípios, atribuindo-lhes autonomia constitucional;

(...)

Neste escopo, a Constituição Federal, ao tratar da organização do Estado, prevê áreas de atuação próprias de cada esfera de governo e outras comuns. O combate ao desperdício de recursos e a busca de ações públicas mais efetivas ensejam a cooperação entre os entes federativos. Como exemplo, em seu artigo 23, a Carta Magna prevê que compete à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência e proteger o meio ambiente, além de outras atribuições.

Para a realização de suas atribuições, as administrações estaduais, municipais e de entidades privadas sem fins lucrativos, carentes de recursos orçamentários, utilizam as transferências voluntárias da União. O Brasil possui 26 (vinte e seis) estados-membros, o Distrito Federal, mais de 5.000 (cinco mil) municípios, além de inúmeros entes públicos e privados que podem receber recursos da União por meio da celebração de convênios. No sítio governamental do Portal dos Convênios, é possível verificar que ministérios, universidades, fundações, agências e outros entes da Administração Pública federal direta e indireta utilizam convênios para a consecução de seus objetivos. Segundo o “Manual da Legislação Federal sobre Convênios da

União: Orientações aos Municípios”, obra do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM, 2009, p. 5), editada pelo Ministério do Planejamento, em 2008, a União possuía 3.824 (três mil, oitocentos e vinte e quatro) convênios e contratos de repasse com os estados e 20.954 (vinte mil, novecentos e cinquenta e quatro) com os municípios. No ano anterior, 2007, mais de R\$ 9.000.000.000,00 (nove bilhões de reais) foram repassados pela União, voluntariamente, aos municípios. Portanto, o estudo das transferências de recursos federais revela-se importante no âmbito da Administração Pública e privada.

Candeia (2005, p. 15) explicita a necessidade existente:

A essência do sistema federativo consiste na participação de todos os seus entes na vontade política do Estado, a fim de que este possa alcançar seus objetivos.

Assim como são atribuídas competências aos integrantes da Federação, a eles também serão destinados recursos, conforme as possibilidades de transferência de dinheiro previstas na Constituição Federal.

Desta forma, a fim de alcançar os objetivos do Estado, o objeto de um convênio com a União pode ser bastante variado e atender as mais diversas necessidades sociais como, por exemplo, contemplar a construção de quadras de esportes, escolas e até aeroportos em cidades do interior. Por meio de convênios, o governo federal fabrica remédios dos quais a população necessita, mas que não são economicamente interessantes para laboratórios farmacêuticos particulares. O cidadão recebe orientação para a prevenção contra o uso de drogas mediante a realização de atividades viabilizadas pela assinatura de convênios, como disposto na Lei nº 12.219, de 31 de março de 2010.

Conforme explica o “Manual da Legislação Federal sobre Convênios da União” (IBAM, 2009, p. 9), sob a ótica do federalismo, a execução descentralizada de recursos

proporciona maior efetividade à atuação da Administração. Há diversos argumentos que suportam este entendimento. Para os estados e municípios recebedores de transferências voluntárias da União, os novos ingressos representam a oportunidade de incrementar sua ação, além das possibilidades de seus próprios recursos. Para a União, há a expectativa de que haja uma melhoria no gerenciamento do setor público, pois o recurso pode ser mais bem aplicado pela esfera de governo que se encontra mais próxima à população atendida. A participação da comunidade local possibilita maior legitimidade à definição da ação, e, desta forma, atinge a sociedade brasileira onde está o cidadão, no âmbito municipal.

II DIFERENCIAÇÃO ENTRE CONVÊNIOS E CONTRATOS

A Administração Pública não é autossuficiente. Por isso, para desempenhar diversas de suas atribuições, firma ajustes com terceiros, que podem ser pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas. Em respeito à livre iniciativa, são firmados convênios e contratos administrativos, que são acordos de vontade. A doutrina se esforça em traçar as distinções entre os convênios e os contratos administrativos, porém a origem comum dos institutos pode ser observada na obra de Mello (2010, p. 663 a 664):

O contrato, como instituto da Teoria Geral do Direito, compreende duas modalidades básicas: a dos contratos em que as partes se compõem para atender a interesses contrapostos e que são satisfeitos pela ação recíproca delas e os contratos em que, inversamente, as partes se compõem pela finalidade comum que as impulsiona. Estes últimos são os contratos que originam as associações, as sociedades. Os do primeiro tipo são todos os demais contratos. A Lei de Contratos Administrativos cogita desta última espécie. Já os convênios e consórcios correspondem a contratos do segundo tipo – ou seja, daqueles em que as partes tem interesses e finalidades comuns.

Portanto, a questão dos interesses, principal diferença apontada pela doutrina, é tida pelo autor como o diferencial entre duas modalidades, espécies contratuais.

Nos convênios, há a reciprocidade de interesses, concedente e conveniente buscam atingir um objetivo comum, realizar um programa de governo. Não há interesses contrapostos, ambos agem na mesma direção. Os partícipes se reúnem de forma articulada para a consecução de um objetivo final perseguido por todos, em regime de mútua cooperação ou colaboração, em benefício da coletividade. Segundo Meirelles (2005, p. 404), no convênio, a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades, para a consecução do objetivo comum, desejado por todos.

De forma diversa, as partes, ao firmarem contratos administrativos, têm interesses contrapostos. Isto significa que a Administração Pública, ao contratar, tem interesse na consecução do objeto. A empresa contratada, por outro lado, interessa-se pela contraprestação – o pagamento. Cada qual busca, nesta relação jurídica, a satisfação de interesses individuais. Diante do objeto, os interesses se opõem, de forma que o resultado é satisfatório de formas distintas para cada parte, porém há sempre que ser observada a supremacia de poder da Administração Pública.

Meirelles (2005, p. 404 a 405) afirma que a igualdade jurídica de todos os signatários do convênio e a ausência de vinculação contratual entre eles acarretam a não admissibilidade de cláusula obrigatória de permanência ou sancionadora de denunciante. Cada qual só é responsável pelas obrigações e auferes as vantagens do tempo em que participa voluntariamente do acordo. A extinção do ajuste pode ocorrer pela denúncia de qualquer um dos partícipes, a qualquer tempo.

Nos contratos, de forma diversa, a desistência do acordo celebrado com a Administração Pública enseja a penalização do contratante. Isto porque o objeto da contratação visa sempre o atendimento do interesse público. Meirelles (2005, p. 218) assevera que nos contratos administrativos celebrados em prol da coletividade não se pode interpretar suas cláusulas contra essa mesma coletividade, para só se atender aos direitos individuais do particular contratado.

A extinção do contrato (Meirelles, 2005, p. 231) é a interrupção do vínculo obrigacional entre as partes. Quando motivada pelo rompimento por rescisão (Meirelles, 2005, p. 232), que consiste na prematura cessação do ajuste em meio à sua execução, desaparecem as relações negociais entre contratantes, mas persistem as consequências da inexecução contratual.

A rescisão (Meirelles, 2005, p. 245) pode ser determinada por ato unilateral e escrito da Administração; amigável, desde que haja conveniência para a Administração, ou judicial. A aplicação de penalidades contratuais (Meirelles, 2005, p. 230), garantida a prévia defesa, é medida autoexecutória de que se vale a Administração quando verificada a inadimplência do contratado. A única exceção ao princípio da autoexecutoriedade desse poder-dever da Administração ocorre quando o punido resiste e há necessidade de cobrança de quantia em dinheiro ou de apreensão de seus bens, caso em que se impõe a utilização do procedimento judicial adequado.

Em função da reciprocidade de interesses, convênios não admitem que os partícipes tenham fins lucrativos na execução do objeto. Os recursos financeiros têm caráter de auxílio ao custeio do objeto, não podem ser empregados com finalidade diversa.

Contratos, de forma diversa, por terem interesses contrapostos, em regra admitem o lucro por parte de terceiros que contratam com o Estado e visam à contraprestação. Os recursos financeiros têm caráter remuneratório, incorporam-se ao patrimônio da parte, que pode dispor livremente sobre eles.

Outra diferença se refere à formalidade anterior necessária à assinatura de convênios e contratos administrativos. Ao optar pela proposta de convênio que mais se adegue aos seus objetivos, o concedente deve pautar-se em critérios objetivos. O processo de seleção de propostas realizado pelo órgão concedente é mais simples que qualquer procedimento regido pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e tem sua transparência proporcionada pelo sítio governamental Portal dos Convênios.

Um contrato administrativo, de forma diversa, é assinado após a realização de um procedimento licitatório, uma dispensa ou uma inexigibilidade de licitação, cuja publicidade é garantida por publicações na imprensa oficial.

Furtado (2009, p. 421) explica que, por tratar de interesses comuns e atendimento das expectativas individuais, não há que se falar em melhor proposta para convênios, mas apenas em rateio de custos e benefícios entre todos os partícipes. Por esta razão, segundo ele, não se faz licitação para a celebração de convênios. O autor, no entanto, demonstra posicionamento crítico acerca do tema (Furtado, 2009, p. 421 a 422):

Não obstante não seja possível realizar licitação para a escolha da entidade com a qual será firmado o convênio, chamam a atenção os vultosos recursos públicos repassados por meio desses instrumentos (convênios, contratos de gestão e termos de parceria) a entidades privadas e a absoluta falta de mecanismos para a escolha da entidade privada a ser escolhida pelo Poder Público para receber essas quantias. Chama a atenção o fato de que para a Administração Pública adquirir um bem no valor de R\$ 20.000,00, por exemplo, tenha que instaurar procedimento licitatório para definir, por meio de critério objetivo e impessoal, a proposta mais vantajosa, e para a escolha da entidade privada com a qual será firmado convênio no valor de R\$ 10 milhões não exista qualquer critério objetivo ou impessoal, mas a pura e simples discricionariedade do gestor público. Essa omissão legislativa que não impõe critérios objetivos para a escolha da entidade com a qual serão firmados os convênios e contratos é flagrantemente inconstitucional.

Este posicionamento se revela reflexo do comportamento adotado por alguns administradores públicos, que, para fins de não realizarem licitação, utilizam indevidamente o convênio, quando deveriam firmar contrato, conforme se depreende do Relatório do Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, que subsidiou a Decisão do Plenário do TCU nº 686/1998:

32. Efetivamente, a celebração de convênio não exige a prévia realização de licitação. Um convênio é firmado entre dois ou mais entes em vista de seu interesse comum, e apenas se suas respectivas expectativas individuais estiverem atendidas. Esse o aspecto caracterizador de um convênio, ou conforme a doutrina que o próprio Recorrente alinha (fl. 14, deste), 'no convênio, os

partícipes têm interesses comuns e coincidentes'. Tratando-se de interesses comuns e atendimento das expectativas individuais, não há que se falar em 'melhor proposta' ou 'igual oportunidade de fornecimento de bens e serviços', mas, apenas, e talvez, de rateio de custos e benefícios entre todos os partícipes.

34. Não é necessário analisar variantes. Para os efeitos desse estudo basta considerar, como condição para existência de um convênio, que seu objeto represente objetivo comum das partes, o qual, uma vez atingido, possa ser usufruído por ambas.

35. E é difícil enxergar a aquisição de passagens aéreas como um atendimento de objetivos comuns. O BB precisa que seus funcionários se desloquem rapidamente dentro do País, ou mesmo para o exterior, a serviço, e, portanto, precisa adquirir passagens aéreas. Para a BBTUR, não faz qualquer diferença quem viajará ou porque, ela deseja, simplesmente, vender passagens aéreas. Inexiste, portanto, objetivo comum.

36. Por suas características, trata-se de clara e inquestionável compra e venda, na qual uma empresa fornece um bem, as passagens aéreas, que a outra necessita, ou seja, uma parte vende e a outra compra. Os objetivos são contrapostos, não comuns. Ora, compras e vendas são realizadas por contratos, e no âmbito da Administração Pública direta ou indireta, conforme a Lei de Licitações e Contratos.

Furtado (2009, p. 422) defende que, para a escolha da entidade com a qual será firmado convênio, a Administração Pública adote mecanismos semelhantes aos do concurso, previsto no §4º do artigo 22³ da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

Seria publicado edital em que o Poder Público indicaria os aspectos gerais do projeto – objeto, valor a ser repassado, contrapartida da entidade privada etc. Seriam ainda indicados os requisitos gerais relativos à capacidade da entidade a ser escolhida. As entidades privadas interessadas apresentariam suas propostas ou projetos técnicos e uma comissão designada pela Administração Pública indicaria, por meio de decisão motivada, aquela com a qual seria firmado o convênio.

³ Art. 22. São modalidades de licitação:

I - concorrência;
 II - tomada de preços;
 III - convite;
 IV - concurso;
 V - leilão.
 (...)

§ 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

O anseio do autor parece satisfeito pelo sítio governamental do Portal dos Convênios, criado com a finalidade de atribuir maior transparência às ações públicas, viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade.

O sítio governamental do Portal dos Convênios, criado com a finalidade de atribuir maior transparência às ações públicas, viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade, somente foi disponibilizado no ano de 2009, em atendimento aos Acórdãos do TCU n^{os} 2066/2006, 2048/2007 e 1331/2008, todos do Plenário. As informações disponíveis referem-se a instrumentos firmados a partir da disponibilidade do portal. Não há sistema anterior que possibilite a pretendida transparência dos convênios administrativos. Somam-se a estes fatores as recentes alterações legislativas⁴, que trouxeram mudanças significativas a estes ajustes.

Em sentido análogo, é possível verificar que o Decreto n^o 5.504, de 5 de agosto de 2005, demonstra preocupação com o gasto dos recursos repassados por convênios e instrumentos congêneres:

Art. 1^o Os instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de convênios, instrumentos congêneres ou de consórcios públicos que envolvam repasse voluntário de recursos públicos da União deverão conter cláusula que determine que as obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas por entes públicos ou privados, com os recursos ou bens repassados voluntariamente pela União, sejam contratadas mediante processo de licitação pública, de acordo com o estabelecido na legislação federal pertinente.

Após firmado o convênio, a utilização dos recursos repassados a órgãos e entidades públicas é, também por força do artigo 49, da Portaria Interministerial MP/MF/MT n^o 127, de 29 de maio de 2008, precedida de procedimento licitatório:

⁴ Vide 2.2 Principais normas aplicáveis aos convênios.

Art. 49. Os órgãos e entidades públicas que receberem recursos da União por meio dos instrumentos regulamentados por esta Portaria estão obrigados a observar as disposições contidas na Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos e demais normas federais pertinentes ao assunto, quando da contratação de terceiros.

§ 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o uso da modalidade pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e do regulamento previsto no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, sendo utilizada preferencialmente a sua forma eletrônica.

§ 2º A inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente do conveniente ou contratado.

§ 3º As atas e as informações sobre os participantes e respectivas propostas das licitações, bem como as informações referentes às dispensas e inexigibilidades, deverão ser registradas no SICONV.

No caso de recursos destinados a entidades privadas sem fins lucrativos, tanto o artigo 11 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, quanto o artigo 45 da Portaria Interministerial MP/MF/MT nº 127, de 29 de maio de 2008, exigem, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade:

Art. 11. Para efeito do disposto no art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos da União transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos deverão observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato.

Art. 45. Para a aquisição de bens e contratação de serviços com recursos de órgãos ou entidades da Administração Pública federal, as entidades privadas sem fins lucrativos deverão realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade.

Parágrafo único. A entidade privada sem fins lucrativos deverá contratar empresas que tenham participado da cotação prévia de preços, ressalvados os casos em que não acudirem interessados à cotação, quando será exigida pesquisa

ao mercado prévia à contratação, que será registrada no SICONV e deverá conter, no mínimo, orçamentos de três fornecedores.

Na obra “Licitações e Contratos: Orientações Básicas” (TCU, 2006, p. 264) é possível verificar algumas deliberações que versam a respeito da distinção entre contratos e convênios:

Decisão 686/1998 Plenário (Voto do Ministro Relator):

(...) Oportuno trazer os ensinamentos da Prof^a. Maria Sylvia Zanella Di Pietro acerca da distinção entre contratos e convênios (*in* “Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos”, Ed. Malheiros) “Enquanto os contratos abrangidos pela Lei n.8.666 são necessariamente precedidos de licitação - com as ressalvas legais - no convênio não se cogita de licitação, pois não há viabilidade de competição quando se trata de mútua colaboração, sob variadas formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos, de imóveis, de ‘Know-how’. Não se cogita de preços ou de remuneração que admita competição.”

Decisão 278/1996 Plenário (Relatório do Ministro Relator):

(...) em primeiro lugar há que se deixar clara a distinção entre convênio e contrato, muito bem explicitada no Voto do ex-Ministro desta Casa, Mário Pacini, no TC 1.582/85: ‘Grosso modo, pode-se dizer que a distinção mais precisa entre o contrato e o convênio é quanto a reciprocidade de obrigações (bilateralidade). Enquanto no contrato uma das partes se obriga a dar, fazer ou não fazer alguma coisa, mediante pagamento previamente acertado (caso mais comum nos contratos de compra e venda, ...), no Convênio os interesses são comuns e a contraprestação em dinheiro não precisa existir. O que se faz é ajuste de mútua colaboração para atingimento de objetivo comum’.

Decisão 751/2002 – Plenário (Voto do Ministro Relator):

(...) A esse respeito, é pertinente reproduzir as considerações tecidas por Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“Aliás, o convênio não é abrangido pelas normas do art. 2º da Lei n. 8.666; no caput é exigida licitação para as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações, quando contratadas com terceiros; e no

parágrafo único define-se o contrato por forma que não alcança os convênios e outros ajustes similares, já que nestes não existe a ‘estipulação de obrigações recíprocas’ a que se refere o dispositivo” (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Convênio. Distinção entre convênio e contrato. Inexigência de licitação. *In.*: ___. et. al. “Temas polêmicos sobre licitações e contratos”. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 216).

Do exposto, é possível concluir que, apesar da aparente dificuldade existente na distinção entre contratos e convênios, ela é de suma importância para o desenvolvimento das competências que cabem a cada esfera da Administração Pública.

2.1 Espécies de transferências de recursos federais

O convênio administrativo é apenas uma das diversas espécies de transferências de recursos federais. Candeia (2005, p. 15) explica que as transferências da União para os demais entes da federação podem ser legais, constitucionais ou voluntárias.

As transferências legais (Candeia, 2005, p. 15) são transferências obrigatórias que estão disciplinadas em leis específicas que as regulamentam e estabelecem os critérios para habilitação do ente a ser contemplado com esse dinheiro. Constituem exemplos de transferência legal a distribuição de royalties de petróleo, normatizada na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e o Programa de Aceleração do Crescimento, instituído pela Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007.

As transferências constitucionais (Candeia, 2005, p. 15 a 16) decorrem do próprio texto da Constituição Federal, ocorrem de forma obrigatória e determinada, independente de ajustes entre as esferas de governo. São exemplos o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, o Fundo de Participação dos Municípios, o Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação e o Programa de Financiamento do Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

As transferências voluntárias (Candeia, 2005, p. 16) estão definidas no artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. O Tesouro Nacional explica a definição legal, afirmando que transferências voluntárias são recursos financeiros repassados pela União aos estados, Distrito Federal e municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo.

As transferências voluntárias (Candeia, 2005, p. 17 a 18) são realizadas, na maior parte das vezes, por convênios e destinam-se à consecução de obras ou serviços de interesse recíproco da Administração e da entidade que recebe os recursos. Entretanto, também são utilizadas as modalidades de contrato de repasse, transferências automáticas e transferências fundo a fundo. O contrato de repasse vale-se de instituição ou agente financeiro federal que atua como mandatário da União para a transferência dos recursos descentralizados. As transferências automáticas destinam-se à descentralização de recursos financeiros da União para os entes da Federação. Esses valores são transferidos para uma conta corrente específica, cuja finalidade consiste na verificação de sua correta aplicação e têm sido destinados a programas do Governo na área de educação. São exemplos o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. As transferências fundo a fundo, também destinadas aos estados, Distrito Federal e municípios, visam transferir recursos de um fundo da União para o

mesmo fundo no âmbito dos entes da Federação, como ocorre, por exemplo, com o Sistema Único de Saúde.

2.2 Principais normas aplicáveis aos convênios

A Constituição Federal, em seu artigo 241, delegou competência à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para disciplinar, por meio de lei, 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.

Os convênios, antes regidos pela Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional nº 1, de 15 de janeiro de 1997, agora estão normatizados no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e na Portaria Interministerial MP/MF/MT nº 127, de 29 de maio de 2008.

Após a alteração legislativa, o TCU manifestou-se a respeito por meio do Acórdão nº 1937/2008 – Plenário, no qual esclarece que a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional nº 1, de 15 de janeiro de 1997, não foi revogada. Ocorreu tão-somente a derrogação, ou seja, foram revogados apenas os dispositivos específicos cujo objeto foi regulado de forma diversa. Ademais, os convênios celebrados sob a égide dessa Instrução Normativa continuam por ela sendo regidos, conforme expressamente consagrado no artigo 74-B da Portaria Interministerial MP/MF/MT nº 127, de 29 de maio de 2008:

Art. 74-B. A Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, não se aplica aos convênios e contratos de repasse celebrados sob a vigência desta Portaria.

A celebração de convênios administrativos deve observar, ainda, dentre outros diplomas legais aplicáveis, dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, das leis orçamentárias – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual - relativas ao exercício, ou exercícios, quando for o caso, em que se derem a formalização do convênio e a utilização dos recursos, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, da Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, do Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005, do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e da Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional nº 1, de 17 de outubro de 2005.

III PROCESSO INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

No ato de celebração de convênio, o concedente deverá empenhar o valor total a ser transferido no exercício, conforme previsto no artigo 9º do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e no artigo 8º da Portaria Interministerial MP/MF/MT nº 127, de 29 de maio de 2008. Os mesmo dispositivos exigem que, quando a duração do instrumento ultrapassar o exercício, o concedente inclua nas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes a dotação necessária à execução do convênio.

A determinação legal existente para os convênios de vigência plurianual depende da adequada integração entre planejamento e orçamento. Giacomoni (2005, p. 195) explica a interdependência existente:

O processo orçamentário não pode ser visto como auto-suficiente, já que a primeira etapa do ciclo que se renova anualmente – elaboração da proposta orçamentária – é, em grande parte, resultado de definições constantes de uma programação de médio prazo que, por sua vez, detalha planos de longo prazo. Por isso, como acontece com o sistema, o processo orçamentário tem maior substância quando integrado ao processo de planejamento.

Para o autor, os principais elementos e informações a serem utilizados na elaboração da proposta orçamentária são buscados em componentes do sistema de planejamento. O denominado “processo integrado de planejamento e orçamento” encontra-se estabelecido no Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, e na Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, que são de observância obrigatória à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Conforme a legislação que rege o processo integrado de planejamento e orçamento, função é o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Os subconjuntos de despesas do setor público são agregados em partições da função chamadas subfunções. A classificação funcional da despesa permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

A organização da ação governamental encontra-se pautada em um instrumento denominado programa, que visa à concretização dos objetivos pretendidos. O alcance do objetivo de um programa pode se dar por projetos ou atividades. A Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, define os instrumentos de programação:

Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:

(...)

b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;

c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

(...)

Há ainda, de acordo com a supramencionada legislação, as chamadas operações especiais, que correspondem às despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

A legislação que rege os convênios abrange a execução de programas de governo tanto por projetos, quanto por atividades, desde que haja a reciprocidade de interesses, como pode ser observado no *caput* do artigo 1^o do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 e no *caput* do artigo 1^o da Portaria Interministerial MP/MF/MT nº 127, de 29 de maio de 2008. No entanto, a sistemática de convênios voltados para a realização de atividades, que envolvem um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, como é o caso, em geral, de assistência social, médica e educacional, difere da sistemática de convênios voltados para a execução de projetos, que envolvem um conjunto de operações limitadas no tempo.

Neste contexto, os convênios federais tratados no presente trabalho se referem apenas à execução de projetos.

3.1 Elaboração da proposta orçamentária

A Constituição Federal de 1988 promoveu modificações no processo orçamentário. Giacomoni (2005, p. 200) elucida os principais aspectos desta alteração:

A Constituição Federal de 1988 trouxe diretrizes inovadoras de grande significado para a gestão pública. Em primeiro lugar, cabe destacar a criação dos novos instrumentos: o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias. Com os novos instrumentos, valoriza-se o planejamento, as administrações obrigam-se a elaborar planos de médio prazo e estes mantêm vínculos estreitos com os orçamentos anuais. Em segundo lugar, ao definir detalhadamente a composição da lei orçamentária anual, a Constituição criou condições objetivas para a efetiva observância do princípio da universalidade, ou seja, a inclusão de todas as receitas e despesas no processo orçamentário comum.

⁵ Art. 1^o Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

⁶ Art. 1^o Esta Portaria regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

Apesar de, algumas vezes, referirem-se à União, as disposições constitucionais sobre matéria orçamentária têm caráter de norma geral, devendo, no que for aplicável, ser observadas por todos os entes da Federação.

O artigo 165 da Constituição Federal trata das inovações mencionadas pelo autor. O dispositivo prevê três leis orçamentárias: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

O plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A Constituição determina que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam elaborados em consonância com o plano plurianual.

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A lei orçamentária anual possui as seguintes características, em essência: não conterá dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação da despesa e compreenderá o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e

fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Não se incluem na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Desta forma, observa-se que a determinação legal constante no artigo 9º do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e no artigo 8º da Portaria Interministerial MP/MF/MT nº 127, de 29 de maio de 2008, de que quando a duração do convênio ultrapassar o exercício, o concedente deverá incluir nas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes a dotação necessária à execução do convênio, deve ser interpretada de forma abrangente. No caso de convênios plurianuais federais, tanto o concedente quanto o conveniente deverão estar atentos ao Plano de Trabalho, para que os valores estabelecidos no cronograma de desembolso sejam incluídos em suas respectivas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes, de forma adequada às naturezas de despesa previstas no plano de aplicação.

Noutro giro, os agentes da administração do concedente e do conveniente deverão observar ainda o disposto no artigo 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que obriga tanto a União, quanto os estados, o Distrito Federal e os municípios:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20⁷, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa

⁷ Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

A Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009, chamada Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010, estabelece quando se deve considerar a obrigação contraída, nos seguintes termos:

Art. 105. Para efeito do disposto no art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 2000, considera-se contraída a obrigação no momento da formalização do contrato administrativo ou instrumento congêneres.

Parágrafo único No caso de despesas relativas à prestação de serviços já existentes e destinados à manutenção da Administração Pública, consideram-se

- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II- no Poder Legislativo:

- a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;
- b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;
- c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;
- d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

- a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;
- b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do caput serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (VETADO)

compromissadas apenas as prestações cujos pagamentos devam ser realizados no exercício financeiro, observado o cronograma pactuado.

Ao mencionar os instrumentos congêneres, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010 se refere também aos convênios. O artigo 105 da Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010, chamada Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011, possui exatamente a mesma redação. Portanto, a legislação estipula uma limitação à possibilidade de firmar, nos dois últimos quadrimestres de mandato, convênios plurianuais. Machado Jr. (2003, p. 142 a 143) assim trata do tema:

Em realidade é uma questão de programação de caixa, cujo objetivo é o de manter os seus níveis com suficiência para atender a essas obrigações. É evidente que, o que se espera, é que essas obrigações já estejam cumpridas, o que facilitaria sobremaneira a situação de maio a dezembro, referente aos oito meses exigidos pela lei.

(...)

Aqui surge um complicador que é a dor de cabeça dos agentes da Administração Pública: a quem cabe a responsabilidade pela obrigação assumida? É evidente que a obrigação de pagar é da entidade. Mas a responsabilidade é de quem a assumiu sem a observância dos requisitos estabelecidos na legislação pertinente.

(...)

Assim, ainda que algumas correntes de pensamento julguem o contrário, as modificações introduzidas pela Lei Complementar nº 101 determinam que os titulares de mandato não poderão empenhar além do que foi programado para o período, ou seja, para o bimestre.

Nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, o titular do Poder ou do órgão tampouco poderá assumir compromissos financeiros para execução depois do término do mandato, excluindo-se dessas proibições os casos comprovados de calamidade pública, a não ser naqueles casos em que já foram mencionados.

Portanto, pode-se concluir que, caso haja um adequado planejamento, o dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal não virá a limitar a duração dos convênios plurianuais, posto que eles podem ser firmados com a devida antecedência. Os convênios podem

sim ser firmados de forma a ultrapassar o último exercício do mandato do titular do Poder, porém não em seus últimos dois quadrimestres – a não ser que haja disponibilidade de caixa suficiente para suportar os valores da obrigação principal e de seus acessórios a serem pagos no exercício seguinte.

A proibição do artigo 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, indica a necessidade de planejamento na gestão pública e, quando analisada em conjunto com a alínea “a”, do inciso VI do artigo 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, contribui não só para a manutenção do equilíbrio nas contas públicas, mas também para a proteção da liberdade de manifestação do eleitor e a igualdade das competições eleitorais. Estabelecem as normas para as eleições que:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos estados e municípios, e dos estados aos municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

Esta vedação atinge a formalização de novos convênios, mas não alcança os já firmados e se coaduna com a necessidade de adequada integração entre planejamento e orçamento.

IV ASPECTOS LEGAIS, DOUTRINÁRIOS E JURISPRUDENCIAIS DOS CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS FEDERAIS

O Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e a Portaria Interministerial MP/MF/MT nº 127, de 29 de maio de 2008, ao disciplinar os convênios administrativos federais, os definem como acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da Administração Pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. A estrutura do instrumento deve conter cláusulas obrigatórias e plano de trabalho.

As cláusulas obrigatórias estão definidas no artigo 30 da Portaria Interministerial MP/MF/MT nº 127, de 29 de maio de 2008, e são, dentre outras:

I - o objeto e seus elementos característicos, em consonância com o Plano de Trabalho, que integrará o termo celebrado independentemente de transcrição;

(...)

V - a vigência, fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;

(...)

IX - o cronograma de desembolso conforme o Plano de Trabalho, incluindo os recursos da contrapartida pactuada, quando houver;

(...)

XII - no caso de órgão ou entidade pública, a informação de que os recursos para atender às despesas em exercícios futuros, no caso de investimento, estão consignados no plano plurianual ou em prévia lei que os autorize;

(...)

XXIV - a obrigação de prestar contas dos recursos recebidos no SICONV;

(...)

XXVII - o prazo para apresentação da prestação de contas (grifo nosso).

O artigo 21 da Portaria Interministerial MP/MF/MT nº 127, de 29 de maio de 2008, esclarece que o plano de trabalho conterá, no mínimo:

I - justificativa para a celebração do instrumento;

II - descrição completa do objeto a ser executado;

III - descrição das metas a serem atingidas;

IV - definição das etapas ou fases da execução;

V - cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso;

VI - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso.

Portanto, os convênios administrativos possuem uma estrutura própria, definida na norma. Em suas cláusulas necessárias, é possível reconhecer diversas referências que tangenciam questões orçamentárias e outras referentes aos prazos que devem ser estipulados para o ajuste.

4.1 Prazos dos convênios

A eficácia dos convênios está condicionada à sua publicidade. O extrato do instrumento deve ser publicado pelo concedente no Diário Oficial da União, no prazo de até vinte dias a contar de sua assinatura, conforme o artigo 33⁸ da Portaria Interministerial MP/MF/MT nº 127, de 29 de maio de 2008.

Os elementos que deverão constar da publicação de convênios e de contratos na imprensa oficial estão previstos no § 2º, do artigo 33 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e são: espécie; resumo do objeto do contrato, convênio, acordo ou ajuste; modalidade de licitação ou, se for o caso, o fundamento legal da dispensa desta ou de sua inexigibilidade; crédito pelo qual correrá a despesa; número e data do empenho da despesa; valor do contrato, convênio, acordo ou ajuste; valor a ser pago no exercício corrente e em cada um dos subsequentes, se for o caso; prazo de vigência; data de assinatura do contrato.

Além do prazo de vigência, a Portaria Interministerial MP/MF/MT nº 127, de 29 de maio de 2008, estabelece que os convênios prevejam prazo prorrogável para apresentação da prestação de contas e para a sua análise pela autoridade competente.

O prazo para apresentação da prestação de contas deve ser estipulado pelo repassador de recursos e constar das cláusulas avençadas, por força do inciso XXVII, do artigo 30 e do artigo 56 da Portaria Interministerial MP/MF/MT nº 127, de 29 de maio de 2008.

⁸ Art. 33. A eficácia de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres fica condicionada à publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União, que será providenciada pelo concedente ou contratante, no prazo de até vinte dias a contar de sua assinatura.

§ 1º Somente deverão ser publicados no Diário Oficial da União os extratos dos aditivos que alterem o valor ou ampliem a execução do objeto, vedada a alteração da sua natureza, quando houver, respeitado o prazo estabelecido no *caput*.

§ 2º Excepcionalmente, para os convênios e contratos de repasse celebrados em 31 de dezembro de 2009, o prazo a que se refere o *caput* será prorrogado até 28 de janeiro de 2010.

Caso a prestação de contas não seja encaminhada no prazo estabelecido no convênio, o concedente deverá estabelecer o prazo máximo de trinta dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, na forma da lei, conforme disposto no § 1º, do artigo 56 da Portaria Interministerial MP/MF/MT nº 127, de 29 de maio de 2008.

A autoridade competente tem o prazo de noventa dias, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes, de acordo com o artigo 60 da Portaria Interministerial MP/MF/MT nº 127, de 29 de maio de 2008.

As datas de assinatura do instrumento, publicação na imprensa oficial, início e término de vigência e o prazo para prestação de contas são registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), no Sistema de Administração de Serviços Gerais (SIASG) e no Portal dos Convênios.

4.2 Prazos dos contratos

A eficácia dos contratos, tal qual ocorre com os convênios, está condicionada à sua publicidade. O extrato do instrumento deve ser publicado pela Administração na imprensa oficial até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, conforme o parágrafo único, do artigo 61 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Filho (2008, p. 701) traça a diferença entre eficácia e vigência:

Eficácia e vigência não são expressões sinônimas, mas há relação entre ambos os institutos. Para os fins ora estudados, a vigência consiste no período de tempo durante o qual um contrato administrativo se apresenta como obrigatório para as partes. A eficácia significa a potencialidade de produção de efeitos do contrato. Quando a Lei estabelece que a publicação é condição de início de eficácia do contrato administrativo, isso acarreta que a própria vigência não se inicia. O que não equivale a afirmar que a vigência se inicie na data da publicação. Até é possível que a vigência se inicie em data posterior à publicação. Basta que o contrato preveja o início de sua vigência para momento futuro, dando-se a publicação com uma certa antecedência. Ressalve-se que a cláusula contratual que fixar o início de vigência de modo incompatível com a regra do artigo 61, parágrafo único, deverá ser interpretada adequadamente. É possível afirmar, por isso, que a data da publicação prevalecerá sobre a redação formal do instrumento contratual se esta fixar início de vigência em momento anterior à publicação do extrato na imprensa.

Os contratos têm como cláusula necessária a que estabeleça os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso, segundo o inciso IV, do artigo 55 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Na obra “Licitações e Contratos: Orientações Básicas” (TCU, 2006, p. 291), verifica-se que a questão dos prazos contratuais é prestigiada pelo TCU em suas deliberações:

Acórdão 717/2005 Plenário:

Deixe de firmar contratos por prazo indeterminado, em observância aos termos dos arts. 55, inciso IV, e 57, §3º, da Lei 8.666/1993, regularizando a situação das avenças existentes.

Acórdão 667/2005 Plenário:

Fixe o prazo previsto para início da prestação dos serviços em, no mínimo, 30 (trinta) dias, de forma a possibilitar às empresas vencedoras das licitações a adoção dos procedimentos que lhes permitam iniciar a execução contratual.

Acórdão 132/2005 Plenário:

Proceda à tempestiva formalização dos aditivos contratuais sempre que houver alteração de prazo.

Portanto, é possível verificar que há necessidade de definição de tais prazos e que eles possuem relevância para o controle externo da atuação da Administração Pública.

4.3 Cláusula de vigência

Segundo Fonseca (2009, p.32), o prazo de vigência de convênios compreende apenas o prazo de execução do objeto. De acordo com o inciso V, do artigo 30 da Portaria Interministerial MP/MF/MT nº 127, de 29 de maio de 2008, a vigência deve ser fixada de acordo com o período previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas.

Este posicionamento está em consonância com o estabelecido desde a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional nº 1, de 15 de janeiro de 1997, no inciso VIII do artigo 7º:

Art. 7º O convênio conterá, expressa e obrigatoriamente, cláusulas estabelecendo:

(...)

VIII - a obrigatoriedade de o conveniente apresentar relatórios de execução físico-financeira e prestar contas dos recursos recebidos, no prazo máximo de sessenta dias, contados da data do término da vigência, observada a forma prevista nesta Instrução Normativa e salvaguardada a obrigação de prestação parcial de contas de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 21;

(...)

Portanto, para convênios, não houve alteração substancial na concepção de que a vigência envolve apenas a execução do convênio, estando excluído o prazo para a sua prestação de contas.

Em relação aos contratos, o artigo 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, estabelece que:

Art. 57 A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

III - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato;

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até cento e vinte meses, caso haja interesse da administração. (Incluído pela Medida Provisória nº 495, de 2010)

(...)

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Subsiste dúvida em relação à extensão do emprego nos convênios da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta os procedimentos licitatórios e os contratos administrativos. Isto porque o artigo 116 da Lei de Licitações e Contratos estabelece que se

apliquem as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração, *in verbis*:

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

(...)

Contratos e convênios têm suas distinções, que fazem com que muitas das disposições da Lei de Licitações e Contratos não sejam compatíveis com convênios. A adequação da aplicação do artigo 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, aos convênios da Administração Pública, que torna a vigência adstrita ao período da disponibilidade orçamentária, demonstrada através de reserva prévia de recursos, é tema controverso.

4.4 Obrigatoriedade de cláusula de vigência

Em relação ao tema da duração dos convênios administrativos, a primeira divergência doutrinária versa sobre a possibilidade de existência de convênios com ou sem prazo de vigência.

Gasparini (2010, p. 860) defende que o convênio é instituído sem prazo de duração, embora admita a existência de instrumentos em que esse prazo seja estabelecido e possua, ainda, prorrogação prevista e regulada. O autor argumenta que “esse prazo é elemento de maior estabilidade ao ajuste e impeditivo da livre retirada do conveniente, o que contraria a natureza e o regime jurídico do convênio”.

Durão (2004, p. 119 a 120) adota posicionamento favorável ao registro do prazo para a vigência e cumprimento do objeto do convênio:

O prazo de execução do ajuste deve ser estipulado em item específico na minuta do convênio. E só caberá prorrogação, por anuência dos convenientes, mediante solicitação escrita e justificada, se estiver consignado seu período. Deve estar claramente prevista a data de início e término.

(...)

Como se vê, é importante o registro do prazo nos ajustes, inclusive para patrocinar a satisfação do objeto colimado. Ademais, se os contratos administrativos estabelecem esses limites, por que os convênios não o teriam?

No mesmo diapasão, Candeia (2005, p. 66) afirma que deve integrar o ajuste firmado com a União cláusula que especifique a vigência do convênio, a qual deverá ser fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas previamente estabelecidas. Tal cláusula estabelece o limite intertemporal para a aplicação dos recursos, que deverá ser rigorosamente observado pelo concedente. A intenção é estabelecer nexos de causalidade entre a consecução do objeto do ajuste e os recursos a ele destinados. De outra sorte, poderia haver despesa sem vínculo com o que foi acordado previamente no termo de convênio.

Ocorre que a obrigatoriedade da cláusula de vigência estava prevista na Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional nº 1, de 15 de janeiro de 1997. Esta necessidade perdurou até a Portaria Interministerial MP/MF/MT nº 127, de 29 de maio de 2008, que, ao enumerar as cláusulas necessárias aos instrumentos por ela regulados, incluiu a vigência, mantendo a obrigatoriedade para os convênios celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal. Portanto, de acordo com a legislação, não há a possibilidade de existência de convênios sem prazo de vigência.

Em relação aos convênios firmados no âmbito de projetos, é possível verificar que a definição de prazo de vigência é essencial, posto que a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, define que este instrumento de programação visa alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

4.5 Aspectos doutrinários e posicionamento do Tribunal de Contas da União acerca dos limites para a prorrogação de vigência

Superada pela norma a primeira dissensão doutrinária, permanece a questão acerca dos limites da possibilidade de prorrogação de vigência. Em função da falta de dispositivos legais que versem de maneira explícita sobre o tema, há diversos posicionamentos adotados pelos doutrinadores e pelo TCU.

Ribeiro (2005, p. 90 a 91) entende que o TCU adota o limite máximo de cinco anos para os convênios. O autor firma seu entendimento a partir do estudo da vigência de contratos administrativos e da aproximação deste instituto com o da vigência de convênios. Segundo ele, o Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, limitava expressamente a vigência dos contratos administrativos em cinco anos. Este prazo estava em sintonia com a jurisprudência do TCU e não houve qualquer alteração que pudesse atingir esse entendimento. O autor embasa esse posicionamento na Ata do TCU nº 21, de 23 de abril de 1987, e em relatório de auditoria realizada pelo TCU no Escritório do Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência no Estado do Mato Grosso do Sul, item “a”, que originou a Decisão nº 042/1993 – 2ª Câmara, todos sobre a vigência de contratos administrativos:

Ata do TCU nº 21, de 23 de abril de 1987.

Os contratos administrativos, com exceção dos referentes a obras de grande vulto e arrendamento de prédio (art. 777 c/c parágrafo único do art. 767, do RGCP), terão duração máxima de um ano contada a partir da data da respectiva celebração, permitida prorrogação única por igual período, desde que prevista no edital de licitação ou no ato de dispensa. Este entendimento foi consagrado pelo Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986 (grifos são do original).

Relatório de auditoria via SIAFI, realizada no Escritório do CBIA no Estado do Mato Grosso do Sul, item “a”, que originou a Decisão nº 042/1993 – 2ª Câmara:

“a”) Comunicar ao responsável pelo Escritório Regional do CBIA no Estado do Mato Grosso do Sul que a celebração de contrato para serviços de reprografia não se enquadra no art. 23 do Decreto-lei nº 2300/86, alertando, também, ao citado órgão que, à luz do art. 47 do diploma legal supra, a duração dos contratos de prestação de serviços deverá ser de, no máximo, um ano, com possibilidade de renovação por igual período, desde que previsto no edital de licitação (grifo do autor).

Por fim, Ribeiro (2005, p. 91) conclui que o TCU continua a adotar o limite máximo de cinco anos para a vigência de contratos administrativos, prazo este também de marco final para os convênios.

Candeia (2005, p. 69 e 78) afirma que os recursos alocados em convênios devem estar contabilmente vinculados e revela que há intenção de atrelar o orçamento do ente da Federação que celebra convênios com a União. Ao enunciar as cláusulas necessárias aos convênios, o autor discorre sobre aspectos orçamentários como forma de o emprego de verbas públicas federais se resguardar de imprecisões que possam comprometer a consecução do objetivo ajustado. A ação dos gestores de recursos federais transferidos mediante convênios deve estar em consonância com os preceitos contidos na legislação federal e é balizada pelas necessidades de citar a classificação funcional-programática e econômica da despesa, mencionando-se o número e a data da Nota de Empenho ou a Nota de Movimentação de Crédito; de indicar cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercícios futuros e de

mencionar que os recursos estão consignados no Plano Plurianual ou em prévia lei que os autorize e fixe o montante das dotações. A legislação disciplinadora que rege os gastos efetivados com os recursos do convênio é aquela vinculada à fonte dos recursos (orçamento da União) e não aquela vinculada à pessoa jurídica do convenente.

Durão (2004, p. 120) considera prudente estabelecer o prazo máximo de cinco anos. No entanto, isso não significa vincular a vigência dos convênios ao artigo 57 da Lei de Licitações e Contratos, posto que, para o autor, não há óbices à dilação do prazo, desde que haja previsão prévia e o objeto não tenha sido executado na totalidade.

Frise-se que o artigo 57 da Lei de Licitações e Contratos trata da vigência dos contratos administrativos, que está vinculada, em regra, à vigência dos créditos orçamentários. Estes são regidos pelo Princípio da Anualidade Orçamentária, mas podem ter a vigência prorrogada por inscrição em Restos a Pagar. Se o contrato tiver por objeto projeto contemplado no Plano Plurianual, a prestação de serviços continuados, o aluguel de equipamentos de informática ou hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do artigo 24 daquela norma, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, permite que a vigência seja prorrogada, em consonância com critérios estabelecidos no mesmo artigo.

Em 2009, o TCU publicou em seu sítio oficial a 3ª edição do manual “Convênios e Outros Repasses”. A obra apresenta as irregularidades mais frequentes na gestão de convênios e os procedimentos que devem ser adotados para evitar falhas. Na obra, o Tribunal esclarece que a delimitação de prazos para o cumprimento de cada meta, etapa ou parcela do convênio possibilita aferir o cumprimento do objeto durante as fases de execução e de prestação de contas.

O TCU divide as fases do convênio em quatro: proposição, celebração/formalização, execução e prestação de contas (TCU, 2009, p. 17).

Na primeira fase (TCU, 2009, p. 25 a 35), o proponente deverá indicar a previsão de prazo para a execução, consubstanciada no cronograma de execução do objeto, no cronograma de desembolso e no plano de aplicação. Os recursos a serem desembolsados pelo concedente e pelo proponente devem ser estimados, especificando-se o valor de cada parcela e o montante total. Nesta fase, o Tribunal destaca as seguintes irregularidades e falhas mais frequentes: a) plano de trabalho pouco detalhado; b) metas insuficientemente descritas, quantitativa e qualitativamente; c) projeto básico incompleto ou com informações insuficientes; d) ausência de projeto básico.

O TCU alerta ao gestor que, na fase de execução do convênio (TCU, 2009, p. 43 a 54), há vedação de realização de despesas em data anterior à vigência do instrumento. Os pagamentos também não devem ser efetuados em data posterior à vigência, salvo se o fato gerador da despesa tiver ocorrido durante a vigência do convênio, mediante autorização expressa da autoridade competente do concedente. Nesta segunda fase, destacam-se as seguintes irregularidades e falhas mais frequentes: a) saque total ou parcial dos recursos do convênio sem levar em conta o cronograma físico-financeiro de execução do objeto; b) realização de despesas fora da vigência do convênio; c) ausência de aplicação de recursos do convênio no mercado financeiro, quando o prazo previsto para utilização for superior a trinta dias.

Todo órgão que receber recursos públicos federais por meio de convênios está sujeito a prestar contas (TCU, 2009, p. 55 a 58) da sua boa e regular aplicação no prazo máximo de trinta dias contados do término da vigência do instrumento firmado, ou do último pagamento

efetuado, quando este ocorrer em data anterior àquela do encerramento da vigência, ou conforme estipulado no instrumento de celebração. A omissão no dever de prestar contas, a rejeição total ou parcial das contas apresentadas, irregularidades detectadas por órgãos fiscalizadores ou apuradas e comprovadas em virtude de denúncia ensejam a abertura de Tomada de Contas Especial (TCE), nos termos do artigo 8º⁹ da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

O manual do TCU possibilita verificar que adequação e a exatidão da delimitação de prazos em convênios são fundamentais para as fases de execução e de prestação de contas. Somente assim poderá ser corretamente aferido o cumprimento de cada meta, etapa ou parcela do convênio. No entanto, a obra não permite aferir que as vigências de contratos e de convênios administrativos sejam regidas pela mesma regra e tenham por limite máximo cinco anos, como quis Ribeiro (2005, p. 91).

4.5.1 Prestação de contas de convênios

Para Aguiar (2008, p. 33), o cuidado com a execução do objeto e a prestação de contas inicia-se na fase de elaboração do instrumento. O objeto deve estar claramente descrito e detalhado. O Plano de Trabalho deve indicar o local exato onde serão realizadas construções,

⁹ Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

§ 1º Não atendido o disposto no caput deste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

§ 2º A tomada de contas especial prevista no caput deste artigo e em seu § 1º será, desde logo, encaminhada ao Tribunal de Contas da União para julgamento, se o dano causado ao Erário for de valor igual ou superior à quantia para esse efeito fixada pelo Tribunal em cada ano civil, na forma estabelecida no seu Regimento Interno.

§ 3º Se o dano for de valor inferior à quantia referida no parágrafo anterior, a tomada de contas especial será anexada ao processo da respectiva tomada ou prestação de contas anual do administrador ou ordenador de despesa, para julgamento em conjunto.

como escolas, açudes ou obras de outra natureza; o detalhamento das aquisições pretendidas; a especificação e a quantificação dos serviços requeridos. Não são raros os casos examinados pelo TCU em que os objetos conveniados foram descritos de forma vaga e imprecisa, ou que a execução do objeto conveniado se deu em local distinto daquele previamente fixado, sem a formalização de termos aditivos, impossibilitando a identificação do que foi realmente executado com os recursos do convênio.

O ônus da prova é daquele que tem o dever de prestar contas (Aguiar, 2008, p. 33 a 34). O gestor deve demonstrar a existência denexo entre o objeto descrito no termo de convênio e o que afirma ter sido executado. Para isso, os créditos efetivados na conta específica devem corresponder exatamente ao total de recursos recebidos daquele convênio, acrescidos dos rendimentos financeiros, se for o caso (Aguiar, 2008, p. 35). Os débitos verificados devem ser exatamente aqueles correspondentes às notas fiscais e recibos concernentes às despesas realizadas com o mesmo convênio, e se referirem ao período de sua vigência. Faturas, recibos, notas fiscais ou quaisquer outros documentos relativos às despesas devem ser emitidos em nome do conveniente e ser identificados com o título e número do convênio.

A Portaria Interministerial MP/MF/MT nº 127, de 29 de maio de 2008, restringiu a liberdade na gestão dos recursos ao estabelecer que os pagamentos relativos às despesas dos convênios somente poderão ser realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores ou prestadores de serviços (Aguiar, 2008, p. 36). A inovação evita a realização de saques em dinheiro, que impediam a comprovação do destinatário final dos supostos pagamentos realizados. A inovação também minimiza a realização de pagamentos mediante a emissão de cheques nominais, pois estes podem ser endossados, exigindo a realização

de verificações preliminares junto aos bancos para que se possa ter certeza do destino final dado aos recursos públicos.

A simples existência física da escola ou outra obra pactuada, sem que se tenha a documentação correspondente, não demonstra que o objeto do convênio foi realizado com os recursos correspondentes (Aguiar, 2008, p. 37 a 38). Para uma adequada prestação de contas, deve haver nexos causal entre os créditos, os saques e o objeto realizado. Além deste nexo, também é necessário que os débitos do extrato bancário coincidam com a relação de pagamentos efetuados, que deve refletir as notas fiscais devidamente identificadas com o número do convênio, que espelham os cheques nominais porventura emitidos, e ser coincidentes com a vigência do convênio e com as datas dos desembolsos ocorridos na conta específica. O gestor deve cuidar da aplicação dos recursos recebidos de forma que não parem quaisquer dúvidas sobre o destino que lhes foi dado.

O autor explica que a vedação à realização de despesas anteriores ou posteriores à vigência do convênio não constitui mera formalidade (Aguiar, 2008, p. 64). Na verdade, é um dos elementos capazes de comprovar que a execução do objeto se deu com os recursos repassados, pois permite estabelecer nexo de causalidade entre receita e despesa. O procedimento é de suma importância para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Especificamente quanto à realização de pagamentos em datas posteriores à vigência do convênio, existe exceção: os pagamentos serão considerados válidos quando forem expressamente autorizados pelo órgão ou entidade concedente dos recursos e, ainda, se referirem a fatos geradores de despesa ocorridos durante a vigência do convênio (Aguiar, 2008, p. 65).

Não compete à Administração Pública federal demonstrar que os recursos por ela repassados tiveram má aplicação (Aguiar, 2008, p. 68). Ao contrário, o gestor que utilizou esses recursos é que tem a obrigação de comprovar que eles foram bem aplicados.

Pela regra introduzida pelo artigo 56 da Portaria Interministerial MP/MF/MT nº 127, de 29 de maio de 2008, os prazos de remessa da prestação de contas devem estar expressos no termo de convênio. No entanto, se todos os pagamentos forem realizados na vigência do convênio, o gestor não deve aguardar até o fim da referida vigência para remeter sua prestação de contas (Aguiar, 2008, p. 68 a 69). Caso, entretanto, a vigência expire sem que todos os pagamentos tenham sido efetuados, o gestor deverá cessar a execução financeira dos recursos do convênio (uma vez que é vedada a realização de pagamentos após a vigência do convênio) e remeter, no prazo de trinta dias, a prestação de contas englobando tudo quanto foi realizado.

Portanto, de acordo com a argumentação de Aguiar (2008, p. 68 a 69), é possível verificar que a vigência influencia a prestação de contas e determina a existência do nexo de causalidade imprescindível.

4.6 Aspectos normativos acerca dos limites para a prorrogação de vigência

Inicialmente, a fixação da cláusula de vigência estava condicionada ao “prazo previsto para a execução do objeto expresso no Plano de Trabalho, acrescido de 60 (sessenta) dias para a apresentação da prestação de contas final”, conforme condicionava o inciso III do artigo 7º da Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional nº 1, de 15 de janeiro de 1997. Esta condição sofreu alteração, ficando a vigência subordinada ao “prazo previsto para consecução do objeto do convênio, em função das metas estabelecidas, e às demais exigências

legais aplicáveis”, conforme disposto pela Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional nº 4, de 17 de maio de 2007. Atualmente, a vigência constitui cláusula necessária dos convênios, “fixada de acordo com o prazo previsto para consecução do objeto do convênio e em função das metas estabelecidas”, conforme dispõe o inciso V do artigo 30 da Portaria Interministerial MP/MF/MT nº 127, de 29 de maio de 2008.

Segundo o artigo 37 da Portaria Interministerial MP/MF/MT nº 127, de 29 de maio de 2008, o convênio poderá ser alterado mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao concedente em, no mínimo, trinta dias antes do término de sua vigência ou no prazo nele estipulado. A prorrogação de vigência constitui uma das alterações possíveis.

No entanto, uma análise mais cautelosa acerca das possibilidades de prorrogação de vigência dos convênios administrativos, revela que somente a antecedência não basta. As cláusulas necessárias estabelecidas pela Portaria Interministerial MP/MF/MT nº 127, de 29 de maio de 2008, e mencionadas por Candeia (2005, p. 60 a 83) são imprescindíveis: citar a classificação funcional-programática e econômica da despesa, mencionando-se o número e a data da Nota de Empenho ou a Nota de Movimentação de Crédito; indicar cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercícios futuros e mencionar que os recursos estão consignados no Plano Plurianual ou em prévia lei que os autorize e fixe o montante das dotações.

Portanto, os limites da possibilidade de prorrogação de vigência dos convênios administrativos devem observar a prévia formalização da proposta de alteração e a previsão no orçamento, além de ser regidos pela viabilidade da consecução do objeto conveniado e em função das metas estabelecidas.

CONCLUSÃO

A forma federativa de Estado gravita em torno do princípio da autonomia e da participação política na consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Ao tratar da organização do Estado, a Constituição Federal prevê áreas de atuação própria de cada esfera de governo e outras comuns. A realização de atividades exige que os entes federados disponham de recursos.

No Brasil, administrações estaduais, municipais e de entidades privadas sem fins lucrativos, em regra, carentes de recursos orçamentários, recebem transferências voluntárias de recursos federais. Os valores repassados por convênios destinam-se à consecução de obras ou serviços de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação entre os partícipes.

Convênios e contratos administrativos possuem relevantes distinções, as quais não permitem que sejam regidos pela mesma norma. A questão dos interesses é a principal delas. Os convênios são marcados pela reciprocidade de interesses, enquanto os contratos por interesses contrapostos. A interpretação de que os convênios administrativos estariam adstritos à norma do artigo 57 da Lei de Licitações e Contratos revela-se equivocada, porque a vigência dos convênios administrativos, se regida pelas regras da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, pode ensejar o não atendimento do objeto.

O processo integrado de planejamento e orçamento propicia o alcance dos objetivos pretendidos pela ação governamental, a qual depende, inúmeras vezes, de convênios de vigência plurianual firmados para a execução de projetos.

Não há a possibilidade de existência de convênios sem prazo de vigência. A vigência influencia a prestação de contas e determina a existência dos nexos de causalidade necessários. Apesar da existência de cláusula que verse sobre a vigência ser obrigatória, em função da falta de dispositivos que versem de maneira explícita sobre os limites da possibilidade de prorrogação de vigência, há diversos posicionamentos adotados pelos doutrinadores e pelo TCU.

Os limites da possibilidade de prorrogação de vigência dos convênios administrativos federais devem observar a adequada integração entre planejamento e orçamento e a prévia formalização da proposta de alteração, além de serem regidos pela viabilidade da consecução do objeto conveniado e em função das metas estabelecidas, condições às quais a cláusula de vigência está, atualmente, legalmente subordinada. Estas condições remetem à reciprocidade de interesses e contribuem para que o objetivo comum seja atingido.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan et al. *Convênios e Tomadas de Contas Especiais: Manual Prático*. 3. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2009.

_____. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 12 set. 2009.

_____. *Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12309.htm>. Acesso em: 25 set. 2010.

_____. *Lei nº 12.219, de 31 de março de 2010*. Altera o art. 73 da Lei no 11.343, de 23 de agosto de 2006, para permitir que a União possa celebrar convênios com os estados e o Distrito Federal visando à prevenção e repressão do tráfico ilícito e do uso indevido de drogas, e com os municípios com o objetivo de prevenir o seu uso indevido, e possibilitar a atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12219.htm>. Acesso em: 4 abr. 2010.

_____. *Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12017.htm>. Acesso em: 25 set. 2010.

_____. *Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007*. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos estados, Distrito Federal e municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm>. Acesso em: 4 abr. 2010.

_____. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm>. Acesso em: 15 jun. 2010.

_____. *Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio de petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm>. Acesso em: 7 nov. 2009.

_____. *Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997*. Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos municípios e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9452.htm>. Acesso em: 4 abr. 2010.

_____. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 29 ago. 2010.

_____. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 14 nov. 2010.

_____. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 4 abr. 2010.

_____. *Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007*. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm>. Acesso em: 12 set. 2009.

_____. *Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005*. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm>. Acesso em: 4 abr. 2010.

_____. *Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998*. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>. Acesso em: 7 jul. 2010.

_____. *Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986*. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm>. Acesso em: 4 abr. 2010.

_____. *Portaria Interministerial MP/MF/MT nº 127, de 29 de maio de 2008*. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria_127_com_suas_alteracoes_ultima_19jan10.pdf>. Acesso em: 25 set. 2010.

_____. *Portaria do Ministério do Orçamento e Gestão nº 42, de 14 de abril de 1999*. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: <http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/port_42.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2010.

_____. *Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional nº 4, de 17 de maio de 2007*. Altera dispositivos, que especifica, da Instrução Normativa nº 1, de 15 de janeiro de 1997, disciplinadora da celebração de convênios de natureza financeira. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/IN_STN_1_1997_Convenios/anexos/IN4_2007.pdf>. Acesso em: 12 set. 2009.

_____. *Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional nº 1, de 17 de outubro de 2005*. Disciplina o cumprimento das exigências para transferências voluntárias, previstas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, institui cadastro único e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/IN_stn_01_17out2005_CAUC.htm>. Acesso em: 08 abr. 2010.

_____. *Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional nº 1, de 15 de janeiro de 1997*. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/IN_STN_1_1997_Convenios/IN_stn_01_15jan1997_convenios.htm>. Acesso em: 12 set. 2009.

_____. TCU - Tribunal de Contas da União. Acórdão. Consulta acerca da possível revogação da Instrução Normativa STN nº 1, de 15.1.1997, pelo Decreto nº 6.170, de 25.7.2007, regulamentado pela Portaria Interministerial MP/MF/ MCT nº 127, de 29.5.2008, e sobre a possibilidade de se continuar utilizando os institutos do "pré-convênio" e do "termo simplificado". Atendimento aos requisitos de admissibilidade. conhecimento. subsistência da Instrução Normativa STN nº 1, de 15.1.1997 e dos referidos institutos. *Acórdão nº 1937/2008*. Plenário. Interessado: Exmo. Sr. Ministro da Defesa, Nelson A. Jobim. Relator: Min. Benjamin Zymler. Brasília, 10 set. 2008. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>> Acesso em: 12 set. 2009.

_____. TCU - Tribunal de Contas da União. Acórdão. Auditoria em ONGS e OSCIPS, no âmbito de Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC. Verificação de irregularidades. Existência de outros processos no âmbito de unidades técnicas nos estados que tratam dessas irregularidades. Recomendações. Arquivamento do feito. *Acórdão nº 1331/2008*. Plenário. Interessado: Senado Federal. Relator: Min. Benjamin Zymler. Brasília, 9 jul. 2008. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=3&doc=1&dpp=20&p=0>> Acesso em: 17 nov. 2009.

_____. TCU - Tribunal de Contas da União. Acórdão. Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária de 3/10/2007, acordam, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alíneas "a" e "e", do Regimento Interno, aprovado pela Resolução n. 155/2002, em conceder, ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS/MDS, prorrogação, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, para cumprimento da determinação constante do item 9.2 do Acórdão n. 2.066/2006-TCU-Plenário, contados da data de expiração do prazo concedido na referida deliberação e prorrogar, para até 8/11/2007, o prazo para cumprimento, pelo Ministério da Justiça, da determinação constante do item 9.3 do *Acórdão n. 2.066/2006-TCU-Plenário*, sem prejuízo das determinações sugeridas, de acordo com os pareceres emitidos pela Adfis. Acórdão nº 2048/2007. Plenário. Interessado: TCU. Relator: Auditor Marcos Bemquerer Costa. Brasília, 3 out. 2007. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=5&doc=7&dpp=20&p=0>> Acesso em: 17 nov. 2009.

_____. TCU - Tribunal de Contas da União. Acórdão. Relatório Consolidado das Auditorias realizadas com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados pela União ou entidades da Administração Indireta a Organizações Não-Governamentais, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares. Determinações. Recomendações. *Acórdão nº 2066/2006*. Plenário. Interessado: Secretaria Adjunta de Fiscalização. Relator: Auditor Marcos Bemquerer Costa. Brasília, 8 nov. 2006. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=7&doc=2&dpp=20&p=0>> Acesso em: 17 nov. 2009.

_____. TCU - Tribunal de Contas da União. Decisão. Representação formulada por licitante contra o Banco do Brasil SA e a CEF. Pedido de reexame, interposto pelo Banco do Brasil, de decisão que determinou a adoção de providências na promoção de certame licitatório para a contratação de empresa para fornecimento de passagens aéreas, bem como a exclusão do seu Regulamento de Licitações de todas as hipóteses de dispensa de licitação não previstas na Lei nº 8.666/93. Conhecimento. Provimento parcial. - Contratação de transporte aéreo. Entendimento já firmado pelo Tribunal. *Decisão nº 686/1998*. Plenário. Interessado: Banco do Brasil S/A. Relator: Lincoln M. da Rocha. Brasília, 7 out. 1998. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>> Acesso em: 17 jun. 2010.

CANDEIA, Remilson Soares. *Convênios Celebrados com a União e suas Prestações de Contas*. São Paulo: NDJ, 2005.

DURÃO, Pedro. *Convênios e Consórcios Administrativos: Gestão, Teoria e Prática*. Curitiba: Juruá Editora, 2004.

FILHO, Marçal Justen. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

FONSECA, Luis Carlos da. *Convênios da Celebração à Prestação de Contas: Manual Prático*. 2. ed. Feira de Santana: Print Mídia, 2009.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Licitações e Contratos Administrativos*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *Manual da Legislação Federal sobre Convênios da União: Orientações aos Municípios*. Rio de Janeiro: Secretaria de Relações Institucionais do Ministério do Planejamento, 2009.

LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia Científica*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MACHADO JR., José Teixeira et al. *A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 31. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Tesouro Nacional*. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 12 set. 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Portal dos Convênios*. Brasília, 2009. Disponível em: <<https://www.convênios.gov.br/portal/>>. Acesso em: 12 set. 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 25. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

RIBEIRO, Jorge Miranda et al. *Convênios da União: Temas Polêmicos, Doutrina, Jurisprudências do TCU e Poder Judiciário, Recomendações*. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

TCU - Tribunal de Contas da União. *Convênios e Outros Repasses*. 3. ed. Brasília: Secretaria de Controle Externo, 2009.

TCU - Tribunal de Contas da União. *Licitações e Contratos: Orientações Básicas*. 3. ed. Brasília: Secretaria de Controle Interno, 2006.