

# Aspectos Instrumentais para a Formulação e a Fiscalização dos Convênios

Eduardo José de Alencar \*

Conforme informação de Jorge Ulisses Jacoby<sup>1</sup>, no ano de 1997, o Governo Federal firmou só com os Estados, Distrito Federal e os Municípios 51.004 convênios, numa média de 142 por dia. O total destes recursos alcançou a cifra de três bilhões e duzentos milhões de reais. Apenas esses dados já seriam suficientes para motivação deste trabalho, porém a conflitante e exígua doutrina pátria, em relação a vários aspectos, transforma o tema numa tarefa desafiadora e instigante.

Tendo em vista a grande quantidade de aspectos relevantes, a matéria foi delimitada da seguinte forma:

- aspectos conceituais e características diferenciadoras (em relação aos contratos);
- na obrigatoriedade ou não de procedimento licitatório e;
- na celebração e fiscalização dos convênios.

O estudo conceitual dos convênios e a análise das características diferenciadoras destes, em relação aos contratos, surge da dificuldade prática de diferenciação destes instrumentos. Não obstante apresentarem diferenças tão alardeadas doutrinariamente, a vivência administrativa demonstra a utilização inadequada destes instrumentos, pelos mais diversos motivos (desconhecimento, inexperiência administrativa, e principalmente, como forma de burlar as normas de licitação).

A questão da licitação, como motivador para a utilização inadequada do convênio, foi determinante para a realização do estudo da obrigatoriedade ou não de procedimento licitatório. Para facilitar o entendimento, os convênios foram divididos em dois grupos: os realizados entre os entes Administração Pública Direta e, aqueles realizados entre a Administração Pú-

blica Direta e a Administração Pública Indireta ou entidades privadas.

Para finalizar o estudo, foram abordados alguns aspectos práticos da celebração e principalmente da fiscalização pelo controle externo. Essa questão mereceu destaque, pela celeuma do conflito de competência entre o Tribunal de Contas da União e as Cortes de Contas Estaduais e Municipais.

Aspectos Conceituais e Características Diferenciadoras:

Conforme o Aurélio<sup>2</sup>, a palavra: “convênio” vem do latim “*conveniū*” e significa: convenção, acordo, ajuste, pacto. Para, Maria Sylvia Di Pietro:

*“O convênio é um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se quer com outras entidades públicas quer com entidades privadas”<sup>3</sup>.*

Segundo Hely Lopes de Meireles, os convênios:

*“São acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes.”<sup>4</sup>*

Com base nestes conceitos, observa-se que os convênios, da mesma forma que os contratos, são acordos de vontade. Porém, tanto os convênios, quanto os contratos possuem características próprias que os distinguem. Nos convênios os acordos têm por finalidade interesses comuns, enquanto nos contratos os interesses são contrários. Para entender efetivamente esta distinção, torna-se necessário o estudo comparativo das características destes instrumentos.

<sup>1</sup> JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses, “Os Limites do Poder Fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado”, in Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (RCTE), Ano XVI, nº 30, 1º Semestre de 1999, Porto Alegre, 1999 pp 142/161

<sup>2</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, “*Novo Dicionário da Língua Portuguesa*”, 2ª edição, revista e aumentada, Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1986, p. 470.

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, “Parcerias na Administração Pública”, 3ª edição Revista e Ampliada, São Paulo, Editora Atlas S/A, 1999, p. 177.

<sup>4</sup> MEIRELES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, 24ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho, São Paulo, Malheiros Editores Ltda, 1999. P. 365



O parágrafo único do artigo 2º da Lei 8.666/93 define contrato administrativo, para fins da Lei, da seguinte forma:

*“Todo e qualquer ajuste entre órgãos e entidades de Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades, para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”.*

Este conceito de contrato demonstra a existência de um vínculo jurídico e a situação distinta das partes, situação configurada pelas obrigações recíprocas. Tomando por base essas características fundamentais, Hely Lopes define contrato e demonstra a suas diferenças em relação ao convênio :

*“Contrato Administrativo é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração”.*<sup>5</sup>

*“Diante desta igualdade jurídica de todos os signatários e ausência de vinculação contratual entre eles, qualquer partícipe pode denunciá-lo e retirar sua cooperação quando desejar, só ficando responsável pelas obrigações e auferindo vantagens do tempo em que participou voluntariamente do acordo”.*<sup>6</sup>

Tomando por base as características apresentadas por diversos autores, entre os quais: Maria Sylvia Di Pietro<sup>7</sup>, Leon Frejda Szklarowsky<sup>8</sup>, Maria Garcia<sup>9</sup>, Carlos Pinto de Azevedo<sup>10</sup> e Hely Lopes Meireles<sup>11</sup>,

verificam-se as seguintes características dos convênios, utilizadas para distingui-lo do contrato:

- a) Situação igualitária entre os signatários;
- b) Competências institucionais comuns; o resultado alcançado insere-se dentro das atribuições de cada qual;
- c) Objetivos institucionais comuns. Logo, o convênio é um instrumento para alcançá-los;
- d) As partes desejam a mesma coisa: realizar conjuntamente uma ou várias operações comuns; seus interesses, ainda que diferentes, caminham na mesma direção. A mútua cooperação, referida no *caput*, do artigo 48 do Dec. 93.872/86;
- e) Obtenção de resultado comum, que serão usufruídos por todos partícipes;
- f) Mútua colaboração, que pode assumir várias formas: repasse de verbas, uso de equipamentos, recursos humanos, materiais e imóveis, know-how e outros. Desta forma, não se cogita preço ou remuneração;
- g) As vontades se somam, atuam paralelamente;
- h) As partes são denominadas de partícipes;
- i) Ausência de vinculação contratual, logo não se admite cláusula de permanência obrigatória e de sanções por inadimplência. Exceto eventuais responsabilidades funcionais que, entretanto, são medidas que ocorrem fora da avença;
- j) Recursos originários da área pública ou privada.

### **Da Obrigatoriedade de Licitação**

Apesar da regra geral informar que para a celebração de convênios não existe necessidade de licitação, este entendimento só é pacífico no caso de inviabilidade de competição.

O convênio está disciplinado na Lei 8.666/93, através do artigo 116. O *caput* desse artigo 116 dispõe

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 24ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho, São Paulo, Malheiros Editores Ltda, 1999. p.p. 194 e 195.

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 24ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho, São Paulo, Malheiros Editores Ltda, 1999. p.p. 365/366.

<sup>7</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, “Parcerias na Administração Pública”, 3ª edição Revista e Ampliada, São Paulo, Editora Atlas S/A, 1999. p.p. 178.

<sup>8</sup> SZKLAROWSKY, Leon Fredja, “Os Convênios Administrativos”, in *Boletim de Licitações e Contratos*, março/1990, São Paulo, Editora NDJ Ltda, 1990, p.p. 91/99.

<sup>9</sup> GARCIA, Maria, “Dos Convênios”, in *Estudos Sobre a Lei de Licitações e Contratos*, Rio de Janeiro, Companhia Editora Forense, 1995, p.p. 229/236.

<sup>10</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho, “Eficácia nas licitações e contratos: estudos e comentários sobre a Lei 8.666/93 e 8.987/95, com redação dada pela Lei 9.648 de 27/5/98”, 7ª edição, revisada e atualizada, Belo Horizonte, Editora Del Rey, 1998. p.p. 350/355.

<sup>11</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 24ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho, São Paulo, Malheiros Editores Ltda, 1999. p.p. 365/366.



que: “*Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração*”. Apesar de parecer um contra-senso, para Maria Sylvania Di Pietro a celebração do convênio independe de licitação. Sobre este tema, ela afirma:

*“...não há viabilidade de competição quando se trata de mútua colaboração, sob várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos, de imóveis, de know how. Não se cogita remuneração que admita competição”<sup>12</sup>.*

No entanto, segundo Diógenes Gasparini :

*“... devem ser licitadas as propostas de realização de obras e serviços e as propostas de compra, alienação, locação, arrendamento, concessão de uso, como objetos do contrato ou do ato desejado pela Administração Pública ou por quem estiver obrigado a licitar, que possam ser obtidas de mais de um interessado”<sup>13</sup>.*

Com base neste entendimento, verifica-se que mesmo no caso de convênio, existindo possibilidade de competição deve-se licitar. Desta afirmação deriva o seguinte questionamento, pode haver competição entre entidades de natureza pública? Com o objetivo de firmar um entendimento sobre essa questão, os convênios serão divididos em duas espécies:

- a) convênios entre entidades públicas;
- b) convênios entre entidades públicas e entidades particulares.

Para abordagem deste tema, foram estabelecidos três aspectos relevantes na discussão da obrigatoriedade ou não da licitação. O primeiro aspecto consiste em verificar as normas referentes ao assunto; o segundo aspecto evidencia a questão da licitação na celebração dos convênios e; o terceiro aspecto, refere-se à utilização ou não da licitação durante a execução do convênio.

## Dos Convênios entre entidades públicas (Entes Federativos)

O convênio é um dos instrumentos de descentralização administrativa, dotado de características básicas que o distingue do contrato administrativo. Dentre essas características, está a possibilidade de poderem ser celebrados entre entidades públicas, ou entre entidades públicas e privadas.

Apesar de o assunto ‘descentralização administrativa’ ter origem bastante remota, a textualização constitucional dos convênios entre entidades públicas apenas se deu a partir de 1967, através do parágrafo 3º, do artigo 13 da Constituição, que assim estabeleceu:

*“a União, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para execução de suas leis, serviços ou decisões e do bem-estar em âmbito nacional”.*

A Constituição de 1988 não faz menção a convênios. Porém, no parágrafo único do artigo 23, que cuida das atividades que são de competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dispõe que:

*“lei complementar fixará normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio de desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.*

A Emenda Constitucional nº 19/98 deu nova redação ao artigo 241 da Constituição, determinando que:

*“a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão, por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.*

<sup>12</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, “Parcerias na Administração Pública”, 3ª edição Revista e Ampliada, São Paulo, Editora Atlas S/A, 1999, p.p. 182/183.

<sup>13</sup> GASPARINI, Diógenes, “Direito Administrativo”, São Paulo, Editora Saraiva, 1989, p. 209.

<sup>14</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, “Parcerias na Administração Pública”, 3ª edição Revista e Ampliada, São Paulo, Editora Atlas S/A, 1999, p. 180.



Com relação à legislação infraconstitucional, Decreto 200, de 25/2/1967, que estabeleceu a reforma administrativa federal, prevê na alínea b, do artigo 10, o convênio como forma de descentralização da administração federal para as unidades federadas, fixando como pré-requisitos o aparelhamento destes.

Outro exemplo da utilização de convênios pela legislação infraconstitucional, vem do Direito Tributário, através do artigo 83 do Código Tributário Nacional que prevê a utilização de convênios entre Estados e Municípios com a União, “destinados a assegurar ampla e eficiente coordenação dos respectivos programas de investimentos e serviços públicos...”.

Verifica-se que todas as disposições acima relacionadas, referem-se à colaboração, cooperação, com a finalidade de alcançar os objetivos do Governo. Desta forma, não há de se falar em licitação para celebração de convênio, quando os partícipes forem os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Observa-se que a obrigação de licitar está presente durante a execução do convênio, quando para a obtenção dos objetivos conveniados, for necessária a realização de contratos, nos termos da Lei 8.666/93.

#### **Dos Convênios entre entidades públicas e entidades privadas**

Para Maria Sylvia Di Pietro, os convênios entre entidades públicas e entidades privadas possuem características próprias. Estas características são decorrentes da técnica adotada pelo Governo Brasileiro, atuando para instituir o Estado Subsidiário em substituição ao Estado de Bem-estar, sobre o assunto ela comenta:

*“ele (o convênio) não é possível como forma de delegação de serviços públicos, mas como forma de fomento. A delegação é incompatível com a própria natureza do convênio; na delegação ocorre a transferência de atividade de uma pessoa para outra que não a possui; no convênio, pressupõe-se que as duas pessoas têm competências institucionais comuns e vão prestar mútua colaboração para atingir seus objetivos”<sup>16</sup>.  
“O fomento caracteriza-se como uma*

*forma de incentivar a iniciativa privada de interesse público. O Estado deixa a atividade na iniciativa privada e apenas incentiva o particular que queira desempenhá-la, por se tratar de atividade que traz algum benefício para a coletividade. O incentivo é dado em forma de auxílios financeiros ou subvenções por conta do orçamento público”<sup>14</sup>.*

Com base nestas afirmações verifica-se que o fomento é uma forma de descentralização administrativa, através da iniciativa privada. Esta forma foi normatizada, inicialmente, conforme a alínea c, do artigo 10, do Decreto Lei 200 estabeleceu a possibilidade de descentralização de atividades, entre a administração federal, porém mediante contrato.

A utilização de convênio foi decorrente do caput, do artigo 48, do Decreto nº 93.872/86: “os serviços de interesses recíprocos dos órgãos e entidades da Administração Federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares poderão ser executados sob o regime de mútua colaboração mediante convênio, acordo ou ajuste”.

Observa-se que até o ano de 1986, a legislação federal previa a possibilidade de descentralização administrativa com entidades privadas, exclusivamente através de contrato. Somente com o Decreto nº 93.872/86, estabeleceu-se a possibilidade de convênios.

Segundo Odete Medeuar, a questão de convênios entre Administração Pública Direta e a Administração Pública Indireta ou entidades particulares, deve levar em conta o objeto e a finalidade. Sobre o tema ela afirma:

*“No tocante aos convênios entre Administração (no sentido de órgãos da Administração Direta e entidades da Administração indireta) e entidades particulares, o que sobretudo, determina a desobrigação de licitação é a especificidade do objeto e da finalidade.”<sup>15</sup>*

*“No entanto, se a Administração quiser realizar convênio para resultado e finalidade que poderão ser alcançados por*

<sup>16</sup> MEDAUAR, Odete, “Convênios e Consórcios Administrativos”, in Boletim de Direito Administrativo, agosto/1995, São Paulo, Editora NDJ Ltda, 1990, p.p. 458/459.



*muitos particulares, deverá fazer licitação. Se assim não for, haverá ensejo de burla, acobertado pela aceção muito ampla que se queira dar aos convênios.”<sup>16</sup>*

É importante destacar que a Instrução Normativa nº 1, de 15 de janeiro de 1997, da Secretária do Tesouro Nacional, a qual disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos e dá outras providências, no âmbito da Administração Pública Federal, direta e indireta, em seu artigo 27, estabelece:

*“Quando o conveniente integrar a administração pública, de qualquer esfera de governo, deverá, obrigatoriamente, sujeitar-se às disposições da Lei nº 8.666/93, especialmente naquilo que se refira à licitação e contrato”.*

*Parágrafo único. Sendo o conveniente entidade privada, não sujeita à Lei nº 8.666/93, deverá, na execução das despesas com os recusas recebidos em transferência, adotar procedimentos análogos aos estabelecidos pela referida lei”.*

Observa-se, no entanto, que esta norma somente refere-se aos órgãos e às entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta. Apesar disso, o convênio não pode ser tido como subterfúgio à não-realização de licitação, bem como ser utilizado como meio de burlar a aplicabilidade das normas e dos princípios que regem a Administração Pública, visto que envolve o transpasse de recursos do erário. A finalidade do convênio jamais poderá ser deturpada, pois em assim sendo todos os órgãos e as entidades da Administração Pública optariam por repassar recursos a entidades privadas para que essas processassem as contratações sem o prévio certame licitatório.

Esta posição encontra-se fundamentada em princípios básicos do ordenamento pátrio, nitidamente no princípio constitucional da Isonomia (*caput*, artigo 5º), nos princípios norteadores da Administração Pública (*caput* e inciso XXI do artigo 37 da CF), bem como nos princípios da licitação (artigo 3º da Lei 8.666/93).

## Dos Requisitos para celebração de Convênios

O artigo 116 da Lei de Licitações e Contratos estabelece uma série de formalidades que devem ser observadas para a celebração do convênio. A primeira formalidade está disposta no § 1º do artigo 116: *“a celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho...”*. O § 1º do artigo 116, também estabelece as informações mínimas e necessárias que o plano de trabalho deve conter:

- I – identificação do objeto a ser executado;
- II – metas a serem atingidas;
- III – etapas ou fases de execução;
- IV – plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V – cronograma de desembolso;
- VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
- VII – se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador”.

A hipótese de aplicação específica em projetos, apesar da fragilidade textual, é descabida. O próprio Tribunal de Contas da União, através da decisão TCU nº 706/94-Plenária-Ata nº 54/94, desfaz qualquer dúvida ao estabelecer que o plano de trabalho deve apresentar e identificar de forma sucinta e clara, todas as informações necessárias para identificação do projeto ou atividade.

Além do plano de trabalho, existem outras exigências que podem ser feitas pelos órgãos repassadores. Na esfera federal, as exigências são basicamente:

- a) Comprovações, conforme o artigo 18 da Lei nº 9.293/96, que assegurem: as contrapartidas, a capacidade financeira (instituir impostos, arrecadar, mínimo percentual de receita tributária própria), ausência de débitos com o repas-

<sup>16</sup> MEDAUAR, Odete, “Convênios e Consórcios Administrativos”, in Boletim de Direito Administrativo, agosto/1995, São Paulo, Editora NDJ Ltda, 1990, p.p. 458/459.



sador e ausência de falta de prestação de contas.

- b) Certidões: de regularidade com a Fazenda Federal, negativas de débitos com o INSS (CND) e de regularidade com o FGTS e PIS/PASEP.
- c) além da ausência de inscrição no cadastro de inadimplentes do Governo Federal (SIAFI e CADIM).

Na esfera estadual e municipal podem ser estabelecidas exigências próprias, pois Estados e Municípios são dotados de autonomia (art. 18 da CF) e podem legislar sobre matéria de direito financeiro (I, 24 da CF). Porém a regularidade com INSS (CND) e com o FGTS são exigências obrigatórias, em virtude de disposições constitucionais (art. 195 e III, art 7º).

Além das instruções normativas, os convênios para terem validade, não podem contrariar disposições legais. Logo, devem estar de acordo com: os princípios constitucionais da administração pública (moralidade, legalidade, publicidade, etc.), as disposições da Lei de licitações e contratos, a Lei. 4.320/64, etc. Conforme o § 2º do artigo 116 da Lei nº 8.666/93: *“assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva”*. Isto ocorre, no caso de convênios firmados entre a Administração Pública Federal e Administrações Públicas Estaduais e/ou Municipais.

Contudo, que não obstante a denominação de ‘convênio’, ou ‘protocolo de intenções’, ou qualquer outro semelhante, se do ajuste resultarem obrigações recíprocas, com formação de vínculo contratual, a licitação será necessária, sob pena de ilegalidade. Situação como essa é que o legislador quis coibir com a expressão: “seja qual for a denominação utilizada”, inserida na parte final do parágrafo único do artigo 2º.

#### **Da fiscalização dos convênios firmados entre Administração Pública Federal e as Administrações Públicas Estaduais e Municipais**

A fiscalização do convênio esta sujeita à fiscalização do controle interno, no âmbito dos órgãos e entidades repassadoras de recursos, nos termos do artigo 74 da Constituição Federal. Além dessa fiscalização, o inciso VI do artigo 71 da Constituição Federal dispõe sobre a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar a aplicação de recursos da União

repassados, através de convênio e congêneres, a Estados, ao Distrito Federal ou a Municípios.

Não obstante esta disposição constitucional, observa-se que em função da situação equitativa entre os signatários dos convênios, os convênios firmados entre o Governo Federal e os Governos Estaduais e Municipais decorrem de uma harmonia de vontade e adequação às normas (do convênio, federais, estaduais e municipais). Desta forma, o Estado de Pernambuco ou Município para receber estes recursos deve estar adequado às normas do convênio, bem como este convênio não pode conflitar com os interesses estaduais e municipais.

Os recursos dos convênios pertencem à União e foram repassados com uma finalidade comum. Em casos de falhas e/ou irregularidades na aplicação destes recursos, o agente terá de responder pelos danos causados à União. Conforme o Inciso V do artigo 71 da Constituição Federal, no tocante à aplicação dos recursos federais compete ao TCU a fiscalização da aplicação destes recursos.

No entanto, durante o processamento das despesas, pode o administrador estadual, responsável pelos recursos federais violar disposições legais estaduais (Leis Estaduais ou Municipais, Resoluções dos Tribunais de Contas dos Estados). Desta forma, compete ao Tribunal de Contas do Estado apurar estas irregularidades legais e aplicar multa.

Na esfera do Estado de Pernambuco, conforme o inciso II do artigo 30 da Constituição Estadual, compete ao Tribunal de Contas do Estado: *“o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, inclusive das fundações e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público Estadual, e das contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outras irregularidades que resulte prejuízo à Fazenda”*. Desta maneira, as Cortes de Contas Estaduais e Municipais, no exercício de suas funções, verificando irregularidade na celebração ou execução de convênios com repasses de recursos federais deve:

- a) aplicar multa, em caso de violação das Normas Estaduais;
- b) encaminhar cópias da documentação ao Tribunal de Contas da União, em obediência às disposições constitucionais (inc. VI, art. 71);
- c) nos casos de indícios de crime, comunicar ao Ministério Público.



Este entendimento não contraria a disposição do inciso VI, artigo 71 da Constituição, pois, esta competência do Tribunal de Contas da União relaciona-se apenas a recursos próprios da União, logo, dependentes de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres.

### CONCLUSÃO:

O convênio é um instrumento que está à disposição da Administração Pública para realização de seus fins. Tal instrumento é decorrente da política de descentralização administrativa, ou seja, da transferência de atividades cumulativas e concorrentes, até então concentradas numa órbita administrativa. Estas atividades são transferidas para:

- outras divisões dentro da própria administração;
- outras esferas de governo;
- órbita privada.

Pela sua importância, o convênio deve ser celebrado e implementado conforme as normas e princípios que regem a Administração Pública (isonomia, moralidade, legalidade, publicidade, Lei nº 8.666/93, etc). A intenção de burlar os princípios e as normas legais vigentes não pode ser mascarada sob a forma do convênio, pois não é essa a sua finalidade. Nos convênios os objetivos pretendidos pelos partícipes são os mesmos, os signatários estão em situação de igualdade, não existe vinculação contratual e o desejo de mútua colaboração tem de estar evidente.

No tocante à fiscalização, verifica-se que a celebração e a execução dos convênios sujeita-se ao controle interno e ao controle externo, exercido pelos Tribunais e Cortes de Contas (União, Estados e Municípios). Os conflitos de competência, decorrentes das atividades do controle externo, principalmente envolvendo convênios entre União e Estados ou Municípios, não pode enfraquecer este controle, tendo em vista que as Cortes de Contas têm as mesmas finalidades e objetivos, bem como estão em situação igualitária, bastando apenas que se demonstre o desejo de mútua colaboração.

### BIBLIOGRAFIA

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, "Parcerias na Administração Pública", 3ª edição Revista e Ampliada, São Paulo, Editora Atlas S/A, 1999, pp 177/183.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, "Novo Dicionário da Língua Portuguesa", 2ª edição, revista e aumentada, Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1986, p. 470.

GARCIA, Maria, "Dos Convênios", in Estudos Sobre a Lei de Licitações e Contratos, Rio de Janeiro, Companhia Editora Forense, 1995, p.p. 229/236.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho, "Regime Jurídico dos Tribunais de Contas", São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1992.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses, "Os Limites do Poder Fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado", in Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (RCTE), Ano XVI, nº 30, 1º Semestre de 1999, Porto Alegre, 1999 p.p. 142/161.

MEDAUAR, Odete, "Convênios e Consórcios Administrativos", in Boletim de Direito Administrativo, agosto/1995, São Paulo, Editora NDJ Ltda, 1990, p.p. 458/459.

MEIRELLES, Hely Lopes, "Direito Administrativo Brasileiro", 24ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho, São Paulo, Malheiros Editores Ltda, 1999.

MORAES, Alexandre de, "Direito Constitucional", 6ª edição, ampliada e atualizada com a Emenda Constitucional nº 22/99, São Paulo, Editora Atlas, 1999.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho, "Eficácia nas licitações e contratos: estudos e comentários sobre a Lei 8.666/93 e 8.987/95, com redação dada pela Lei 9.648 de 27/5/98", 7ª edição, revisada e atualizada, Belo Horizonte, Editora Del Rey, 1998.

SILVA, José Afonso da, "Curso de Direito Constitucional Positivo", 7ª edição revista e ampliada, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1991.

SZKLAROWSKY, Leon Fredja, "Os Convênios Administrativos", in Boletim de Licitações e Contratos, março/1990, São Paulo, Editora NDJ Ltda, 1990, p.p. 91/99.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO, "Convênios – Principais informações para Estados e Municípios", Brasília, TCU, SAUDI, 1997.

\* Auditor das Contas Públicas DCE/DILE