

**Pedro Durão**

# **CONVÊNIOS E CONSÓRCIOS PÚBLICOS**

**Gestão, Teoria e Prática**

**5ª Edição  
Revista e Atualizada**

**De Acordo com as Disposições sobre Segurança Jurídica e Eficiência (Lei 13.655/2018), Estatuto das Estatais, Regime de Parcerias do Terceiro Setor e seus Reflexos no Chamamento Público e Normas Complementares.**

Curitiba  
Juruá Editora  
2018

---

Visite nossos sites na Internet  
[www.jurua.com.br](http://www.jurua.com.br) e  
[www.editorialjurua.com](http://www.editorialjurua.com)  
 e-mail: [editora@jurua.com.br](mailto:editora@jurua.com.br)

---

A presente obra foi aprovada pelo Conselho Editorial Científico da Juruá Editora, adotando-se o sistema *blind view* (avaliação às cegas). A avaliação inominada garante a isenção e imparcialidade do corpo de pareceristas e a autonomia do Conselho Editorial, consoante as exigências das agências e instituições de avaliação, atestando a excelência do material que ora publicamos e apresentamos à sociedade.

**ISBN: 978-85-362-8337-1**

**JURUÁ**  
 EDITORA

Brasil – Av. Munhoz da Rocha, 143 – Juvevê – Fone: (41) 4009-3900  
 Fax: (41) 3252-1311 – CEP: 80.030-475 – Curitiba – Paraná – Brasil

Europa – Rua General Torres, 1.220 – Lojas 15 e 16 – Fone: (351) 223 710 600 –  
 Centro Comercial D'Ouro – 4400-096 – Vila Nova de Gaia/Porto – Portugal

**Editor:** José Ernani de Carvalho Pacheco

Durão, Pedro.

D951 Convênios e consórcios públicos./ Pedro Durão./  
 5ª edição./ Curitiba: Juruá, 2018.  
 328p.

1. Convênios. 2. Consórcios. I. Título.

CDD 346.07 (22.ed.)

CDU 347.7

00015

---

## SUMÁRIO

---

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	21
1 VISÃO GERAL DA COOPERAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	21
2 AS QUESTÕES ORIENTADORAS E METODOLÓGICAS DO TRABALHO .....	22
<b>Capítulo 1 CONSIDERAÇÕES PROPEDEÚTICAS ACERCA DA COOPERAÇÃO</b> .....	25
1.1 A ORIGEM DO CONFLITO E DA DESIGUALDADE NA SOCIEDADE CARENTE.....	25
1.2 O SURGIMENTO DA COOPERAÇÃO NO CONFLITO .....	29
1.3 PECULIARIDADES DA COOPERAÇÃO GERAL .....	30
1.4 OS PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS DA COOPERAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	33
1.4.1 Princípio da Cooperação Acordada.....	34
1.4.2 Princípio do Ingresso Voluntário .....	35
1.4.3 Princípio do Interesse Público Primário .....	35
1.4.4 Princípio da Vinculação ao Ato Convenial ou Consorcial .....	36
1.4.5 Princípio da Responsabilidade dos seus Partícipes e Executores.....	36
<b>Capítulo 2 TAMANHO DO ESTADO E ALGUNS INSTITUTOS CORRELATOS À COOPERAÇÃO ADMINISTRATIVA</b> .....	39
2.1 INFLUÊNCIA HISTÓRICA.....	41
2.2 ATUAL PERFIL DO ESTADO – ESTADO MÍNIMO .....	43
2.3 TRANSFORMAÇÕES CONSTITUCIONAIS APÓS O PENSAMENTO LIBERAL .....	44
2.4 RUMOS DO ESTADO MÍNIMO .....	47

2.5	GLOBALIZAÇÃO: UM NOVO CONCEITO DE COOPERAÇÃO.....	50
2.6	INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	52
<b>Capítulo 3</b>	<b>CONFIGURAÇÃO DO ESTADO E A AUTONOMIA DOS SEUS ENTES COMPONENTES.....</b>	<b>55</b>
3.1	IDENTIFICAÇÃO DAS FORMAS ESTATAIS E AUTONOMIA .....	55
3.2	CAMINHOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	57
3.3	CONFIGURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E AUTONOMIA DOS SEUS ENTES.....	58
<b>Capítulo 4</b>	<b>SISTEMA DE COOPERAÇÃO ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>61</b>
4.1	INFLUÊNCIAS DO DIREITO CONSTITUCIONAL COMPARADO ...	61
4.1.1	Alemanha .....	62
4.1.2	Itália .....	64
4.1.3	França.....	65
4.1.4	Espanha .....	66
4.2	EVOLUÇÃO NO DIREITO CONSTITUCIONAL PÁTRIO.....	68
4.3	ENFOQUE CONSTITUCIONAL ATUAL .....	71
4.3.1	Na Constituição Federal .....	71
4.3.2	Nas Constituições Estaduais e na Lei Orgânica do Distrito Federal.....	75
4.4	REGIME NORMATIVO DA MATÉRIA.....	81
4.4.1	Códigos e Leis Federais .....	83
4.4.2	Decretos Federais.....	85
4.4.3	Portarias e Instruções Federais.....	88
<b>Capítulo 5</b>	<b>CONTRATUALIZAÇÃO COMO TENDÊNCIA NA REFORMA ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>91</b>
5.1	BREVES REFLEXÕES SOBRE OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	91
5.2	CRITÉRIOS DISTINTIVOS ENTRE CONTRATO ADMINISTRATIVO, CONVÊNIO E CONSÓRCIO ADMINISTRATIVOS.....	93
<b>Capítulo 6</b>	<b>ESPÉCIES DE COOPERAÇÃO ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>99</b>
6.1	CARÁTER PECULIAR DE SUA IDENTIFICAÇÃO .....	99
6.1.1	Caracterização como Ato Complexo.....	102

6.1.2	Da Desnecessária Autorização Legislativa .....	104
6.1.3	(In)Aplicabilidade da Licitação e Seleção Pública de Partícipe.....	105
6.2	INSTITUTOS DE COOPERAÇÃO ADMINISTRATIVA .....	109
6.2.1	Convênios de Cooperação.....	109
6.2.1.1	Convênio dissimulado.....	113
6.2.1.2	Convênio internacional .....	115
6.2.2	Consórcios Administrativos: Formato originário antes da Lei 11.107/2005.....	117
6.2.2.1	Consórcio intermunicipal.....	120
6.2.2.2	Distinção de outros consórcios .....	122
<b>Capítulo 7</b>	<b>MODELAGEM FORMAL.....</b>	<b>125</b>
7.1	PAPEL DAS CONSULTORIAS E PROCURADORIAS DA PÚBLICA ADMINISTRAÇÃO.....	127
7.2	ATOS DE CONSTITUIÇÃO E REPRESENTAÇÃO DOS PARTÍCIPES .....	128
7.3	FINALIDADE INSTITUCIONAL PÚBLICA E PRIVADA .....	133
7.4	OBJETO DA COOPERAÇÃO ADMINISTRATIVA .....	135
7.5	PLANO DE TRABALHO.....	136
7.6	CLÁUSULAS INDISPENSÁVEIS.....	137
7.6.1	Identificação do Objeto .....	137
7.6.2	Metas a Serem Atingidas.....	138
7.6.3	Plano de Aplicação dos Recursos.....	139
7.6.4	Contrapartida.....	139
7.6.5	Cronograma de Desembolso .....	141
7.6.6	Vigência .....	142
7.6.7	Compromisso dos Partícipes .....	144
7.7	IMPOSIÇÃO DO CHAMAMENTO PÚBLICO.....	146
<b>Capítulo 8</b>	<b>CONTROLES DAS FORMAS DE COOPERAÇÃO ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>151</b>
8.1	CONTROLE INTERNO .....	151
8.1.1	Avaliação de Metas .....	153

8.1.2	Verificação da Legalidade.....	154
8.1.3	Análise da Aplicação de Recursos .....	157
8.2	CONTROLE EXTERNO .....	161
8.2.1	Prestação de Contas.....	163
8.2.2	Tomada de Contas Especial .....	165
8.3	ALCANCE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL .....	167
8.4	ATOS DE IMPROBIDADE E ILÍCITOS PENAIIS .....	170

## **Capítulo 9 CONSÓRCIOS PÚBLICOS FRENTE À LEI 11.107/2005..... 175**

9.1	NOTA PREAMBULAR.....	175
9.2	FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS .....	176
9.3	PERSONIFICAÇÃO DO INSTITUTO.....	178
9.4	PECULIARIDADES FORMAIS .....	179
9.5	ANÁLISE DISTINTIVA E CRÍTICA .....	181
9.6	CONTEÚDO CONCLUSIVO.....	183

## **Capítulo 10 CONVÊNIOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS..... 185**

10.1	DIMENSÕES GERAIS E PRINCÍPIOS DE DIREITOS HUMANOS....	185
10.2	VERTENTES INTEGRATIVAS DE PROTEÇÃO.....	189
10.3	NATUREZA JURÍDICA DOS CONVÊNIOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS.....	190
10.4	REFERENCIAL CONVENIAL EM DIREITOS HUMANOS.....	194
10.5	APORTE FINAL.....	196

## **CONCLUSÕES..... 199**

## **REFERÊNCIAS..... 205**

## **LEGISLAÇÃO..... 213**

## **APÊNDICE .....** 279

## **ÍNDICE REMISSIVO..... 317**