

CONVÊNIO ADMINISTRATIVO: UMA ANÁLISE ACERCA DO SEU CONTROLE DE RESULTADOS EM BUSCA DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

DIANDRA FIGUEIREDO VASCONCELOS

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. Administração consensual como nova face da administração pública no século XXI – 3. Convênio administrativo como instrumento da administração consensual; 3.1. Conceito e natureza jurídica; 3.2. Controle do convênio administrativo por meio do plano de trabalho – 4. Controle de resultados dos convênios administrativos; 4.1. O papel fundamental do controle sobre os convênios administrativos; 4.1.1. Fase de prestação de contas; 4.1.2. Tomada de contas especial (TCE); 4.2. Reflexões acerca dos mecanismos de controle de resultados referentes aos convênios administrativos; 4.2.1. Uma análise acerca do controle de resultados dos contratos de gestão em comparação com o controle de resultados dos convênios administrativos; 4.2.2. Considerações finais acerca da importância de efetivar o controle de resultados dos convênios administrativos – 5. Conclusão – 6. Referências.

RESUMO: A partir do século XXI surge a Administração Consensual como uma nova face da Administração Pública. É a nova tendência que possibilita o diálogo entre a sociedade e a própria Administração Pública, de modo a tornar mais efetivas as políticas públicas. Dentre os instrumentos da Administração Consensual está o convênio administrativo. Trata-se de um acordo entre o Poder Público e entidades públicas ou entidades privadas realizado por meio de mútua colaboração. Uma vez esmiuçadas as especificidades do mencionado instituto, cumpre realizar uma análise acerca da falta de controle de resultados efetivo sobre os convênios administrativos celebrados.

Palavras-Chave: Administração consensual. Convênios administrativos. Controle de resultados.

1 INTRODUÇÃO

A partir do século XXI, de um modelo pautado no ato administrativo, que possui como característica a unilateralidade, a atuação da Administração Pública passa para um modelo pautado na bilateralidade e, até mesmo, na multilateralidade, que possui como característica o diálogo. É a nova tendência, que possibilita a comunicação entre a sociedade e a própria Administração, de modo a tornar mais efetivas as políticas públicas.

A Administração Pública do século XXI evoluiu para um modelo gerencial, que não desconsidera a noção de autoridade, porém a torna dependente do compromisso com os resultados. Ou seja, os resultados advindos desta administração gerencial apenas serão legítimos a partir do momento que correspondem aos interesses dos indivíduos destinatários da ação.

O convênio administrativo é um dos instrumentos consensuais que surgiu a partir deste novo modelo de Administração Pública. Trata-se de um acordo entre o Poder Público e entidades públicas ou entidades privadas, realizado através de mútua colaboração, a fim de concretizar interesses comuns.

Para que haja uma maior efetividade destes ajustes, faz-se necessário um controle de resultados. Ou seja, um controle a fim de verificar se as metas foram atingidas, de modo a atender ao interesse público. É preciso ter em vista que apesar de haver um controle no que toca o aspecto financeiro, falta um controle efetivo dos resultados alcançados, sendo este o foco do presente artigo.

2 ADMINISTRAÇÃO CONSENSUAL COMO NOVA FACE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO XXI

A partir do século XXI surge a Administração Consensual como uma nova face da Administração Pública. É a nova tendência da Administração Pública, que possibilita o diálogo entre a sociedade e a própria Administração, de modo a tornar mais efetivas as políticas públicas.

O modelo da Administração Consensual, portanto, passa a contemplar os acordos administrativos, que diferentemente dos atos administrativos, não possuem a imperatividade como característica, mas sim o diálogo. Ou seja, A Administração deixa de impor decisões aos administrados de forma unilateral, e passa a dialogar, negociar, e chegar a um consenso junto ao administrado.

Segundo Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti (2013, p. 13):

A atuação da Administração Pública, do século XIX para o século XXI, evolui desse modelo centrado no ato administrativo (unilateralidade) para um modelo gerencial, que não desconsidera a noção de autoridade, mas a faz dependente de compromisso com os resultados, que só serão legítimos se corresponderem aos direitos, interesses e prioridades das populações destinatárias da ação, que, por isto mesmo, deverão haver participado da definição das políticas e das prioridades traçadas pela autoridade, ou, ainda, com esta colaborarem na execução de programas e projetos.

Desta forma, a Administração Pública do século XXI evolui para um modelo gerencial, que não desconsidera a noção de autoridade, porém a torna dependente de compromisso com os resultados. Ou seja, os resultados advindos desta administração gerencial apenas serão legítimos a partir do momento que correspondem aos interesses dos indivíduos destinatários da ação. Além disso, estes destinatários da ação deverão ter participado da definição da política realizada pela autoridade, ou colaborado na execução dos programas ou projetos.

Odete Medauar (2003, p. 210) aborda fatores que contribuíram para a Administração Pública dar espaço para o consenso no exercício das suas atividades. Como por exemplo, a heterogeneidade de interesses que são detectados numa sociedade complexa, a maior proximidade entre a Administração e a sociedade, o debate e a negociação entre o Poder Público e os interessados, na tomada de decisões da autoridade administrativa. Além disso, cabe ressaltar a exigência de modernização, racionalidade e simplificação da atividade administrativa, assim como de maior produtividade e eficiência, que são alcançados de forma muito mais fácil quando há consenso sobre o teor das decisões.

Essa nova face da Administração Pública, pautada no consenso, na negociação, na conciliação de interesses entre sociedade e a própria Administração, acaba por proporcionar uma maior efetivação na implementação de políticas públicas.

3 CONVÊNIO ADMINISTRATIVO COMO INSTRUMENTO DA ADMINISTRACAO CONSENSUAL

O convênio administrativo é um instrumento de fomento, que possibilita a aproximação de entidades privadas, como também de entidades públicas, com a própria Administração Pública, a fim de satisfazer o interesse público de forma mais efetiva, por meio da mútua colaboração.

A Administração realiza diversos convênios administrativos no cotidiano, o que é de extrema importância, principalmente devido à limitação de recursos públicos necessários para a realização de todas as atividades impostas à Administração Pública. Além de efetivar o interesse público, é uma forma de atuação do Estado igualitária e que possibilita o diálogo, o que é muito importante, e o motivo pelo qual vem crescendo bastante a utilização deste instituto.

Apesar da inegável importância deste instituto no âmbito do Direito Público, este tema não vem sendo tratado com a profundidade necessária pela doutrina, a fim de orientar aqueles que na Administração Pública firmam, fiscalizam e executam ajustes como o convênio. Assim como há uma insuficiente legislação sobre o tema.

3.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

O conceito clássico de convênio administrativo, de acordo com Sidney Bittencourt (2012, p. 26), consiste em acordo celebrado por entes públicos de qualquer espécie, ou entre estes e entidades particulares, com o intuito de concretizarem objetivos de interesse comum.

Há uma divergência entre os autores, no que tange a sua natureza jurídica. Alguns

autores entendem que é um contrato, por ser um instrumento que o Poder Público utiliza para se associar com outras entidades públicas ou privadas. Já outros autores entendem que é diferente de contrato, pois o convênio é um acordo entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas, com o intuito de concretizar objetivos de interesse comum, através da mútua colaboração.

O conceito legal adotado pelo Decreto Federal nº 6.170/07 deixa bem claro o conceito de convênio como um ajuste, um acordo, entre entes públicos ou entre estes entes e entidades particulares, realizado por meio de mútua colaboração. Ou seja, fica evidente a diferença entre os convênios e os contratos, e esta diferença implica na definição da natureza jurídica de cada instituto. Nos contratos administrativos as partes possuem interesses antagônicos. Já nos convênios administrativos as partes possuem interesses comuns e executam o acordo por meio de colaboração e consenso.

3.2 CONTROLE DO CONVÊNIO ADMINISTRATIVO POR MEIO DO PLANO DE TRABALHO

O Plano de Trabalho possibilita que a Administração Pública realize um controle de cada fase da execução do convênio, assim como da regular utilização dos recursos públicos, por meio da prestação de contas. O art. 116, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 estabelece os requisitos que devem estar presentes em todo plano de trabalho¹.

Assim, o plano de trabalho apresentado pelo conveniente possibilita que o concedente dos recursos públicos tenha o controle da execução do objeto do convênio administrativo. Pois no plano de trabalho consta o objeto a ser executado, as metas a serem atingidas, as etapas de execução, o plano de aplicação dos recursos financeiros repassados, o cronograma de desembolso, a previsão de início e fim da execução do objeto, assim como a conclusão de cada etapa programada.

¹ “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.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

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.” (BRASIL, 1993).

O Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2013a, p. 46) afirma que o êxito na fase da execução do convênio depende de dois fatores: seguir exatamente o planejamento do convênio, que consta no plano de trabalho aprovado, e as normas de administração financeira e orçamentária da administração pública federal.

A nova Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014 traz, no seu art. 22, o que deve constar no plano de trabalho, independentemente da modalidade de parceria adotada. Neste artigo há um detalhamento maior do plano de trabalho, do que o previsto na Lei nº 8.666/93 e na Lei nº 9.433/05, o que é extremamente importante, pois possibilita um maior controle no que diz respeito aos resultados dos convênios².

4 CONTROLE DE RESULTADOS DOS CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS

A partir de uma análise da legislação atinente aos convênios administrativos, percebe-se que não há previsão acerca do controle de resultados. Ou seja, o controle se restringe ao aspecto meramente financeiro. A nova Lei nº 13.019/2014, que abrange todas as parcerias realizadas entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil de forma geral, prevê como uma de suas diretrizes a priorização dos resultados. Esta legislação é um grande avanço para que haja a efetivação do controle de resultados destas parcerias.

Porém, ainda assim, a Lei supramencionada não abarca todas as possibilidades de celebração dos convênios administrativos. Faz-se necessário, portanto, que seja criada uma

² “Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho, sem prejuízo da modalidade de parceria adotada:

I – diagnóstico da realidade que será objeto das atividades da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou metas a serem atingidas;

II – descrição pormenorizada de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas e de atividades a serem executadas, devendo estar claro, preciso e detalhado o que se pretende realizar ou obter, bem como quais serão os meios utilizados para tanto;

III – prazo para a execução das atividades e o cumprimento das metas;

IV – definição dos indicadores, qualitativos e quantitativos, a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

V – elementos que demonstrem a compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, devendo existir elementos indicativos da mensuração desses custos, tais como: cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público;

VI – plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pela administração pública;

VII – estimativa de valores a serem recolhidos para pagamento de encargos previdenciários e trabalhistas das pessoas envolvidas diretamente na consecução do objeto, durante o período de vigência proposto;

VIII – valores a serem repassados, mediante cronograma de desembolso compatível com os gastos das etapas vinculadas às metas do cronograma físico;

IX – modo e periodicidade das prestações de contas, compatíveis com o período de realização das etapas vinculadas às metas e com o período de vigência da parceria, não se admitindo periodicidade superior a 1 (um) ano ou que dificulte a verificação física do cumprimento do objeto;

X – prazos de análise da prestação de contas pela administração pública responsável pela parceria.

Parágrafo único. Cada ente federado estabelecerá, de acordo com a sua realidade, o valor máximo que poderá ser repassado em parcela única para a execução da parceria, o que deverá ser justificado pelo administrador público no plano de trabalho.” (BRASIL, 2014).

legislação específica acerca dos convênios administrativos, com previsão expressa de mecanismos efetivos de controle de resultados. Além disso, vale ressaltar a importância de inserir no próprio plano de trabalho, critérios objetivos para verificar o desempenho no decorrer da execução, com o objetivo de aferir os resultados alcançados por meio daquele ajuste.

4.1 O PAPEL FUNDAMENTAL DO CONTROLE SOBRE OS CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS

O controle realizado sobre os convênios administrativos possui grande relevância, pois é neste momento que o gestor realizará a prestação de contas, de modo a possibilitar uma análise por parte da Administração Pública acerca da utilização dos recursos públicos repassados a fim de concretizar o objeto do convênio.

Os repasses públicos destinados à efetivação dos convênios nunca perdem a natureza de verba de pública. Deste modo, verifica-se a importância de uma fiscalização transparente da utilização regular destas transferências, a fim de se alcançar o fim determinado do ajuste. Como também se faz necessária a imposição de sanções que coíbam a aplicação irregular dos recursos públicos.

4.1.1 Fase de Prestação de Contas

Após a execução dos convênios administrativos, inicia-se a última fase que é a de prestação de contas. O órgão ou entidade conveniente, que receber recursos públicos, irá prestar contas acerca da regular aplicação dos recursos recebidos. Trata-se de um dever jurídico previsto no art. 70 da Constituição Federal de 1988.

Este momento de verificação da regularidade da aplicação dos recursos públicos, pelo órgão responsável, deve ser realizado de forma minuciosa, de modo a constatar e punir todos os casos de improbidade administrativa, nos quais o gestor desvia o dinheiro público para outra finalidade que não seja a do objeto do convênio. São recorrentes os casos de improbidade administrativa, em que o gestor realiza o desvio de finalidade dos recursos públicos repassados para a execução dos convênios. O que demonstra que não há um controle efetivo nesta fase de prestação de contas.

4.1.2 Tomada de Contas Especial (TCE)

Passada a fase da prestação de contas, caso haja alguma irregularidade, e exauridas as providências administrativas internas que possam solucionar o fato ocorrido, iniciar-se-á a

Tomada de Contas Especial (TCE). Este processo visa à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis pelos fatos danosos, assim como a quantificação do dano, a fim de que haja o ressarcimento imediato ao Erário. Tem legitimidade para instaurar o processo em comento, os órgãos de controle interno, ou no caso de omissão destes, o Tribunal de Contas da União (TCU).

Insta salientar que até mesmo o processo de Tomada de Contas Especial restringe-se meramente a averiguar o aspecto legal e financeiro, uma vez que se atém às irregularidades na fase de prestação de contas. Não sendo realizado um controle de resultados. Na fase de prestação de contas, o gestor dos recursos públicos deveria apresentar um relatório demonstrando os resultados alcançados. E, caso fosse constatada a falta de resultados efetivos, deveriam ser inseridas punições a serem aplicadas neste processo, de modo a coibir tal ocorrência.

4.2 REFLEXÕES ACERCA DOS MECANISMOS DE CONTROLE DE RESULTADOS REFERENTES AOS CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS

O controle dos convênios administrativos possui grande relevância, pois por meio dele se deve verificar a correta execução do plano de trabalho apresentado pelo convenente, assim como a devida utilização dos recursos públicos. Contudo, não é o que se verifica na prática. Há previsão acerca do controle financeiro destes ajustes, porém este não é efetivo. De modo que ocorrem reiterados casos de desvio de verbas públicas gerando danos ao Erário, bem como outros tipos de irregularidades.

A Lei Federal nº 8.666/1993 possui uma regulamentação escassa dos convênios administrativos. Além disso, a previsão, acerca dos convênios, é bem geral, conforme previsão do “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” (BRASIL, 1993). Ou seja, a Lei 8.666/93 se aplica aos convênios administrativos apenas no que couber. Não há uma delimitação exata da aplicação dos convênios.

No âmbito do Estado da Bahia existe a Lei Estadual nº 9.433 de 01 de março de 2005, que traz a disciplina dos convênios administrativos do art. 170 ao 183. De acordo com Edite Mesquita Hupsel e Leyla Bianca Correia Lima da Costa (2006, p. 412), esta lei estadual traz uma abordagem muito mais completa dos convênios administrativos do que a própria lei federal nº 8.666/93. Porém, apesar da Lei do Estado da Bahia tratar dos convênios

administrativos de forma bastante detalhada, ainda há necessidade de um maior detalhamento dos mecanismos de fiscalização e de controle de resultados.

Ademais, vale pontuar que recentemente entrou em vigor a Lei nº 13.019/2014 que possui como uma de suas diretrizes a priorização do controle de resultados, no que tange as parcerias em geral. Porém, esta lei não abarca todas as hipóteses de convênios administrativos, uma vez que se restringe às parcerias realizadas entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil. Ao passo que os convênios podem ser realizados entre o Poder Público e entidades privadas ou entidades públicas.

Ante o exposto, resta claro que se faz necessária a efetivação da legislação já existente, inclusive, acerca do controle financeiro, bem como a efetividade da lei supramencionada; a criação de lei específica abordando o controle de resultados dos convênios administrativos celebrados, de modo que todas as suas hipóteses sejam abarcadas; e a inclusão obrigatória em todos os planos de trabalho, de indicadores de desempenho a serem relatados no decorrer da execução do ajuste, de modo que se viabilize a comparação entre o almejado e a realidade fática.

4.2.1 Uma Análise acerca do Controle de Resultados dos Contratos de Gestão em Comparação com o Controle de Resultados dos Convênios Administrativos

No contexto atual, nas parcerias firmadas com o Poder Público, este vem optando por realizá-las por meio dos contratos de gestão, em detrimento dos convênios administrativos. A justificativa para tanto é a existência de legislação mais efetiva, no que tange o controle de resultados dos contratos de gestão, de modo a repercutir na eficiência esperada pela Administração Pública.

A sujeição ao controle de resultados, a qual os contratos de gestão estão submetidos, faz com que estes se mostrem mais eficientes do que os convênios administrativos, visto que se verifica o efetivo alcance das metas pré-estabelecidas. Diferentemente dos convênios que o controle se pauta numa análise sobre o aspecto econômico e legal. Razão pela qual, aqueles são comumente mais adotados do que estes.

O contrato de gestão possui uma finalidade muito bem delimitada que é a fixação de metas e prazos de execução por parte da Administração Pública, com o objetivo de permitir um controle efetivo de resultados. Há previsão na Lei nº 9.637/98 de indicação expressa na minuta do contrato de gestão de critérios objetivos que visam avaliar o desempenho, assim como de indicadores de produtividade e qualidade.

O artigo 8º, §2º, da Lei nº 9.637/98 prevê avaliação periódica dos resultados no decorrer da execução do contrato:

Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação. (BRASIL, 1998).

Outro aspecto relevante trazido pela Lei nº 9.637/98 é a participação de representantes do Poder Público juntamente com representantes da comunidade, no órgão colegiado de deliberação superior da entidade, conforme assevera o artigo 2º, inciso I, alínea “d”:

Art. 2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

I – comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:

d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral; (BRASIL, 1998).

Além da Lei Federal nº 9.637/98, há mecanismos que efetivam este controle de resultados dos contratos de gestão na Lei Estadual nº 8.647/2003, que instituiu o Programa Estadual das Organizações Sociais.

O art. 25 da Lei nº 8.647/2003³ prevê o acompanhamento e a fiscalização de toda a execução dos contratos de gestão, sem prejudicar a ação institucional dos órgãos de controle interno e externo. E este acompanhamento se dá por meio das metas que foram pactuadas e os resultados alcançados, assim como também no que diz respeito ao aprimoramento da gestão da Organização Social e a otimização do padrão de qualidade na execução dos serviços e atendimento ao cidadão.

Resta claro que a legislação atinente aos contratos de gestão trata de forma detalhada sobre os mecanismos de controle de resultados. De modo a tornar este instrumento efetivo, uma vez que alcança a eficiência almejada pela Administração Pública.

Já no que diz respeito ao controle de resultados dos convênios administrativos, a Lei nº 8.666/93 não traz previsão específica acerca deste controle. A Lei Baiana de Licitações nº 9.433/05 trata do controle através da prestação de contas, porém se restringe ao controle financeiro. Inclusive, prevê o órgão central de controle, que realiza o acompanhamento e

³ “Art. 25 – O acompanhamento e a fiscalização da execução do Contrato de Gestão, sem prejuízo da ação institucional dos demais órgãos normativos e de controle interno e externo do Estado, serão efetuados:

I – quanto às metas pactuadas e aos resultados alcançados, pelos órgãos competentes da Secretaria de Estado da área;

II – quanto ao aprimoramento da gestão da Organização Social e à otimização do padrão de qualidade na execução dos serviços e no atendimento ao cidadão, pelo Conselho de Gestão das Organizações Sociais.” (BAHIA, 2003).

avaliação financeira dos contratos e dos convênios.

Diante de todo o exposto, verifica-se a necessidade de se estabelecer também no bojo da legislação atinente aos convênios administrativos o controle de resultados, através da participação de representante da sociedade e do Poder Público no órgão central de controle, o que promoveria maior eficácia desta fiscalização. Assim como, o estabelecimento de critérios objetivos de avaliação de desempenho e produtividade no decorrer da execução dos convênios, de modo a atingir a diretriz básica estabelecida pela nova Lei nº 13.019/2014, que prevê a priorização dos resultados nas parcerias em geral realizadas entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil. Bem como a criação de uma lei específica que regulamente o controle de resultados sobre todas as formas possíveis de celebração de convênios, que englobam ajustes entre entes públicos e entre estes e entidades privadas.

4.2.2 Considerações Finais acerca da Importância de Efetivar o Controle de Resultados dos Convênios Administrativos

O convênio administrativo, apesar de ser um instrumento consensual, uma atividade de fomento, assim como o contrato de gestão, ainda não possui uma legislação que concretize o objetivo de se voltar ao atendimento ao cidadão, com vistas à transparência e objetividade, de modo a efetivar os resultados almejados. Não há uma legislação atinente aos convênios administrativos que estabeleça mecanismos de controle de resultados muito bem definidos, de modo a assegurar o alcance efetivo das metas.

Ademais, o plano de trabalho, apresentado no momento da celebração do convênio, deve ser minuciosamente detalhado, de modo a constar todas as metas a serem atingidas até a finalização do ajuste. Acompanhando essa previsão deve-se atentar para a inserção de indicadores de produtividade, no bojo do instrumento, a fim de viabilizar o controle de resultados.

O plano de trabalho, portanto, deve ser preparado de acordo com o princípio da eficiência administrativa. Assim, devem ser estabelecidos no instrumento do ajuste, além de metas bem delineadas, parâmetros de acompanhamento da produtividade no decorrer da execução, a fim de alcançar os resultados almejados. Desse modo, o controle deixará de ser apenas voltado para o aspecto econômico, passando a ser também voltado para o controle de resultados.

O convênio administrativo é um instrumento da Administração Consensual, pautado no consenso e no diálogo. A Administração Consensual tem por objetivo a efetivação dos resultados dos atos administrativos. Desse modo, não basta a legislação atinente ao convênio

administrativo estabelecer apenas o controle de regularidade da execução das despesas, mas sim buscar um controle voltado ao desempenho da entidade de modo a alcançar os resultados.

Neste sentido surgiu o Projeto de Lei do Senado nº 649 de 2011, com o objetivo de aprimorar o controle do Poder Público sobre todas as parcerias por ele realizadas com organizações da sociedade civil, visando o controle de resultados, mantendo as formas de controle já existentes.

Este Projeto de Lei nº 649, no dia 31 de julho de 2014, foi convertido na Lei nº 13.019/14, o que possui grande relevância para o instrumento do convênio administrativo. Pois o que é necessário para tornar o convênio administrativo um instrumento mais efetivo é justamente aprimorar o seu modelo, no sentido de buscar a efetivação dos resultados, e não apenas uma efetivação no que diz respeito à esfera financeira e à correta aplicação dos recursos públicos.

Inclusive, o art. 6º da Lei nº 13.019/14⁴ trata das diretrizes fundamentais do regime jurídico de fomento ou de colaboração e elenca dentre as diretrizes, justamente a priorização do controle de resultados. Assim, com esta nova Lei, as parcerias realizadas com o Poder Público terão como prioridade a efetivação do controle de resultados, de modo a concretizar o interesse público, objeto da parceria, e não apenas a busca pelo controle financeiro e orçamentário.

Porém, o mais importante ainda está por vir, que é a efetivação desta nova lei. Pois, não basta ter garantido formalmente o aprimoramento da busca pelos resultados e da ampliação do controle, mas sim na prática efetivar esta lei em cada acordo celebrado com o Poder Público, respeitadas suas peculiaridades.

Além de ser necessária a observância da aplicabilidade desta lei nº 13.019/14 sobre os convênios administrativos, vale ressaltar que esta nova lei não abarca todas as possibilidades de celebração de convênios. Este é um acordo realizado entre o Poder Público e entidades públicas ou entidades privadas. E o foco da lei são as parcerias realizadas entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil.

Deve-se atentar também para a inclusão, no próprio instrumento de convênio, celebrado pela Administração Pública com outro ente público ou com uma entidade privada, de critérios de avaliação e desempenho, de modo a fixar indicadores de produtividade e de qualidade do serviço, objeto do ajuste, a fim de que o controle se volte à verificação do alcance dos resultados almejados.

⁴ “Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de fomento ou de colaboração: [...] II – a priorização do controle de resultados;” (BRASIL, 2014).

O plano de trabalho é um instrumento que possui previsão tanto na legislação federal, quanto na legislação estadual, e é de extrema relevância, uma vez que nele constam todas as metas a serem alcançadas por meio do convênio administrativo celebrado. Assim, deve-se exigir, para que seja atendido o princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal, que este plano seja elaborado a partir de parâmetros bem delineados, a fim de que os resultados possam ser aferidos de maneira eficaz.

Outra solução para esta falta de regulamentação acerca do controle de resultados é a criação de uma lei específica para os convênios administrativos, com foco nas atividades de controle no decorrer da execução deste acordo e, conseqüentemente, nos resultados a serem alcançados. Desse modo, haveria um controle de resultados efetivo desses ajustes e a eficácia desse instrumento seria alcançada.

5 CONCLUSÃO

O avanço da Administração Pública para um modelo consensual, pautado no diálogo, foi um passo muito importante para a efetivação de políticas públicas. Parcerias passaram a ser realizadas, entre a própria sociedade e a Administração Pública, por meio da mútua colaboração. Isto acabou por gerar resultados positivos, uma vez que houve uma aproximação do Poder Público com a sociedade, de modo a compartilharem conhecimentos, a fim de melhor atender ao interesse público.

O convênio é um dos meios de concretização das políticas públicas, e é um instituto que vem sendo cada vez mais utilizado. Porém, para que este acordo seja efetivo, trazendo resultados positivos na realização de políticas públicas, a Administração Pública precisa garantir um acompanhamento eficaz das atividades que são conveniadas, para que os resultados almejados não restem comprometidos.

A pesquisa desenvolvida teve por objetivo analisar a falta de controle efetivo dos resultados dos convênios administrativos. Tal questão possui grande relevância, pois é o momento em que se verifica a regular aplicação dos recursos públicos repassados e a correta execução do plano de trabalho apresentado no momento da celebração do ajuste. Porém, este controle vem sendo realizado apenas com foco no aspecto financeiro e orçamentário.

Diante de tudo quanto foi exposto nesse trabalho, conclui-se que é necessário tornar efetiva a aplicabilidade da lei nº 13.019/14, no tocante aos convênios; estabelecer critérios de avaliação e desempenho no próprio bojo do instrumento do ajuste de forma mais detalhada e, diante da falta de regulamentação acerca do controle de resultados dos convênios, a criação de uma lei específica relativa a estes, com foco nas atividades de controle no decorrer da

execução deste acordo e, conseqüentemente, nos resultados a serem alcançados.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan et al. **Convênios e tomadas de contas especiais**: manual prático. 2. ed., rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BITTENCOURT, Sidney. Manual de convênios administrativos: (também enfocando os contratos de repasse e os termos de parceria). 2. ed., rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 4 nov. 2014.

_____. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 jul. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 4 nov. 2014.

_____. Lei nº 13.019, de 31 julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 1. ago. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em: 15 set. 2014.

_____. Lei nº 8.647 de 29 de julho de 2003. Dispõe sobre o Programa Estadual de Organizações Sociais e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado [da] Bahia**, Salvador, 30 jul. 2003. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.2962608494/pasta.2010-12-09.4570896465/Lei8647_2003.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2014.

_____. Lei nº 9.433, de 1º de março de 2005. Dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado [da] Bahia**, Salvador, 2 mar. 2005. Disponível em: <http://www.pm.ba.gov.br/Legis/lei_licitacoes_9433.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2014.

_____. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso

em: 29 mar. 2014.

_____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 maio 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm>. Acesso em: 3 jun. 2014.

_____. Portal de convênios: SICONV. Brasília, 2008-. Portal institucional. Disponível em: <<https://www.convenios.gov.br/portal/>>. Acesso em: 4 nov. 2014.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 649, de 2011. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos para a consecução de finalidades de interesse público. **Diário do Senado Federal**, Brasília, 25 out. 2011b. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=98462&tp=1>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**. 4. ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2013a. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2548956.PDF>>. Acesso em: 4 nov. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GONTIJO JÚNIOR, Wilde Cardoso. **Diferenças entre convênio e contrato de gestão**. 2005. 2 p. Não publicado. Disponível em: <<http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sag/CobrancaUso/Agencias/Textos/Artigo-Convenio-Contrato.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2014.

HUPSEL, Edite Mesquita; COSTA, Leyla Bianca Correia Lima da. **Comentários à lei de licitações e contratações do Estado da Bahia**: lei nº 9.433, de 01 de março de 2005. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

_____; COSTA, Leyla Bianca Correia Lima da. **Comentários à lei de licitações e contratações do Estado da Bahia**: lei nº 9.433, de 01 de março de 2005. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

LUCKESI, Ivana Pirajá. **Revisitando a parceria do Estado de Bahia com as entidades privadas sem fins lucrativos**: análise da existência de incentivos legais que legitimam o controle de resultados no âmbito dos convênios e contratos de gestão, com vistas à contratação mais eficiente. Salvador, 2014. Não publicado.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Convênios administrativos**: aspectos polêmicos e análise crítica de seu regime jurídico. São Paulo: Atlas, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 17. ed., rev., e atual. São Paulo:

Revista dos Tribunais, 2013.

_____. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed., rev. e atual. até a Emenda constitucional 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15. ed., rev., refund. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

NOGUEIRA, Erico Ferrari. Convênio administrativo: espécie de contrato? **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 258, p. 81-113, set./dez. 2011.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 104, p. 303-322, jan./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67859/70467>>. Acesso em: 4 nov. 2014.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **Convênios e outros instrumentos de "administração consensual" na gestão pública do século XXI**: (restrições em ano eleitoral). 2. ed., rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013.