

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais

Brazilian fiscal federalism: An analysis of the administrative agreements as an instrument of federal resource transfer

Alexandre Santana da Silva¹

João Paulo Amaral Jacoby²

Guilherme Parentoni Senra Fonseca³

Resumo: O regime federalista brasileiro atual é resultado de um amplo processo histórico marcado pelo dualismo entre a centralização e a descentralização. Os convênios tornaram-se importantes instrumentos de transferências de recursos da União para outros níveis de governo por carregarem caracteres típicos de parcerias. O objetivo deste estudo foi relacionar o modelo federativo fiscal brasileiro aos dados referentes aos convênios celebrados (entre 1996 e 2014) e transferências diretas pela União (entre 2004 e 2014) a outros entes federados. Para isto, foi realizada uma pesquisa exploratória nos dados de transferências de recursos a estados e municípios e convênios com pessoas físicas, jurídicas ou entes governamentais disponibilizados pelo Portal da Transparência do Governo Federal, a partir dos quais foram analisadas as tendências de transferências de recursos ao longo dos períodos selecionados - quantitativa e qualitativamente.

¹ Bacharel em Administração Pública (EG-FJP) e Direito (UFMG); Pós-graduado em Gestão Pública (UFV); Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Governo do Estado de Minas Gerais (alexandresantana00@gmail.com).

² Bacharel em Administração Pública (EG-FJP); Pós-graduado em Gestão Pública (UFV); Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Governo do Estado de Minas Gerais (jpacoby@gmail.com).

³ Mestre em Economic and Financial Analysis (Manchester Metropolitan University); Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Governo do Estado de Minas Gerais (guilherme.parentoni@gmail.com).

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

Concluiu-se que os convênios possivelmente estão perdendo importância como método de transferências intergovernamentais de recursos, sendo paulatinamente suplantados por outros com características mais democráticas, participativas e coordenadas entre os três níveis de governo. Portanto, num contexto de descentralização, o desafio que se apresenta é o de construir um federalismo fiscal mais coordenado e democrático, que garanta a diminuição das desigualdades inter e intrarregionais como objetivo precípua da federação.

Palavras-chave: Direito administrativo; Convênios administrativos; Federalismo fiscal – Brasil.

Abstract: The current Brazilian federalist system is the result of a large historical process marked by the dualism between centralization and decentralization. The agreements have become important instruments of federal funds transfers to other levels of government for carrying typical character of partnerships. The objective of this study was to relate the Brazilian tax federal model to the data relating to signed agreements (between 1996 and 2014) and direct transfers by the Union (between 2004 and 2014) to other entities. In this regard, an exploratory research was carried out in the data of transfers of resources to states and municipalities and administrative agreements with individuals, legal entities or governmental entities available by the Transparency Portal of the Federal Government, from which were analyzed the resources transfers trends over the selected periods - quantitative and qualitatively. Thus, it was concluded that the agreements are possibly losing importance as a method of intergovernmental transfers of resources being gradually supplanted by other more democratic, participative and coordinated features between the three levels of government. Thus, in a decentralized context, the challenge before us is to build a more coordinated and democratic fiscal federalism that ensures the reduction of inter and intra-regional inequalities as main objective of the federation.

Keywords: Administrative Law; Administrative agreement; Fiscal federalism – Brazil.

1. Introdução

A dicotomia em torno da centralização e descentralização do sistema político brasileiro apresenta-se como uma das questões centrais no debate sobre o modelo institucional adequado para o Estado brasileiro. A Constituição de 1988 inovou ao elevar o município à condição de ente federado, no mesmo nível dos

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

estados, garantindo autonomia administrativa, política e financeira para a realização das competências constitucionalmente estabelecidas.

Redigida sob a égide da descentralização, a Carta Magna criou um regime de competências concorrentes num cenário de pulverização de recursos entre os entes federados. A insuficiência desse sistema quanto à geração de receitas próprias – principalmente pelos municípios – criou uma circunstância onde a autonomia dos entes federados ocorre apenas formalmente, tornando-os vulneráveis à política financeira da União. O federalismo fiscal, neste sentido, envolve a partilha das receitas tributárias de forma a garantir os objetivos do Estado, buscando a melhor medida entre as competências e as receitas para cada um dos entes federativos.

Nesse modelo, o convênio administrativo é uma das espécies de transferências não obrigatórias celebradas pela Administração Pública, sendo um dos instrumentos utilizados para estabelecer parcerias entre os entes federados – entre si ou com organizações privadas – para a consecução dos diversos direitos sociais constitucionalmente garantidos. Cabe, assim, à União desempenhar o papel de fomentar, coordenar, regular e fiscalizar as funções descentralizadas.

Este estudo busca responder à seguinte questão: em que medida o modelo federativo fiscal brasileiro relaciona-se com a celebração de convênios administrativos pela União com os demais entes federativos? Para isto, consiste como objetivo deste trabalho relacionar o modelo federativo fiscal brasileiro aos dados referentes aos convênios celebrados pela União com outros entes federados, disponibilizados pelo Portal da Transparência do Poder Executivo Federal. Como objetivos específicos, buscar-se-á revisar os precedentes históricos do modelo federativo fiscal brasileiro, caracterizar os elementos do convênio e analisar os dados referentes aos convênios e às transferências diretas, disponíveis no Portal da Transparência. Foram utilizados dados sobre a celebração de convênios da União com entes estaduais e municipais, no período de 1996 a 2014 e sobre todas

as transferências diretas de recursos realizadas pela União no período de 2004 a 2014.

2. O federalismo fiscal brasileiro

A formação do modelo atual do Estado federativo brasileiro, com todas as suas peculiaridades, advém da superação de experiências políticas ocorridas ao longo da história do país. Conforme aduz Abrucio (2002, p. 31), o Estado brasileiro que conhecemos surgiu de um amplo processo histórico e político entre o dilema da centralização e descentralização. Afonso e Serra (2001, p. 4) também afirmam que “desde sua criação, o sistema federativo brasileiro tem percorrido ciclos nítidos de contração e descontração, em relação ao poder central”.

No caminhar histórico do federalismo fiscal brasileiro, houve movimentos pendulares de centralização e descentralização federativa, de maiores e menores ritmos de cooperação, com diferentes intensidades e impactos diretos no grau de concentração de recursos financeiros na figura da União. Marcado por um dualismo de tendências conflitantes e crises de transição, o federalismo fiscal brasileiro é uma realidade plural, expressa atualmente no seio de uma ordem democrática e idealmente cooperativa, trazida pela Constituição Federal de 1988 (ASSUNÇÃO, 2013, p. 12).

Remontando ao período colonial, o governo central levado a cabo pela colônia portuguesa “não conseguiu criar uma centralização político-administrativa capaz de aglutinar e ordenar a ação dos grupos privados instalados nas diversas regiões que compunham o território brasileiro” (ABRUCIO, 2002, p. 31). A ideia de federação somente veio a ocorrer com o advento da Constituição de 1891, que lançou as bases da Primeira República e rompeu com a tradição centralizadora do Império. Apesar de ser inspirada no modelo federativo americano,

[...] o federalismo brasileiro nasceu, em grande medida, do descontentamento ante o centralismo imperial, ou seja, em prol da descentralização, o que deu um especial sentido à palavra

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

federalismo para o vocabulário político brasileiro (ABRUCIO, 2002, p. 31-32).

Assim, para Fernando Abrucio (2002, p. 32), uma das causas mais importantes para a queda do Império foi o descontentamento das províncias com a excessiva centralização política e financeira na Monarquia. Entretanto, nestes primeiros momentos da República, as desigualdades econômicas regionais do território brasileiro mobilizavam interesses diversos pelas várias províncias, o que impediu a união das unidades territoriais em prol de um projeto de reforma tributária comum (ABRUCIO, 2002, p. 32-33).

No decorrer da chamada República Velha, entre 1891 e 1930, o governo central era “relativamente fraco”, sendo que, para Afonso e Serra:

A participação relativa do governo federal na despesa pública nacional diminuiu de cerca de três quartos para a metade; ao mesmo tempo, a fatia da receita total dos governos estaduais detida pela província de São Paulo subiu de pouco mais de 10 para quase 40 por cento (AFONSO; SERRA, 2001, p. 4).

Este processo se acentuou ao longo da República Velha, de modo que predominou “[...] a força dos governadores e dos estados mais ricos da nação”. Desta forma, uma das consequências é que:

[...] o federalismo no Brasil surgiu dissociado da República. O federalismo da Primeira República foi o reino das oligarquias, do patrimonialismo e da ausência do povo no cenário político. Ou seja, antirrepublicano por excelência (ABRUCIO, 2002, p. 40).

Com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, ao longo do período de 1930 a 1945 foi perpetrado um intenso processo de fortalecimento do Estado e de centralização política. Este modelo, denominado por Abrucio como Varguista-Desenvolvimentista, baseou-se no “fortalecimento do Poder Executivo Federal em termos administrativos e financeiros, e, sobretudo, a modificação do relacionamento entre o Poder Central e as unidades estaduais” e num “maior controle das tendências centrífugas advindas das pressões” (ABRUCIO, 2002, p.

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

41). Este ciclo de centralização permitiu “concluir a unificação do mercado interno e fortaleceu as bases da industrialização”, além de elevar a participação federal na divisão de despesa pública de 50% para 55% (AFONSO; SERRA, 2001, p. 4). Somente com a implantação do Estado Novo em 1937, Vargas consolidou a estrutura do Estado Vargas-Desenvolvimentista com a abolição completa do regime federativo. Para Abrucio (2002, p. 44), “em nenhum outro momento do século XX a estrutura de governo se tornou tão unitária como no Estado Novo”.

Com a queda de Vargas, iniciou-se a “democracia competitiva de massas no Brasil, com eleições mais livres e competitivas” e a “crescente incorporação da população no universo eleitoral, mesmo com diversas oscilações” no período de 1945 a 1964 (ABRUCIO, 2002, p. 48). A Constituição promulgada em 1946 trouxe novamente o federalismo como preceito, com eleições para os cargos dos Executivos e Legislativos estaduais e municipais, além de inovar ao garantir maior autonomia política e financeira dos municípios (ABRUCIO, 2002, p. 49). Assim, ao fim da Segunda Guerra Mundial, foi aberta uma “fase de nítida descentralização”. (AFONSO; SERRA, 2001, p. 4)

O regime varguista deixou o importante legado do fortalecimento do eixo nacional do sistema político, de modo que a abertura política ocorrida após o Estado Novo gerou o retorno da influência do regionalismo na política brasileira. Assim, a Câmara Federal tornou-se uma importante arena de barganha por recursos da União pelas bancadas estaduais para seus nichos eleitorais locais. Os estados e a União passaram a ter relações mais equilibradas: os estados com mais autonomia e a União com maior poder, derivado do arranjo institucional implantado por Vargas. As relações entre os estados também se modificou: apesar da concentração do crescimento econômico no Sudeste, houve uma diminuição relativa da força de São Paulo e Minas Gerais no cenário político nacional, aumentando a multipolaridade das forças (ABRUCIO, 2002, p. 50). Esta mudança no cenário político gerou importantes mudanças na atuação da União:

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

No campo das relações intergovernamentais, marcado pelo problema da desigualdade regional, o Governo federal usou particularmente o problema nordestino para se fortalecer: em troca do apoio seguro da bancada nordestina para aprovar projetos, a União distribuía recursos de forma mais desordenada e individualizada possível. Instalava-se, portanto, uma relação de cooptação entre o Poder Central e boa parte das oligarquias regionais (ABRUCIO, 2002, p. 56-57).

A descentralização do poder entre outras regiões do país levou ao aumento dos pedidos por recursos à União, estabelecendo-se relações com os estados por meio de barganhas clientelistas no Congresso e na burocracia federal, o que nem sempre significava um “compromisso federativo lastreado em contrapartidas dos estados” (ABRUCIO, 2002, p. 57). Esta mudança significativa nas relações intergovernamentais foi um dos abalos ao modelo estatal de Varguista.

Santos (1986), citado por Abrucio (2002, p. 59), afirma que em meio a um cenário de “paralisia decisória do Congresso Nacional”, derivada de um período de radicalização de grupos sociais e da classe política ao derredor das “reformas de base” de João Goulart, houve a instauração de um regime militar por meio de um golpe de Estado em 1964 que trouxe consigo um novo modelo de relações intergovernamentais em substituição ao modelo implantado por Vargas (ABRUCIO, 2002, p. 59). Este novo modelo foi denominado por Abrucio (2002, p. 63) como Unionista-Autoritário.

Conforme expõem Afonso e Serra (2001, p. 5), a instituição de um governo militar abriu um período de duas décadas de centralização, “que serviu tanto à reforma fiscal, na primeira metade do período, concentrando receitas e comando dos gastos em mãos da União, quanto ao controle político e social de que o regime de força necessitava”. Ainda, “no auge da centralização financeira, em 1980, o governo central respondia por quase 70% do gasto público nacional e da receita tributária disponível (após transferências constitucionais), contra uma

participação inferior a 60% em 1960” (AFONSO; SERRA, 2001, p. 5). O modelo unionista-autoritário de relações intergovernamentais, perpetrado pelo regime militar, era fundado em três pilares conforme Abrucio (2002, p. 63):

- a. **Financeiro**, pelo qual o Executivo Federal buscou centralizar ao máximo as receitas tributárias, garantindo o controle quase integral das transferências diretas de recursos para os estados e municípios. Isto foi implementado por meio de duas reformas: a mudança na sistemática orçamentária e a reforma tributária. A primeira visava extinguir a “pulverização dos recursos orçamentários federais, tal como acontecia no período pré-64, em razão da atuação ‘emendista’ dos deputados em favor de suas regiões” (ABRUCIO, 2002, p. 63-64). A segunda, com a promulgação do Código Tributário Nacional e a Constituição de 1967, elevou a centralização das receitas tributárias no Governo Federal, o que garantiu um maior controle sobre as transferências de recursos aos entes subnacionais. (ABRUCIO, 2002, p. 65-66);
- b. **Administrativo**, que por meio de regras derivadas de um planejamento centralizado, o Executivo Federal buscou uniformizar a ação governamental nos três níveis de governo. O Decreto-Lei nº 200, que levou à expansão da Administração Indireta federal nos estados, garantiu a “coordenação geral do processo nas mãos da União” por meio de suas agências descentralizadas. (ABRUCIO, 2002, p. 71-72);
- c. **Político**, pelo qual o Governo Federal buscou o controle sobre as eleições aos governos estaduais, diminuindo o poder da oposição das máquinas estaduais (ABRUCIO, 2002, p. 63-64).

Outros dois importantes instrumentos do modelo Unionista-Autoritário, que caracterizaram o quadro de relações intergovernamentais em âmbito administrativo ao longo do regime militar podem ser citados. O primeiro foi o incentivo do Governo Federal para que os estados reproduzissem a estrutura administrativa federal, estimulados pela “maior facilidade de obter recursos técnicos e especialmente financeiros se eles se organizassem de forma similar à Administração Pública Federal” (ABRUCIO, 2002, p. 72). E, por último, um mecanismo levado a cabo pelo modelo Unionista-Autoritário e de especial importância neste trabalho: o convênio.

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

Destinado a oferecer assistência técnica e, sobretudo, a transferir recursos financeiros, o mecanismo do convênio era um dos pilares do que a tecnoburocracia militar chamava de “federalismo cooperativo”. Por meio do convênio, os estados e municípios se comprometiam a seguir à risca as diretrizes federais em determinada política pública. (ABRUCIO, 2002, p. 72)

Por outro lado, o estudioso “joga por terra” a característica “cooperativa” do instrumento convencional:

[...] de cooperativo o convênio não tinha nada. Primeiro, porque a iniciativa sempre cabia à União e às unidades subnacionais restava apenas aceitar ou não os termos do convênio – e não aceitar significava perder recursos valiosos, em tempos de “vacas magras” para os municípios e, especialmente, para os estados. Segundo, para que o convênio fosse verdadeiramente um mecanismo cooperativo, no sentido que o federalismo republicano dá a essa palavra, os participantes deveriam seguir a lógica da parceria (ABRUCIO, 2002, p. 72)

As funções remanescentes do Estado Varguista-Desenvolvimentista, de promover o processo capitalista do país e de regular as relações do Estado com a sociedade, sofreram fortes abalos desde meados da década de 1970, que levaram ao fim o modelo Unionista-Autoritário, no final da década de 1980. A crise fiscal da União, causada pelo déficit das contas públicas e a crise da dívida de 1982 agravada pela crise financeira internacional, somados ao crescente processo de mudança do perfil da sociedade, levou ao aumento da autonomia dos atores sociais e das organizações em relação ao estado (ABRUCIO, 2002).

Neste processo descentralizador, os estados e municípios aumentaram “sua participação nas receitas nacionais, ao passo que a parcela da União diminuiu gradativamente” ao longo da década de 1980. Assim, “o modelo unionista-autoritário foi sendo sepultado e em seu lugar formava-se um federalismo descentralizador de recursos”. (ABRUCIO, 2002, p. 90)

A nova ordem constitucional, trazida pela Constituição de 1988, promoveu um novo desenho legal ao federalismo brasileiro, denominado por Abrucio (2002) como: “federalismo estadualista”. Havia naquele momento “um espírito

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

revanchista com relação ao aspecto financeiro do antigo modelo unionista-autoritário”. (ABRUCIO, 2002, p. 103). Afonso e Serra (2001, p. 5) afirmam, inclusive, que “desde os anos setenta as bandeiras da descentralização fiscal e do enfraquecimento do poder central ocupavam posição proeminente no ideário e na marcha da redemocratização do país”, obtendo sucesso em seus objetivos. Cabe, neste momento, retomar a conceituação do termo Federalismo Fiscal de Regis Fernandes de Oliveira, citada por Giroldo e Kempfer.

Envolve a suficiência da receita do ente, de modo a lhe garantir a consecução satisfatória de suas competências, ou seja, “significa a partilha dos tributos pelos diversos entes federativos, de forma a assegurar-lhes meios para o atendimento de seus fins”, sendo que para tanto, mister se faz, coadunar no texto magno, as necessidades financeiras do membro com os encargos que lhe são atribuídos. (OLIVEIRA, 2008 apud GIROLDO; KEMPFER, 2012, p.4)

Os regimes federativos atribuem à União, por princípio, o papel de reduzir as desigualdades de desenvolvimento entre as regiões de seu território. Destarte, a questão fiscal-tributária desempenha uma função importante na política de desenvolvimento regional. Entretanto, não é incomum no Brasil o embate entre “as demandas por maior autonomia tributária dos estados mais desenvolvidos, com as pressões por aumentos das transferências compensatórias executadas pelos estados de menor grau de desenvolvimento” (REZENDE, 1995, p. 6-7).

As transferências de recursos tiveram uma forte elevação em favor dos entes subnacionais desde o início dos anos 1980 (AFONSO; SERRA, 2001). Estes fluxos de recursos entre as esferas de governos, em nível horizontal ou vertical, são denominados transferências intergovernamentais. Afonso e Serra citam os dois movimentos de redistribuição de receita da União a partir da década de 1990:

Em termos *verticais*, objeto principal do tema do federalismo fiscal, quase todos os ganhos relativos couberam à esfera municipal, pouco se alterando a posição do nível estadual,

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

sobretudo no conceito de receita tributária disponível (arrecadação própria mais e/ou menos transferências constitucionais). Em termos *horizontais*, os recursos adicionais foram destinados em maior proporção aos governos estaduais e municipais das regiões menos desenvolvidas, revertendo, na divisão da receita tributária disponível e do gasto, a elevada concentração da arrecadação e do produto interno nas regiões mais desenvolvidas. (AFONSO; SERRA, 2001, p. 6)

Um das disfunções mais importantes deste processo foi o aumento dos recursos destinados aos estados e (principalmente) municípios, sem uma distribuição clara de competências entre os entes federativos. A título de exemplo, segundo Camargo (1992), citado por Abrucio (2002, p. 105), “a Carta Constitucional estabeleceu trinta funções concorrentes sem delimitar qual deveria ser a hierarquia federativa entre os níveis de governo”. Dois aspectos fundamentais do sistema federalista brasileiro, resultado da acomodação ao longo dos anos, destacam-se na problemática do modelo vigente: “as enormes disparidades regionais” e a “forte tradição municipalista” brasileira (REZENDE, 1995, p. 6). Conforme Quadro 1, os municípios (em termos verticais) e os estados e municípios menos desenvolvidos (em termos horizontais) obtiveram os maiores ganhos com a promulgação da Constituição de 1988.

Quadro 1: Brasil: arrecadação própria e receita tributária disponível por nível de governo (em porcentagem do total)

Ano	Arrecadação própria			Receita disponível			Carga tributária % do PIB
	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios	
1960	63,9	31,3	4,7	59,4	34,0	6,5	17,4
1980	72,8	24,0	3,2	66,2	24,3	9,5	22,4
1989	65,4	31,7	2,9	57,3	29,8	12,9	20,6
1992	62,2	32,3	5,5	52,2	31,0	16,9	23,7

Fonte: Rezende (1995, p. 9)

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

Uma das características do modelo trazido pela Carta Magna de 1988, influenciado pelo caráter de forte tradição municipalista brasileira, influenciou diretamente o modelo de federação assumido pelo Estado (REZENDE, 1995). A Constituição de 1988 elevou o município à condição de ente federativo, no mesmo patamar dos estados no que tange aos “direitos e deveres ditados pelo regime federativo” (REZENDE, 1995, p. 7). Isto se deu com as devidas “autonomias administrativa, política e financeira necessárias para o desempenho de suas funções sem a ingerência dos demais membros” (GIROLDO; KEMPFER, 2012, p. 4). Cabe observar, entretanto, que “a autonomia para a consecução de suas competências materiais constitucionais encontra-se apenas formalmente concretizada devido à insuficiência de receitas próprias” (GIROLDO; KEMPFER, 2012, p. 4). Abrucio (2002, p. 106) também afirma que esta dependência econômica e administrativa dos municípios em relação à União e, principalmente, aos estados ainda é elevada.

As transferências intergovernamentais, neste contexto, tiveram um importante papel. Além do papel descentralizador de receitas, houve um processo de redistribuição que auxiliou a diminuir as desigualdades históricas regionais do país. Segundo Henriques (2012, p. 79), “do total de transferências do governo central, 85% eram feitas aos estados das regiões menos desenvolvidas do país (Norte, Nordeste e Centro-Oeste)”. Nesta importante função das transferências intergovernamentais, estas se caracterizaram de diversas formas e com objetivos distintos, baseadas tanto em argumentos econômicos quanto políticos. A classificação mais comum dada às transferências intergovernamentais são aquelas relacionadas à legislação que as originaram: constitucionais, legais e conveniadas (BARBOSA, 1998, p. 14). As transferências constitucionais são determinadas pelos artigos 157, 158 e 159 da Constituição Federal, estabelecendo a participação dos estados e municípios na receita tributária da união e a participação dos municípios na receita tributária dos estados. Por outro lado, Barbosa (1998, p. 17), explica que

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

“as transferências intergovernamentais classificadas como legais são transferências que têm finalidade específica, como é o caso do salário educação e dos fundos constitucionais”. São estabelecidas por meio de lei – em alguns casos está prevista na Constituição Federal, mas não são objeto de partilha de receita tributária (BARBOSA, 1998, p. 14). Por fim, “as transferências conveniadas são feitas por meio de convênios, não dependem de lei específica, mas devem constar da lei do orçamento geral da União” (BARBOSA, 1998, p. 14). Não há vinculação quanto à finalidade específica e à fonte de recursos, tampouco é fixada em lei. Assim, “esta espécie de transferência é definida periodicamente nas leis orçamentárias, consideradas livres em face de seu caráter discricionário” (GIROLDO; KEMPFER, 2012, p. 8). Por estas características, “as transferências conveniadas são também conhecidas como transferências voluntárias” (BARBOSA, 1998).

3. Os convênios administrativos

As acepções mais comuns para o termo convênio remetem a acordo, pacto ou contrato que se firma entre uma ou mais organizações. O professor Hely Lopes de Meirelles buscou uma definição para o conceito: “convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes” (MEIRELLES, 2010, p. 343). No mesmo sentido, a administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro define o conceito de convênio em uma de suas obras, acrescentando o importante elemento da mútua colaboração: “define-se convênio como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração” (DI PIETRO, 2009a, p. 336). Ainda, José dos Santos de Carvalho Filho considera os convênios administrativos como “ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

determinado objetivo de interesse público” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 214). Diógenes Gasparini, em acepção semelhante, define o convênio como “ajuste administrativo, celebrado por pessoas públicas de qualquer espécie ou realizado por essas pessoas e outras de natureza privada, para a consecução de objetivos de interesse comum dos convenientes” (GASPARINI, 2003, p. 383). Assim, com pequenas variações, a doutrina define o convênio como: espécie de acordo ou ajuste, celebrado por entidades públicas de qualquer espécie com outras entidades, públicas ou privadas, para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes, mediante mútua colaboração.

A grande controvérsia que se apresenta em relação ao tema refere-se à caracterização do convênio como um ajuste pertencente aos contratos. Uma corrente doutrinária capitaneada por Hely Lopes de Meirelles e Maria Sylvia Zanella di Pietro, dentre outros, nega a natureza contratual dos convênios. Outra frente doutrinária, tendo seus maiores expoentes em Celso Antônio Bandeira de Mello e Odete Medauar, não encontra características suficientemente distintivas entre contrato e convênio administrativo. Di Pietro leciona que, apesar de ser um acordo de vontades, o convênio possui especificidades que o distingue dos contratos:

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. O convênio tem em comum com o contrato o fato de ser um acordo de vontades. Mas é um acordo de vontade com características próprias. (DI PIETRO, 2009b, p. 230)

A autora explica que a própria norma que regula os contratos da Administração Pública, a Lei nº 8.666/93, determina a aplicação de seu teor apenas subsidiariamente aos convênios. Desta forma, o próprio direito positivo afasta a natureza contratual dos convênios: “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).

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

Gasparini (2003, p. 383) preceitua que “é ajuste administrativo” e “não se trata, portanto, de contrato, nem mesmo administrativo”. No mesmo sentido, Meirelles afasta taxativamente a natureza contratual dos convênios.

Convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Por outras palavras: no contrato há sempre duas partes (podendo ter mais de dois signatários), uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem), diversamente do que ocorre no convênio, em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões. Por essa razão, 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. (MEIRELLES, 2010, p. 432-433)

A jurisprudência é pacífica sobre o tema, conforme firmado pelo colendo Tribunal de Contas da União em relatório e voto do Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, em que se conclui que “não há que confundir contrato administrativo celebrado pela União com particulares com os convênios que são ajustes celebrados entre pessoas jurídicas de direito público” (TCU, Processo nº 17.479/85-1, 23.09.86, Min. Lincoln Magalhães da Rocha, RDA, v. 166, p.201, out/dez. 1986).

Por outro lado, parte da doutrina nega a autonomia do convênio como pacto distinto do contrato, com base no entendimento que “ambos são figuras da mesma natureza, pertencentes à categoria contratual” (MELLO, 2011). Assim, Celso Antônio Bandeira de Mello, sustenta que convênios e consórcios constituem a seguinte modalidade de contrato.

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

As partes se compõem pela comunidade de interesses, pela finalidade comum que as impulsiona, diferindo da generalidade dos contratos administrativos porque, ao contrário destes, não há interesses contrapostos das partes, mas interesses coincidentes. (BANDEIRA, 2011, p. 671)

Dinorá Grotti (2006, p. 18) cita as diversas oposições de Odete Medauar aos requisitos assinalados como traços distintivos por outros doutrinadores, que levam a autora a concluir que não há elementos suficientes para diferenciarem-se convênios de contratos:

- a) quanto à reciprocidade de obrigações indicada como fator distintivo, observa-se que os convênios envolvem encargos recíprocos: é o caso, por exemplo, de um convênio firmado entre um Estado e um Município para construção de uma escola, em que ao primeiro cabe a obra e ao segundo o oferecimento do terreno;
- b) no que tange aos interesses, a presença do Poder Público num dos polos levaria a concluir que o interesse público será o fim perseguido pelos convênios e contratos; já, na hipótese de convênios celebrados com particulares, poder-se-ia aduzir que estes não buscam o interesse público e que, em decorrência, os interesses seriam contrapostos; ademais, nas situações de contratos e convênios entre entidades estatais nem sempre é clara a separação entre as duas figuras, porque o interesse público aparece como denominador comum;
- c) no atinente aos “resultados comuns”, é possível encontrá-los também em contratos, como acontece nos contratos celebrados entre entidades estatais;
- d) no que se refere à “competência comum” não constitui ela traço distintivo suficiente entre convênios e contratos, de vez que, nos convênios firmados entre entes estatais e particulares não se poderia invocar como característica a competência comum dos partícipes, pois parece estranho referir competência a pessoas físicas ou jurídicas do setor privado; e
- e) quanto à “remuneração”, nem sempre nos contratos uma das partes remunera a outra como ocorre, por exemplo, na concessão de serviço público. (MEDAUAR, 2007 apud GROTTI, 2006, p. 18)

A seu turno, Di Pietro aponta algumas diferenças entre contratos e convênios, dentre as quais se destacam os interesses: nos convênios, estes são recíprocos, ou seja, ambos os partícipes desejam o mesmo. Ainda que os interesses

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

se difiram, seguem o mesmo caminho. Assim, no que se denomina ato coletivo, uma ou várias operações comuns são realizada conjuntamente. No que tange aos contratos, os interesses das partes são opostos e contraditórios (DI PIETRO, 2009b, p. 230).

Alguns administrativistas consideram que este critério não é suficiente para distinguirem-se os institutos de contratos e convênios. Érico Nogueira posiciona-se diametralmente ao afirmar que “quando se tratar de ajuste contratual firmado com entidade privada, em que pese a presença de interesse público, não impede a existência de interesses paralelos licitamente considerados acessórios ou indiretos.” (NOGUEIRA, 2011, p. 14).

Consórcios, como os convênios, são acordos de vontade, negócios jurídicos em que duas ou mais partes ajustam seus interesses (vontades) com vistas a atingir um resultado de interesse comum. Note-se que mesmo num contrato stricto sensu bilateral e sinalagmático em essência há um objetivo comum a mover as partes contratantes, ainda que a conjunção de vontades se dê pelo antagonismo [...] (ARAÚJO; MAGALHÃES apud NOGUEIRA, 2011, p. 15).

As discussões doutrinárias sobre a natureza jurídica dos convênios é extensa. As diversas distinções que podem ser feitas entre os contratos e convênios podem ser resumidas conforme Quadro 2.

Quadro 2: Diferenças entre contratos e convênios

Critério	Contratos	Convênios
Interesses	Opostos e contraditórios	Recíprocos
Objetivos institucionais	Diversos	Comuns
Resultados	Diversos	Comuns
Colaboração	Onerosidade	Mutualidade
Vinculação da verba pública	Integra o patrimônio da entidade que o recebeu	Vinculação ao fim do instrumento
Vontades	Antagônicas	Paralelas
Sujeitos	Partes	Partícipes
Vinculação contratual	Existente	Inexistente
Cláusula de	Existente	Inexistente

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

permanência obrigatória		
Sanções por inadimplência	Existente	Inexistente

Fonte: Baseado em DI PIETRO (2009a, p. 336-337; 2009b, p. 230-232). Elaborado pelos autores.

Por fim, baseando-se na doutrina e na práxis administrativa nacional, conclui-se que os convênios administrativos:

Caracterizam-se, nas relações entre os partícipes, pela cooperação, colaboração, coordenação, parceria, auxílio e/ou ajuda, bem como pela ausência nas mesmas relações, no mínimo, dos elementos lucro, preço e/ou remuneração. Ao mesmo tempo [...] as mesmas definições sobre o caráter dos Convênios da Administração Pública, não são obstáculo para a constatação da existência de outros Contratos associativos, cooperativos, de parceria e de comunhão de escopos e/ou de outros Contratos onde não se faça presente o lucro, o preço e/ou a remuneração. (TODERO, 2006, p. 37)

A seguir, será apresentada a metodologia e considerações importantes sobre a análise dos dados sobre os convênios, conforme os objetivos propostos neste trabalho.

4. Metodologia e considerações importantes

A presente seção tem por objetivo relacionar a revisão teórica acerca da importância dos convênios administrativos (como uma das modalidades de transferência voluntária de recursos entre os entes federativos) no desenvolvimento do federalismo fiscal brasileiro. Para isto, foram utilizados dados sobre a celebração de convênios da União com entes estaduais e municipais, no período de 1996 a 2014. Optou-se por abranger toda a série histórica disponível da base de dados, a fim de se garantir uma maior riqueza de detalhes para a análise. Além destes, foram utilizados dados sobre todas as transferências diretas de recursos realizadas pela União no período de 2004 a 2014, optando-se por uma série histórica de dez anos – ligeiramente menor que os dados sobre convênios –

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

devido à elevada complexidade da base de dados, o que dificultaria de sobremaneira a sua consolidação e análise.

Desta forma, buscou-se encontrar tendências que corroborem ou refutem a coerência de hipóteses levantadas pelos autores ao longo da revisão teórica deste trabalho, bem como explorar novas informações que contribuam para as discussões sobre os temas deste trabalho. A análise dos resultados da pesquisa foi realizada conforme dois eixos: a) análise da celebração de convênios entre os anos de 1996 e 2014; e b) análise da participação dos convênios no total de transferências diretas da União entre 2004 e 2014.

Os dados utilizados neste trabalho foram obtidos pelo Portal da Transparência (www.transparencia.gov.br), que é um sítio eletrônico criado pelo Governo Federal para disponibilizar informações sobre a Administração Pública Federal como: a) gastos diretos do Governo Federal (desde 2004); b) transferências de recursos a estados e municípios (desde 2004); c) convênios com pessoas físicas, jurídicas ou entes governamentais (desde 1996); d) previsão e arrecadação de receitas (desde 2009); e e) servidores do Governo Federal e a relação de empresas que sofreram sanções pela Administração Pública Federal e também por Estados brasileiros, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS). A fonte dos dados, conforme informado no Portal da Transparência, é o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do Governo Federal. Esta base de dados é alimentada pela Secretaria do Tesouro Nacional, da Caixa Econômica Federal, pelo Banco do Brasil, pelo Fundo Nacional de Saúde e pelo Ministério do Planejamento (BRASIL, 2015).

Após o *download* dos dados diretamente do Portal da Transparência, estes foram tabelados e formatados em um banco de dados para uma análise prévia. Quanto aos dados sobre convênios, foram descartados os dados sobre 3.966 convênios (0,86% do total) por estarem ilegíveis. Quanto aos dados sobre as

transferências diretas da União, 100% dos dados extraídos foram utilizados na análise.

Por uma questão de limitação de pesquisa, optou-se por considerar os dados de todos os convênios celebrados, independentemente da situação em que se encontravam (em execução, concluídos, em prestação de contas, inadimplentes, rescindidos, dentre outras). Esta escolha partiu do pressuposto que a celebração de qualquer convênio enseja a prévia inscrição da despesa no orçamento anual, bem como a celebração formal do instrumento – e até mesmo o empenho orçamentário de parcelas ou totalidade dos recursos – o que por si já representa um prévio planejamento quanto à distribuição dos recursos a serem voluntariamente transferidos a outros entes governamentais. Desta forma, é necessário informar que os dados sobre valores celebrados considerados nesta análise não representam fielmente o montante financeiro liberado durante a vigência do convênio. Infelizmente, estes dados ainda não são disponibilizados no módulo de extração de informações sobre convênios do Portal da Transparência. Por fim, todas as bases de dados que apresentavam valores monetários foram corrigidas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – Amplo (IPCA), no intuito de se evitar distorções na escala temporal.

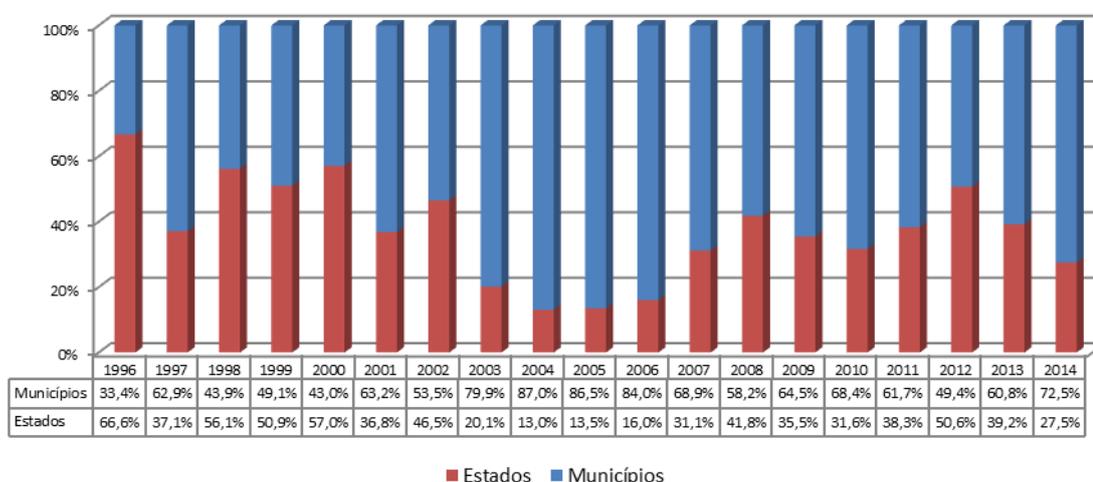
5. Apresentação e análise dos resultados

No período de 1996 a 2014, foram celebrados 459.983 convênios do Poder Executivo Federal com outros entes governamentais, dos quais foram 37.514 convênios com Estados (8,16%) e 418.503 convênios com Municípios (90,98%). Isto representa um repasse de cerca de R\$ 219 bilhões e R\$ 391 bilhões, respectivamente, nos 18 anos de dados considerados (em valores corrigidos).

Conforme observado no Gráfico 1, a distribuição de recursos de convênios entre estados e municípios, de maneira geral, manteve-se relativamente equitativa no período de 1996 a 2002. Entre os anos de 2003 e 2006, a balança tendeu

favoravelmente aos municípios, atingindo percentuais acima de 80% dos recursos de convênios. A partir de 2007, os estados mantiveram a proporção de 30% a 40% dos recursos transferidos, com apenas o ano de 2012 em que as receitas de convênios se equipararam com aquelas destinadas aos municípios. Desta forma, no que tange aos valores distribuídos e considerando o período analisado, houve aumento da proporção de recursos transferidos pela União aos municípios em relação aos estados por meio de convênios.

Gráfico 1: Distribuição percentual de recursos de convênios celebrados entre a União e entes estaduais e municipais, 1996 – 2014.



Fonte: Portal da Transparência (2015). Elaborado pelos autores.

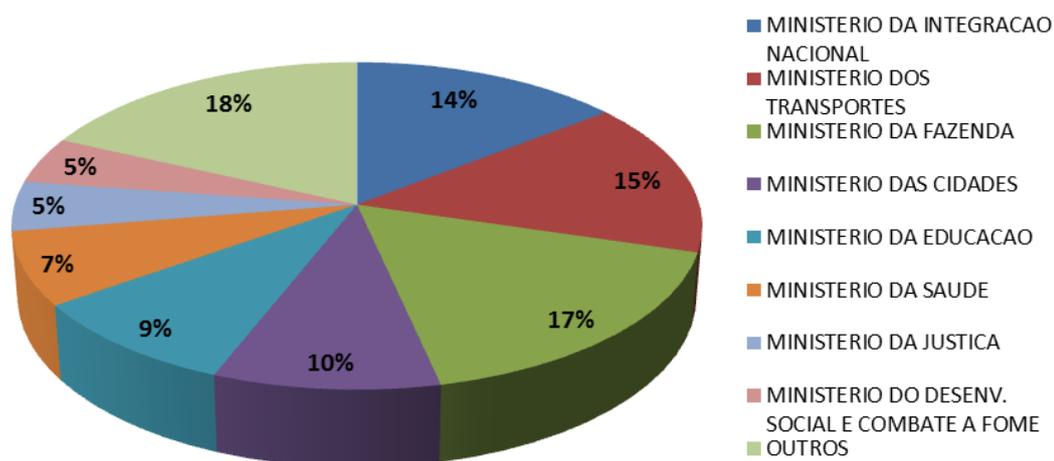
No que tange aos convênios celebrados com entes estaduais, foram celebrados 37.514 convênios no período, com uma média de 1.389 por ente federado. A maior parte dos convênios celebrados com entes estaduais concentraram-se nas regiões Nordeste e Norte do país, que mantiveram

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

percentuais entre 40% e 45%, cada, no período analisado. As duas regiões concentraram, durante todo o período analisado, percentuais acima de 80% de todos os convênios celebrados, chegando a alcançar 87,1% de todos os convênios celebrados no ano de 2009. Isto não pode ser explicado apenas pelo fato de estas regiões concentrarem 16 dos 27 entes estaduais (incluindo-se o Distrito Federal), visto que representam aproximadamente 60% de todos os entes estaduais da federação.

O gráfico 2 apresenta o percentual de recursos de convênios celebrados entre a União e os entes estaduais, para o período de 1996 a 2014, considerando os órgãos superiores aos quais os concedentes estão vinculados. A importância desta análise reside na medida em que a transferência voluntária de recursos, no âmbito de determinadas políticas, relaciona-se com as competências assumidas pelos estados no federalismo recente. Assim, observa-se que os maiores volumes de recursos estão vinculados a convênios concedidos pelos Ministérios da Fazenda (17%), Ministério dos Transportes (15%), Ministério da Integração Nacional (14%), Ministério das Cidades (10%), Ministério da Educação (9%), Ministério da Saúde (7%), Ministério da Justiça (5%) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (5%).

Gráfico 2: Distribuição percentual de recursos de convênios celebrados entre a União e entes estaduais, por órgão superior, 1996 – 2014.



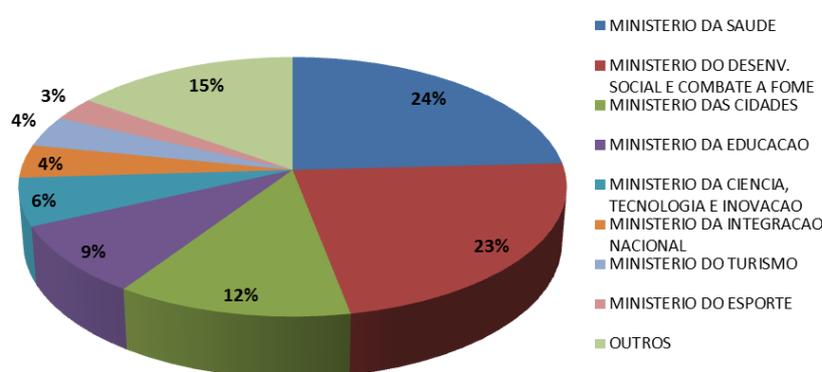
Fonte: Portal da Transparência (2015). Elaborado pelos autores.

Observando-se apenas os convênios com entes municipais (Gráfico 3), outros órgãos superiores surgem com maior importância, se comparados com aqueles celebrados com entes estaduais. Assim, observa-se que os maiores volumes de recursos estão vinculados a convênios concedidos pelo Ministério da Saúde (24%), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (23%),

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

Ministério das Cidades (12%), Ministério da Educação (9%), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (6%), Ministérios da Integração Nacional e do Turismo (4%) e Ministério do Esporte (3%).

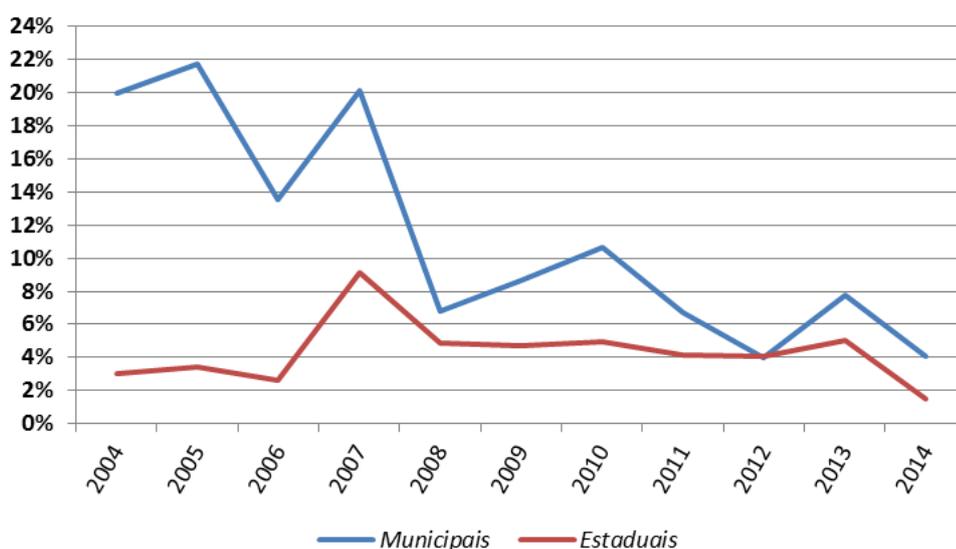
Gráfico 3: Distribuição percentual de recursos de convênios celebrados entre a União e entes municipais, por órgão superior, 1996 – 2014.



Fonte: Portal da Transparência (2015). Elaborado pelos autores.

No Gráfico 4, foram cruzados os dados dos convênios celebrados pelo Governo Federal com os entes estaduais e municipais com as transferências diretas da União no período de 2004 e 2014. As transferências diretas da União incluem: a) constitucionais, de obrigatórias ou vinculadas; b) transferências voluntárias, inclusive convênios; c) de gestão tripartite (SUS/SUAS); d) transferências de renda, como o Programa Bolsa Família; e e) para atender a calamidades ou emergências, excepcionalmente. Desta forma, buscou-se identificar a importância dos convênios em relação ao montante global de transferências diretas realizadas a outros entes federativos.

Gráfico 4: Participação dos convênios no total de transferências diretas de recursos da União aos entes estaduais e municipais, 2004 – 2014.



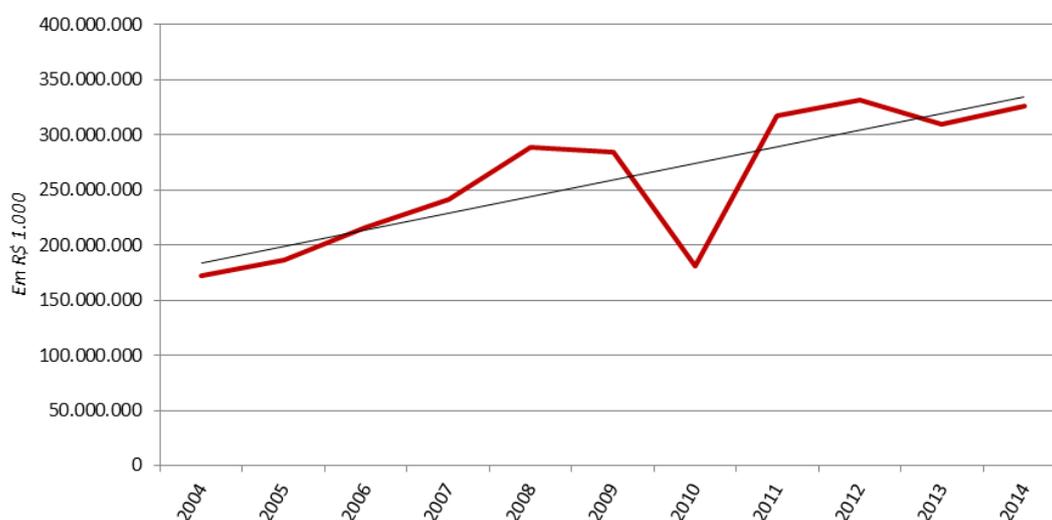
Fonte: Portal da Transparência (2015). Elaborado pelos autores.

Observa-se que os convênios celebrados com entes estaduais representaram cerca de 3% entre os anos de 2004 e 2006, com um pico de 9% em 2007, aproximadamente. Entre os anos de 2008 e 2013, este tipo de convenente manteve a participação em 5%, aproximadamente, tendo uma queda brusca para menos de 2% em 2014. A participação dos convênios firmados com entes municipais seguiu as mesmas tendências, ainda que em patamares distintos. Entre os anos de 2004 a 2007, a participação manteve-se entre 20% e 22%, com a exceção de 2006 que apresentou uma queda para 14%, aproximadamente.

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

Entretanto, a partir de 2008, a participação no total de recursos decresceu ligeiramente até atingir cerca de 4%, aproximadamente, em 2014. Portanto, é possível inferir que a participação da transferência de recursos por meio de convênios tem diminuído relativamente no total de transferências diretas levadas a cabo pela União.

Gráfico 5: Total absoluto de transferências diretas de recursos da União aos entes estaduais e municipais, em R\$ 1.000, 2004 – 2014.



Fonte: Portal da Transparência (2015). Elaborado pelos autores.
Nota: Valores corrigidos monetariamente pelo IPCA/IBGE (jan./15).

Comparando as informações dos Gráficos 4 e 5, é possível concluir que a diminuição da participação dos convênios ocorre num contexto de um aumento absoluto do montante transferido diretamente pela União aos entes estaduais e municipais. Desta forma, é possível que o instrumento convenial esteja diminuindo a sua importância como método de estabelecimento de parcerias com outros níveis federativos em detrimento de outras formas de repasse de recursos.

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

6. Considerações finais

O regime federalista brasileiro atual é resultado de um amplo processo histórico marcado pelo dualismo entre a centralização e a descentralização. Esta característica denota-se pela relação entre os processos de centralização, descentralização e rupturas constitucionais ocorridas no século XIX e XX. O clamor pela redemocratização na década de oitenta trazia como um de seus motes a descentralização política e fiscal, resultando na vitória da tradição municipalista brasileira com a elevação do município a ente federado – no mesmo nível dos estados. A pulverização do poder político após a promulgação da Carta Magna garantiu autonomia administrativa, política e financeira aos entes federativos, privilegiando os municípios e as regiões menos desenvolvidas do país, mas tornando-os mais vulneráveis à política financeira da União. Isto decorre da própria definição dos regimes federativos, que tem o papel de reduzir as desigualdades de desenvolvimento entre as regiões de seu território. O federalismo fiscal, neste sentido, envolve a partilha das receitas tributárias de forma a garantir os objetivos do Estado, dentre os quais o desenvolvimento regional, buscando a melhor medida entre as competências e as receitas para cada um dos entes federativos.

O mecanismo do convênio administrativo – considerado pela tecnoburocracia do regime militar como um dos pilares do federalismo cooperativo – garantiu que os estados e municípios se comprometessem a seguir à risca as diretrizes federais em determinadas políticas públicas. Entretanto, no contexto idealmente cooperativo da nova ordem constitucional, os convênios tornaram-se importantes instrumentos de transferências de recursos da União para outros níveis de governo por carregarem caracteres típicos de parcerias, como interesses comuns e coincidentes entre os partícipes, em detrimento de uma suposta característica contratual defendida por parte da doutrina.

Como resultado da análise, foi possível identificar que, no período de 1996-2014, os municípios concentraram a maior parcela dos valores de convênios celebrados pela União com outros entes federativos. Outra análise realizada foi em relação aos órgãos superiores, que indicam as políticas públicas à quais os convênios estão vinculados. De modo geral, os convênios priorizaram ações na área de saúde, desenvolvimento social, educação, infraestrutura e segurança pública, dentre outras decorrentes de determinações legais anteriores à Constituição de 1988.

Em relação aos convenentes estaduais, a maior parte do recurso destinou-se ao custeio de pessoal de entes federativos extintos e do Distrito Federal (decorrentes de normas anteriores à Constituição de 1988), para obras públicas de infraestrutura de transportes e hídrica, desenvolvimento regional, habitação, saneamento e mobilidade, respectivamente. Em menor grau, foram também priorizados convênios complementares às ações do SUS, SUAS e da educação pública, além de transferências destinadas à expansão do sistema prisional e aparelhamento de polícias militares estaduais.

Em relação aos convenentes municipais, os convênios estabelecidos em complementariedade às ações do SUS e do SUAS representaram aproximadamente metade de todos os recursos. Em números absolutos, estas transferências têm grande representatividade no montante de todos os convênios celebrados, incluindo-se aqueles de convenentes estaduais. Foram importantes também no montante de recursos celebrados os convênios destinados ao investimento em infraestrutura das cidades (pavimentação pública, saneamento básico, reassentamento de moradias, etc.), custeio de ações da educação pública, fortalecimento da pesquisa e inovação e grandes obras de infraestrutura e saneamento básico, respectivamente. Por fim, apresentam-se com uma parcela importante do total as políticas de fomento ao turismo e de investimentos em infraestrutura esportiva.

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

Quanto à análise sobre as transferências diretas, referentes ao período de 2004-2014, identificou-se que embora os valores absolutos de transferências diretas de recursos da União aos estados e municípios tenha tido um crescimento constante no período analisado, a participação dos convênios neste montante têm diminuído relativamente. Assim, é possível que os convênios estejam perdendo importância como método de transferências intergovernamentais de recursos em detrimento de outras formas de repasse de receitas, como os de gestão tripartite (conhecido por “fundo a fundo”).

É importante ressaltar algumas limitações em relação aos resultados obtidos, pois os valores obtidos representam os valores totais previstos no momento da celebração dos convênios e não o montante financeiro liberado durante a vigência do convênio. Entretanto, parte-se do pressuposto que a prévia inscrição dessas despesas no orçamento pode representar a efetiva distribuição dos recursos a serem voluntariamente transferidos a outros entes governamentais ao longo do período de vigência.

Apesar de ser tradicionalmente discutido no âmbito do Direito, os convênios administrativos ainda têm grande importância como um dos instrumentos de repasse intergovernamentais de recursos, conforme é possível extrair das análises realizadas neste trabalho. Entretanto, é imperioso entender o porquê este instrumento de repasse – mais suscetível às determinações do poder central – está sendo paulatinamente suplantado por outros com características mais democráticas, participativas e coordenadas entre os três níveis de governo. Alguns indícios surgem do fato que o fenômeno observado de diminuição da participação dos convênios no total de transferências diretas de recursos da União se confunde com a *criação de programas de transferências diretas ao cidadão* (como o Programa Bolsa Família e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), a *consolidação das transferências automáticas* (empregada na descentralização de recursos em determinados programas da área de educação como o Programa

Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e Programa de Educação de Jovens e Adultos, Programa Brasil Alfabetizado) e das *transferências fundo a fundo* (regidas por leis específicas para repasse direto de recursos provenientes de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, como o Fundo Nacional da Assistência Social – FNAS e o Fundo Nacional de Saúde – FNS), que via de regra dispensam a celebração de convênios.

Assim, nesse contexto de descentralização observado, o desafio que se apresenta é o de construir um federalismo fiscal mais coordenado e democrático, que garanta a diminuição das desigualdades inter-regionais e intrarregionais como objetivo precípua da federação.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. (2002). *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; RAIMUNDO, Júlio César Maciel; ARAÚJO, Érika Araújo. (1998). Breves notas sobre o federalismo fiscal no Brasil. *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)*, Rio de Janeiro.

AFONSO, José Roberto Rodrigues.; SERRA, José. (1999). "O federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões". *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1201.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2018.

ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. (2013). "Federalismo fiscal em perspectiva comparada". *Revista da AGU*, Brasília, n. 38, p. 373-404, out./dez. Disponível em: <<https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/28/26>>. Acesso em: 09 abr. 2018.

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

BARBOSA, Fernando de Holanda (1998). *Federalismo fiscal, eficiência e equidade: uma proposta de reforma tributária* [online]. FGV. Disponível em: <<http://www.fgv.br/professor/fholanda/Arquivo/FederalismoFiscal.pdf>>.

Acesso em: 09 abr. 2018.

BRASIL. Lei n. 8666, 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 09 abr. 2018.

BRASIL. Portal da Transparência - Perguntas frequentes sobre o Portal, 2015. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/faleConosco/perguntas-tema-sobre-o-portal.asp>>. Acesso em: 09 abr. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. (2009). *Manual de Direito Administrativo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. (2009a) *Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (2009b). *Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas*. 7. ed. São Paulo: Atlas.

GASPARINI, Diógenes. (2003). *Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva.

GIROLDO, Camila Nayara; KEMPFER, Marlene. (2012). "Autonomia municipal e o federalismo fiscal brasileiro". *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 7, n. 3, p. 3-20, set./dez. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/download/12846/11714>>. Acesso em: 09 abr. 2018.

GROTTI, Dinora Adelaide Musetti. (2006). "Parcerias na administração pública". In: FIGUEIREDO, M.; PONTES FILHOS, V. *Estudos de direito público em homenagem a Celso Bandeira de Mello*. São Paulo: Malheiro, p. 233-307.

HENRIQUES, L. D. R. (2012). *A descentralização fiscal no Brasil de 1988 a 1994*. Monografia (graduação) em Ciências Econômicas. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

MEDAUAR, Odete. (2007). *Direito Administrativo Moderno*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165

MEIRELLES, Hely Lopes. (2010). *Direito Administrativo brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. (2011). *Curso de Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros.

NOGUEIRA, Érico Ferreira. (2011). "Convênio administrativo: espécie de contrato". *Revista de Direito Administrativo (RDA)*. Rio de Janeiro, v. 258, p. 81-113, set./dez. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/8610/7349>>. Acesso em: 09 abr. 2018.

REZENDE, F. (1995). Federalismo fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 5-17.

TODERO, Domingos Roberto. (2006). *Dos convênios da Administração Pública*. Dissertação (mestrado) em Direito. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24FOA728E014F0ADE88D614DF>>. Acesso em: 09 abr. 2018.

Recebido em: 10/04/2018

Aprovado em: 10/07/2018

<https://doi.org/10.31990/agenda.2018.2.6>

Federalismo fiscal brasileiro: Uma análise dos convênios administrativos como instrumento de repasse de recursos federais | Alexandre Santana da Silva, João Paulo Amaral Jacoby e Guilherme Parentoni Senra Fonseca | 134-165