

TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS COMO UM ELEMENTO DE EFETIVAÇÃO DO ESTADO FEDERAL: ASPECTOS NORMATIVOS APLICÁVEIS AOS CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES CELEBRADOS ENTRE ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DO CEARÁ

Liano Levy Almir Gonçalves Vieira¹

RESUMO: As transferências voluntárias de recursos entre os Entes da Federação, medida de repasse prevista na Constituição Federal de 1988, representa um instrumento eficiente na concretização dos objetivos do Estado, mormente no que diz respeito a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos. Ocorre que, como pretende o presente trabalho, há um desalinhamento entre os resultados obtidos a partir das transferências (voluntárias) de recursos e a agenda política estabelecida consoante estes repasses, que, como se buscará demonstrar, decorre da ineficiência da legislação estabelecida como marco legal para regulamentar as transferências. Quando se fizer necessário, os exemplos e estudos se darão no caso das transferências voluntárias no âmbito do Estado do Ceará, observando as normas vigentes. O Trabalho será elaborado a partir da análise das normas vigentes que regulam a matéria, e de eventuais materiais produzidos, a exemplo de periódicos, pareceres, artigos e monografias.

PALAVRAS-CHAVES: Transferência voluntária de recursos. Efetividade do Pacto federativo. Normas de transferência de recursos no Estado do Ceará.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil existem dois tipos de transferências de recursos públicos: obrigatórias e voluntárias, as primeiras não envolvem a discricionariedade do órgão ou Poder transferidor, são tanto constitucionais quanto legais, a depender da norma que as instituiu, podemos citar a título exemplificativo de transferências obrigatórias constitucionais o Fundo de Participação dos Estados - FPE, Fundo de Participação dos Municípios - FPM (art. 159 da Constituição Federal), Imposto Territorial Rural - ITR, Imposto Sobre Operações Financeiras/Ouro - IOF-Ouro, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF e o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – FPEX e como obrigatória legal a advinda da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que versa sobre o intitulado salário-educação.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR, com Pós-graduação *Lato Senso* em Direito Público pela Universidade Anhanguera – UNIDERP. Advogado atuante no Direito Público e Assessor de Direção Superior no Governo do Estado do Ceará, lotado na Secretaria das Cidades. Ampla atuação em manifestações acerca da Transferência Voluntária de Recursos, tendo participado na elaboração dos Decretos Estaduais nº 31.406/2014 e nº 31.621/2014, que regulamentam a Lei nº 119/2012, que versa sobre a Transferência voluntária de Recursos no âmbito do Governo do Estado do Ceará.

Quanto a estas modalidades de transferência sua discussão fica a cargo de outro trabalho, aqui, nos interessa tão somente as chamadas transferências voluntárias de recursos, ou seja, aquelas que mesmo encontrando fundamento na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (arts. 23 e 241), só foi conceituada na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000², que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, definindo-as da seguinte forma:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

No que tange a Constituição Federal³, o instituto encontra estribo nos artigos 23 e 241, como já dito anteriormente, mas que colecionamos sua redação:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Atualmente, um dos principais instrumentos utilizados para a transferência voluntária de recursos entre entes estatais e entre um ente estatal e um particular, no intuito de atender aos objetivos de interesse comum, são os convênios⁴ administrativos (MAGALHÃES, 2012); os Convênios, nesse sentido, constituem um dos instrumentos de cooperação entre as pessoas políticas para atender os fundamentos e objetivos do Estado brasileiro, considerando a maior efetividade do princípio federativo⁵.

² Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 22 de março de 2017.

³ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 22 de março de 2017.

⁴Ao longo do trabalho iremos nos valer do termo “Convênio” ora como espécie, do gênero Transferência voluntária de recursos, ora como sinônimo de Transferência Voluntária de recursos, para não tornar o texto mais extenso que o precisa ser.

⁵Hely Lopes Meirelles entende que os 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, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. No mesmo sentido: “*Consideram-se convênios administrativos os ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre entidades e particulares, com vistas a ser alcançado determinado*

É possível que na busca *da maior efetividade do princípio federativo* subsistam conflitos de interesse entre os proponentes dos Convênios administrativos, quando competirá a administração pública ponderar entre os diversos interesses em jogo e decidir qual é, segundo os princípios que a balizam, o *interesse público* a ser salvaguardado no caso em específico⁶.

O sistema federativo consagrado pela Constituição brasileira não admiti que existam pessoas políticas superiores umas as outras, mas simplesmente pessoas políticas que se encontram no mesmo nível hierárquico, trata-se de um sistema que estruturou a repartição de competências para refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais.

Cumpramos observar que o modelo de federação instituído pela Constituição de 1988, pode ser apreendido do art. 18 (criação, desmembramento e fusão de Estados-membros e de municípios), dos arts. 21 e 22 (competência administrativa e legislativa da União), arts. 23 e 24 (competência comum e competência concorrente), art. 25 (competência dos Estados Federados), art. 30 (competência dos Municípios), como também dos arts. 153 a 162, que regulam a competência tributária de cada ente federativo.

Cabe a cada ente federativo determinar a forma pela qual se cumprirão os deveres constitucionais a ele impostos. Para tanto, compete a cada município determinar qual é o seu “interesse local”, aos Estados o seu “interesse regional” e a União o “interesse nacional”. Deste modo, os entes possuem autonomia para definirem suas prioridades. Sobre esta ideia acrescenta-se que “cada pessoa política, no Brasil, tem o direito de decidir quais os problemas que deverão ser solvidos preferencialmente e que destino dar a seus recursos financeiros” (CARRAZZA, 2007).

Contudo, existem atividades de *interesse comum*, cuja eficiência requer atuação em regime de cooperação, essa atuação cooperada, é imprescindível para a consecução das finalidades públicas inerentes à Administração Pública. Não resta a menor dúvida de que os objetivos fundamentais da República federativa do Brasil, descritos no art. 3º, serão mais

objetivo de interesse público.” CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

⁶ Acerca da multiplicidade de *interesses públicos* assegurados pela Constituição federal de 1988, nos valem também das ideias introduzidas por: ÁVILA, Humberto. **Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.** In. Diálogo Jurídico, Salvador, 2007. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-11-SETEMBRO-2007-HUMBERTO%20AVILA.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2017; BINENBOJM, Gustavo. **Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito administrativo.** In. <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43855>>. Acesso em 19 de março de 2017.

facilmente alcançados se houver uma atuação conjunta entre os entes da Federação, e ainda mais com a participação de outras entidades.

Cabe colecionarmos o posicionamento do Administrativista Marçal Justen Filho a esse respeito⁷:

A cooperação entre os entes federados é verdadeiro mecanismo de ampliação da legitimidade democrática e para afirmação da eficiência da atividade administrativa no Estado brasileiro. O princípio federativo não se opõe, antes exige colaboração dessa ordem. O espírito de cooperação é a base da ideia de federação.

A realidade brasileira não comporta que os Estados, ou os municípios, executem “sozinhos” as políticas públicas.

No entanto, na busca da efetivação destas políticas públicas, inúmeros percalços despontam, e muito provavelmente estes seriam mitigados se houvesse uma legislação mais clara e pormenorizada que disciplinasse as condições para a transferência voluntária de recursos, assim como a gestão destes instrumentos, evitando deixar a cargo somente da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/2000 - a que fizemos referência anteriormente e às Leis de Diretrizes Orçamentárias, que como bem sabemos, possuem vigência de um ano e regulam unicamente as matérias orçamentárias que valem para o exercício financeiro seguinte ao daquele que a lei foi aprovada.

Nem sempre os compromissos assumidos pelos entes governamentais, no âmbito dos instrumentos de transferência voluntária de recursos são rigorosamente observados, inclusive na gestão destes, o que porventura, pode acarretar prejuízos incomensuráveis ao interesse público; Já no início do segundo Governo Dilma Rouseff (2015) podemos observar o Governo Federal sugerindo tempos de recessão econômica, a diminuição da arrecadação de impostos e o ajuste fiscal, como pretextos para o não adimplemento de seus Convênios com os Estados-membros da federação e estes, por via de regra, se valendo dos mesmos argumentos, para não o fazê-lo com os municípios (princípio do *exceptio non adimpleti contractus* ou oponibilidade do contrato não adimplido).

Portanto, o entendimento que vislumbramos, e aqui fixaremos como uma hipótese para este trabalho, é contribuir para o estudo pelo Poder Legislativo, para a edição de normas que visem garantir maior estabilidade e previsibilidade às condições que permeiam as

⁷ Em Parecer elaborado pelo Professor Doutor Marçal Justen Filho, versando sobre a proposta legislativa de criação dos consórcios públicos, a pedido do Ministério das Cidades, por intermédio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, em fevereiro de 2005.

celebrações de convênios ou outros acordo para a transferência voluntária de recursos, de modo que tanto os Estados quanto os municípios não necessitem, ano a ano, se adaptarem à regras estabelecidas nas Lei de Diretrizes Orçamentárias, a proposta também é criticar as normas infralegais que regem o tema no Poder Executivo (Instruções normativas, Portaria, Comunicações internas, etc), a tal ponto que sejam expurgadas por inteiro do ordenamento, em virtude do seu alto grau de precariedade. Como é bem sabido, estas normas podem ser alteradas a qualquer tempo, a depender da discricionariedade do chefe do poder executivo, ou de seus ministros ou secretários, conforme o caso convier.

Nesse intuito, buscaremos contribuir com sugestões que visem mitigar os problemas que oportunamente serão apontados. Não há sombra de dúvidas de que o equilíbrio federativo, mormente o fiscal, reclama a transferência de recursos da União para os Estados e Municípios, dos Estados para os Municípios, porém, a forma pela qual isso ocorre atualmente está carregada de ineficiências e ingerências que precisam ser solucionadas. Deste modo, buscar-se-á, observando o panorama atual, apresentar propostas, que visem melhor solucionar os vícios que serão apontados ao longo da pesquisa.

Diante do que até aqui fora exposto algumas questões despontam: como garantir que as avenças formalizadas no âmbito das transferências voluntárias de recursos sejam integralmente observadas, garantindo previsibilidade e estabilidade ao instrumento celebrado? Em que medida o federalismo de cooperação é concretizado a partir do fortalecimento das transferências voluntárias de recursos? Haja vista os ciclos políticos-orçamentários e a teoria geral do negócio jurídico, é possível pensar na efetivação e, conseqüente manutenção, de políticas públicas que visem o fortalecimento de direitos fundamentais, cujo suporte financeiros seja garantido pelas transferências voluntárias de recursos, uma vez que o caráter voluntário não vincularia o repasse?

Estas questões, por notório, não esgotarão as reflexões que permeiam a problemática da transferência voluntária de recursos entre os entes federativos no Brasil, mas certamente servirão de ponto de partida para a pesquisa futura que se nos apresenta.

2 Contextualização da Transferência Voluntária de Recursos e a Implementação de Direitos

A análise da celebração de instrumentos que visem a transferência voluntária de recursos entre entes públicos deve ter por marco inicial o principio federativo consignado pela

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Este princípio assegura autonomia política da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, muito embora, previu o constituinte que também deveria haver uma cooperação entre estes entes, que possibilitasse o cumprimento dos encargos destas pessoas políticas, mormente às que se referem ao alcance dos fundamentos e objetivos da Federação.

É preciso ter em mente que os reais destinatários do Estado Federal não são àqueles entes a que nos referimos anteriormente, pelo contrário, à estes cabe a vigilância e concretização deste princípio, contudo, os beneficiários do federalismo são as pessoas que vivem nestes⁸ (BONAVIDES, 2004).

Os anos 1990 marcam o período em que se avolumam a busca pelas parcerias entre os entes públicos, e estes e o setor privado, no intuito de conjugar esforços que visassem a concretização dos objetivos, constitucionais e legais, impostos ao Estado, aquilo que outrora despontava como tendência, hoje se tornou quase que uma combinação obrigatória – talvez não só o seja em razão de sua nomenclatura e da discricionariedade de que gozam os parceiros no ato de sua formalização, uma vez que estão dispensados de procedimento licitatório.

Ocorre que nos últimos anos pode-se notar um “distanciamento” entre os propósitos e os efetivos resultados alcançados em razão de tais avenças, uma vez que na mesma proporção em que cresceu a utilização de referidos institutos, cresceram também o número de casos, ou de suspeita, ou mesmo da comprovação da má utilização e desvio dos recursos advindos das transferências voluntárias de recursos.

Isso se dá ao fato da deficiência teórica de estudos relativos à matéria, uma vez que, na maioria dos casos, repete concepções anteriores a Constituição de 1988, que se tornaram questionáveis em virtude da afirmação do Estado Democrático de Direito.

A pretensão deste artigo é que ele tenha repercussão prática, acima de tudo, uma vez que o Direito Administrativo, assim como nenhum outro ramo do Direito, não pode se apartar, das normas de Direito Constitucional, mesmo que programáticas ou principiológicas, como se estas gozassem de pouca, ou nenhuma importância.

⁸ Cumpre observar o que diz Paulo Bonavides a este respeito: “Há Estado federal quando um poder constituinte plenamente soberano, dispõe na Constituição federal os lineamentos básicos da organização federal, traça ali o raio de competência do Estado federal, dá forma às suas instituições e estatuiu órgãos legislativos com ampla competência para elaborar regras jurídicas de amplitude nacional, cujos destinatários diretos e imediatos não são os Estados-membros, mas as pessoas que vivem nestes, cidadãos sujeitos à observância tanto das leis específicas dos Estados-membros a que pertencem, como da legislação federal.” BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 182.

O estudo de tais institutos se torna relevante porque as iniciativas que têm sido adotadas para melhoria dos procedimentos e critérios de realização das “parcerias”, a exemplo de Instruções Normativas conjuntas e Portarias interministeriais, soam como respostas casuísticas a problemas surgidos, carecendo ainda de sistematização, que garanta estabilidade e previsibilidade às condições que permeiam as transferências voluntárias de recursos.

A pertinência deste artigo deriva de que, as crises econômicas do século XX, principalmente àquelas advindas dos períodos pós-guerra, revelaram que o modelo do Estado liberal, com sua máxima da *intervenção mínima*, não conseguiu lograr êxito no que diz respeito às demandas sociais, dando ensejo ao “surgimento” do Estado Social, com novas perspectivas de atuação.

O elemento marcante do Estado Social é a garantia de direitos subjetivos, oponíveis contra o Estado e que, não raras vezes, exigem uma atuação comissiva deste. Neste contexto, poderíamos inserir, considerando a *Teoria das Gerações dos Direitos*, delineada inicialmente por Karel Vasak⁹, referidas garantias dentro dos Direitos de Segunda Geração, ou seja, aqueles que beneficiam a promoção da igualdade social e garantem melhores condições de vida.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, adotou o Estado Social como modelo de Estado e já no seu Preâmbulo, consigna que a instituição do Estado Democrático – no caso o brasileiro de 1988 – visava assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o *bem-estar*, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça. Os artigos 1º e 3º, inseridos no Título relativo aos princípios fundamentais, também deixam claro a superação do Estado unicamente liberal. Estabelece o artigo 1º que a República federativa do Brasil tem como fundamento a cidadania e a dignidade da pessoa humana e logo adiante, no artigo 3º, arrola, dentre outros, como objetivos *fundamentais* da República, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais.

Como é sabido, a implementação tanto dos fundamentos, quanto dos objetivos, carecem de ação regulatória do Estado e da disponibilização de recurso financeiros com vistas à eficácia¹⁰ do texto constitucional (NEVES, 1994).

⁹A esse respeito recebemos as lições de Paulo Bonavides (BONAVIDES, 2013, p. 581) explicando o seguinte: “Enfim, se nos deparamos direitos da primeira, da segunda e da terceira gerações, a saber direitos de liberdade, da igualdade e da fraternidade, conforme tem sido largamente assinalado, com inteira propriedade, por abalizados juristas. Haja vista a esse respeito a lição de Karel Vasak na aula inaugural de 1979 dos Cursos do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estrasburgo”.

¹⁰A ideia de *eficácia* que trazemos é aquela apresentada por Marcelo Neves; eficácia como concretização normativa do texto legal, muito mais uma eficácia em sentido sociológico, que empírica.

Nesta senda as linhas que seguem inserem-se no contexto de verificar a possibilidade de implementação dos ditos Direitos Fundamentais através de políticas públicas e fazê-lo compatibilizando-as com as finanças públicas em um cenário de crise, fortalecendo instrumentos como as transferências voluntárias de recursos, estas funcionando de acordo com uma regulamentação do sistema orçamentário brasileiro, que ainda carece de legislação.

3 Possíveis Hipóteses de Solução para as Questões Suscitadas

O propósito da presente discussão não é simplesmente apontar as impropriedades que subjazem os instrumentos de transferências voluntárias de recursos, ou mesmo da atual forma de alocação dos recursos destinados para a celebração dos mesmos, tampouco este artigo busca resolver definitivamente os problemas que orbitam a efetivação do federalismo de cooperação, mormente ao que se refere a concretização de seus fundamentos e objetivos no Brasil, a proposta é que se aumentem os fóruns de discussão que busquem mitigar estas impropriedades e dificuldades, sugerindo, preliminarmente, algumas hipóteses.

Como primeira hipótese, acredita-se que uma regulamentação das transferências voluntárias de recursos por meio de uma Lei complementar, retirando das Leis de Diretrizes Orçamentárias, das Leis Orçamentárias Anuais, das Portarias e Instruções Normativas a competência de fazê-lo daria maior segurança jurídica e previsibilidade para que Estados e Municípios se cerquem de instrumentos que garantam os recursos “contratados” até a conclusão, com o alcance do objetivo, do Convênio ou instrumento congênere.

Como segunda hipótese, acredita-se que a homogeneidade na eleição dos objetivos a serem alcançados, dentro de um Programa, a exemplo do Pacto Federativo, do Programa de Aceleração do Crescimento, deixará claro para aqueles que buscam conveniar, que já há na Constituição, um objetivo a ser alcançado, e que as Políticas Públicas já foram postas para a concretização dos mesmos, de modo que basta a uniformização no interesse político para viabilização das mesmas.

Como terceira hipótese, supõe-se que uma regulamentação garantindo que, após formalizado o instrumento de transferência voluntária, o repasse dos recursos contratados sejam empenhados e pagos, independente do encerramento do exercício financeiros, uma vez que os instrumentos estariam vinculados à execução de programas ligados, por exemplo, a saúde, educação, segurança, que reclamam solução de continuidade, mas que muito embora não estejam ligados às transferências obrigatórias, seriam como acessórios a execução destes.

4 As Transferências (voluntárias) de Recursos no Âmbito do Estado do Ceará

As transferências voluntárias de recursos no âmbito do Estado do Ceará encontram amparo na Constituição Estadual¹¹ (art. 190-C, inserido pela Emenda Constitucional nº 75, de 20 de dezembro de 2012), na Lei de Diretrizes Orçamentárias¹², na Lei complementar nº 119, de 28 de dezembro de 2012 e no Decreto estadual nº 31.406, de 29 de janeiro de 2014. Contudo, a Lei Complementar (119/2012) também obriga às partes envolvidas no Convênio ou instrumento congêneres a observarem as disposições contidas na Constituição Federal de 1988 e na Lei Complementar Federal nº 101/2002, popularmente conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei complementar nº 119/2012, que dispõe sobre as regras para a transferência de recursos financeiros pelos órgãos e entidades do poder executivo do Estado do Ceará, por meio de convênios ou instrumentos congêneres define que transferência voluntária é a “entrega de recursos financeiros a outro ente ou entidade pública, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema único de Saúde” (inc. II, art. 2º).

Através das transferências voluntárias de recursos o Estado caminha para a consecução de seus objetivos, mormente no que diz respeito à promoção da justiça social, a extinção de todas as formas de exploração e opressão contra seus administrados, o desenvolvimento e a integração regional sustentável, o crescimento econômico com distribuição de renda e riqueza e a conquista de uma sociedade justa e solidária.

Na corrida para a conquista destes objetivos é facultado ao administrador público estadual realizar parceria através de convênios ou instrumentos congêneres para a transferência voluntária de recursos, de modo que possam ser executadas ações que confluem objetivos, atendendo deste modo as funções do Estado. A lógica do processo seria a seguinte, o Estado, em razão da sua extensão geográfica e da limitação de recursos humanos e financeiros, destina recursos próprios, ou advindos de emendas parlamentares, como é o caso

¹¹ Art.190-C. Lei Complementar disporá sobre regras para transferências de recursos por meio de convênios e instrumentos congêneres, no âmbito do Poder Executivo Estadual.

¹² Para a elaboração do presente trabalho nos valem da Lei nº 15.839, de 27 de julho de 2015, que estabelecia as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício de 2016, de modo particular os artigos 54 e 55, haja vista tratarem das transferências voluntárias para entes e entidades públicas.

dos PCFs (Pacto de cooperação Federativa), para que Entes ou entidades públicas/privadas possam a partir de sua expertise executar ações que *a priori* seriam do Estado, ou de competência exclusiva ou concorrente, no caso com os municípios.

O fato é que, muito embora haja uma regulamentação relativamente nova para dirigir as ações que envolvem as transferências voluntárias de recursos, o Estado do Ceará ainda não estabeleceu critérios específicos para a seleção e aprovação de projetos (na lei, estes Projetos são intitulados de Plano de Trabalho) convergentes aos propósitos estabelecidos na Constituição.

Porém, não podemos negar o fato de que as transferências voluntárias de recursos são instrumentos valiosíssimos quando da descentralização das receitas em Entes da Federação considerados mais “fortes” e com maior poder de arrecadação.

Nossa proposta é que o Poder Executivo possa criar através de suas secretarias células voltadas única e exclusivamente voltadas para o planejamento de ações que visem a transferência voluntária de recursos, sua formalização, gestão, fiscalização, prestação de contas e encerramento, estas ações, *inicialmente* simples, podem garantir o real cumprimento dos objetivos do Estado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou simplesmente apresentar um tema ainda pouco conhecido por grande parte da população, até mesmo entre os administradores públicos. Não esgotamos o tema, muito pelo contrário, a proposta visa simplesmente apontar que existem um campo a ser explorado no que diz respeito a descentralização de recursos gerenciados por Entes federativos mais “fortes”.

A medida que estes recursos são descentralizados, o Estado como um todo prossegue na realização de seus objetivos e exerce as suas competências, ainda que de forma indireta, apenas repassando recursos.

O fato é que muito ainda tem para ser feito, inclusive a criação de critérios específicos para a seleção dos projetos a serem capitaneados através da transferência de recursos, contudo, tal fato, não pode servir de ensejo para retardar, ou até mesmo suspender projetos advindos dos convênios ou instrumentos congêneres.

Quanto mais os entes federativos formalizam convênios, mais seus laços se estreitam e mais ganha a população, o que se deve intensificar são as atividades de seleção, gestão e fiscalização, conforme já o expusemos.

REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
_____. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.