



Universidade de Brasília – UNB

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão Pública – FACE

Departamento de Economia – ECO

Programa de Pós-Graduação em Economia – PPGE

**AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS PARA CONSÓRCIOS MUNICIPAIS E A
INFLUÊNCIA POLÍTICO PARTIDÁRIA NAS CONTRATAÇÕES**

Geraldo Barros Lopes

Brasília – DF

2019

Geraldo Barros Lopes

**AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS PARA CONSÓRCIOS MUNICIPAIS E A
INFLUÊNCIA POLÍTICO PARTIDÁRIA NAS CONTRATAÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão Pública, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia. Área de concentração: Gestão Econômica de Finanças Públicas.

Orientadora: Profa Dra Andrea Felipe Cabello

Brasília – DF

2019

Ficha catalográfica: solicitar à BCE (gratuito)

Geraldo Barros Lopes

**AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS PARA CONSÓRCIOS MUNICIPAIS E A
INFLUÊNCIA POLÍTICO PARTIDÁRIAS NAS CONTRATAÇÕES**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova a Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão Pública, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia. Área de concentração: Gestão Econômica de Finanças Públicas.

Brasília, __ de _____ de 2019.

Prof. Dra Andrea Felipe Cabello (orientadora) – ECO/FACE/UnB

Prof. Dr. Roberto de Góes Ellery Júnior - ECO/FACE/UnB

Prof. Dr. Antônio Nascimento Junior FACE/UnB

Prof. Dra. Daniela Freddo ECO/FACE/UnB

Aos meus pais, incentivo,
pelo exemplo da
importância da família,
meus primeiros orientadores
educacionais, demonstrando
o valor do estudo.

Aos meus filhos, motivação
para aperfeiçoamento
contínuo.

Ao Governo do Distrito
Federal, pela oportunidade
concedida.

A todos de minha
convivência, pelo apoio e
paciência.

AGRADECIMENTOS

À Universidade de Brasília (UnB), à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) e à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE), pela oportunidade de realizar um desejo manifesto, desde os anos de graduação, de ingressar, participar e concluir uma pós-graduação stricto sensu nesta renomada instituição de ensino.

A Professora Doutora Andrea Felipe Cabello pela disponibilidade, compreensão, dedicação, paciência e incentivo para o desenvolvimento desta dissertação.

Ao Doutor Renato Jorge Brown Ribeiro pelo apoio e incentivo junto à Secretaria de Planejamento e Orçamento do Governo do Distrito Federal.

Ao Doutor Bruno de Oliveira Cruz, Diretor de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas da Companhia de Planejamento do Distrito Federal, pelo apoio institucional.

Ao Professor Doutor Frederico Bertholini Santos Rodrigues por sua amizade, contínuo apoio, cálculos estatísticos e ensinamentos acadêmicos.

Aos meus colegas de Mestrado e amigos de trabalho e de vida pela relativização dos momentos de tensão e amplitude nas alegrias.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização do presente estudo, o meu profundo agradecimento.

RESUMO

Dentre as diversas formas de transferências fiscais da União para Estados e Municípios destacam-se as transferências voluntárias como uma oportunidade de investimento para os municípios devido aos comprometimentos legais aos quais seus orçamentos estão submetidos. A formação de Consórcios Municipais para captar esses recursos é uma estratégia que pode sofrer influência política no momento da contratação da proposta. Foi investigada essa possível influência verificando se nas propostas dos consórcios nos quais havia maior proporção de Prefeitos Municipais que pertenciam ao mesmo partido do Presidente da República houve maior contratação; no período de 2010 a 2015. No estudo não foi encontrada nenhuma influência ou beneficiamento pelo alinhamento partidário nas contratações.

Palavras-chave: Transferências Voluntárias. Consórcios Municipais. Convênios.

ABSTRACT

Among the various forms of fiscal transfer from the Union to states and municipalities, voluntary transfers stand out as an investment opportunity for the municipalities, due to the legal commitments to which their budgets are submitted. The formation of Municipal Consortia to capture these resources is a strategy that can undergo political influence at the moment of the proposal. This possible influence was investigated by verifying if the proposals of the consortia that had a greater proportion of municipal mayors that belonged to the same party of the President of the Republic were more contracted, in the period from 2010 to 2015. In the study, no influence or improvement was found for party alignment in hirings.

Keywords: Voluntary Transfers. Municipal Consortia. Covenants.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Classificação das transferências fiscais da União	18
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número absoluto de propostas de consórcios e contratos de repasses apresentados segundo a natureza jurídica do proponente por ano e total geral – 2010-2015	31
Tabela 2 – Percentual de contratações de propostas de convênios por natureza jurídica do proponente – 2010-2015	36
Tabela 3 – Número absoluto de propostas apresentadas pelos consórcios e contratadas pelos órgãos concedentes do governo federal, por ano e total do período – 2010-2015.	37
Tabela 4 – Percentual de convênios e contratos de repasse assinados, por natureza jurídica do proponente, cujos recursos foram empenhados – 2010-2015	38
Tabela 5 – Percentual médio anual, por natureza jurídica do proponente, da relação entre valor global contratado e valor desembolsado – 2010-2015	38
Tabela 6 – Percentual de propostas contratadas e não contratadas em relação ao total de propostas dos consórcios municipais por classe do índice de alinhamento partidário presidencial (IAPP) – 2010-2015	39

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 – Total de propostas apresentadas e contratadas por órgãos das administrações estaduais ou do Distrito Federal – 2010-2015 33
- Gráfico 2 – Total de propostas apresentadas e contratadas por órgãos das administrações municipais – 2010-2015 33
- Gráfico 3 – Total de propostas apresentadas e contratadas por órgãos dos consórcios municipais – 2010-2015 34
- Gráfico 4 – Total de propostas apresentadas e contratadas por Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista – 2010-2015 34
- Gráfico 5 – Total de propostas apresentadas e contratadas por Organização da Sociedade Civil – 2010-2015 35
- Gráfico 6 – Relação entre o percentual de propostas contratadas apresentadas pelos consórcios municipais e a classe do Índice de Alinhamento Partidário Presidencial (IAPP) – 2010-2015 40
- Gráfico 7 – Relação entre o percentual de propostas não contratadas apresentadas pelos consórcios municipais e a classe do Índice de Alinhamento Partidário Presidencial (IAPP) – 2010-2015 40

SUMÁRIO

1	Introdução	12
2	Federalismo	15
3	Finanças Públicas	17
4	Transferências Voluntárias	21
5	Consórcios Municipais	26
6	Método e variáveis	29
	6.1 Alinhamento com o partido do Presidente	31
7	Resultados	32
	7.1 Alinhamento com o partido do Presidente	38
8	Conclusões	41
9	Referências	42

1 Introdução

As atribuições dos estados e dos municípios brasileiros aumentaram depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Cataia (2011) considera que, de uma perspectiva formal, a partir da Constituição de 1988, o Brasil tornou-se uma das federações mais descentralizadas do mundo. Os municípios passaram a ser um terceiro ente federativo, com atribuições específicas, fato este que parece ser uma reação à intensa centralização do poder até então vigente, herança do período militar. Como se dá o repasse de recursos para execução dessas atribuições pela formação de consórcios municipais é de interesse das políticas de captação de recursos a serem adotadas pelos municípios.

Como grande parte dos recursos legais e constitucionais dos entes subnacionais estão comprometidos com aplicações compulsórias estabelecidas por leis, é de grande importância a inclusão, na política municipal, a captação de recursos e a busca por recursos de transferências voluntárias para realização de investimentos. Pesquisar as possíveis influências dos alinhamentos ideológicos partidários na contratação das transferências voluntárias se faz necessário para subsidiar estas políticas municipais.

O consórcio municipal é um arranjo administrativo que os municípios podem pactuar entre si, com personalidade jurídica, para resolução de problemas comuns como resíduos sólidos, saúde pública e educação. Além disso, pode ser um mecanismo de captação de recursos em virtude da representatividade política.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (IBGE, 2012), 4.175 (92,8%) dos municípios que declararam fazer parte de articulações interinstitucionais o faziam por meio de consórcios. Desses, 3.295 (78,9%) declararam fazer parte de consórcio público e 2.097 (50,2%) de consórcio administrativo, destacando assim a importância desta instituição no âmbito das finanças públicas para execução de recursos para provimento de bens e serviços para sociedade.

Ferreira e Bugarin (2007) apresentam modelo econométrico para analisar os efeitos das transferências voluntárias provenientes do governo federal e dos estados sobre a política fiscal e o comportamento eleitoral nos municípios. Eles justificam que desde 1944 já havia estudos sobre a relação entre eleições e crescimento.

O estudo de Ferreira e Bugarin (2007) tenta responder como este específico sistema de transferências, o de transferências voluntárias, entre diferentes esferas de governo de uma federação, em especial para os consórcios, pode ser afetado por alinhamentos políticos e similaridade de interesses e objetivos. Em específico, os autores exploraram como os efeitos

do conjunto de partidos dos prefeitos podem afetar as transferências voluntárias provenientes do governo federal.

Considerando o interesse em reduzir a assimetria de informações quanto à contratação de convênios relativos a transferências voluntárias oriundas do governo federal para os consórcios municipais, e para um melhor entendimento do uso ou não das transferências voluntárias no favorecimento político foram verificados alguns fatores.

Nesta busca se observou se houve favorecimento político dos municípios alinhados com o partido político do Presidente da República e a existência de influência ou não do partido do Prefeito Municipal na coalizão partidária que compõe os Ministérios; para isto foi realizado o estudo tentando responder o seguinte questionamento:

Se a maior proporcionalidade de Prefeitos Municipais participantes do consórcio municipal proponente serem do mesmo partido do Presidente da República, ou de partidos da coalizão ministerial influenciaram as contratações de propostas de convênios ou contratos de repasse, para o período de 2010 a 2015?

Saber se as propostas de convênios de consórcio municipais de municípios cujos Prefeitos são do partido políticos do Presidente da República têm sido mais contratadas pode indicar a manutenção deste comportamento político de favorecimento declarada por outros autores. Historicamente as transferências voluntárias sofrem críticas de alta dose de arbítrio político que é concedido à unidade transferidora. Affonso (1994) cita que em 1988, no Governo Sarney, a maior parcela das transferências voluntárias, (25%) destinaram-se ao Maranhão e; em 1991, no Governo Collor, o principal beneficiado foi o Estado de Alagoas (14% do total). A hipótese deste trabalho é que esta prática se perpetua e será testada para contratação de convênios e contratos de repasse para consórcios municipais.

Na busca da identificação das respostas foi desenvolvida uma pesquisa cujo objetivo geral é verificar, se para os consórcios municipais, se a maior proporção de Prefeitos Municipais alinhados ao partido político do Presidente da República ao apresentarem propostas de captação de recursos de transferências voluntárias, para firmarem convênios ou contratos de repasse tiveram maior quantidade de contratação, no período de 2010 a 2015.

A partir do exposto, a hipótese de trabalho é que as propostas de convênios e contratos de repasse dos consórcios possuem mais chances de serem contratadas se maior for a proporção de municípios cujos Prefeitos Municipais, dentro de cada consórcio que fez a proposta de captação de transferência voluntária, pertençam ao mesmo partido político do Presidente da República.

Quanto ao método da pesquisa é o indutivo, classificado como pesquisa aplicada. Quanto ao objetivo é exploratória descritiva, com abordagem quantitativa e o procedimento técnico se realizará em banco de dados com modelagem estatística.

A seguir são apresentadas abordagens teóricas relacionadas ao tema e sua compreensão - federalismo, finanças públicas, transferências voluntárias e consórcios municipais, e apresentadas as hipóteses da pesquisa, seus resultados e conclusões.

2 Federalismo

Lira, Monteiro e Fadul (2013) afirmam que no regime federativo a distribuição das receitas entre as diversas esferas de governo deve ocorrer com o propósito de evitar a existência de desigualdades inter e intraregionais. E que esta distribuição deveria ser feita pela definição adequada das competências fiscais, das compensações tributárias e das formas de cooperação entre os entes federados.

No Brasil, a organização das relações fiscais intergovernamentais e o sistema de financiamento das ações dos estados estão estabelecidos na Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988). Ela define as competências e limitações para estabelecimento de tributos, bem como a sua composição tais como arrecadação própria, devolução tributária, transferências, empréstimos e compartilhamento de receitas. A CF estabelece também os percentuais das receitas públicas para as diferentes esferas de governo para que elas cumpram suas funções básicas: alocativa, distributiva e estabilizadora. Os eventuais conflitos são resolvidos por Leis Complementares.

Lira, Monteiro e Fadul (2013) também afirmam que a literatura econômica aborda o federalismo a partir dos supostos benefícios proveniente da descentralização fiscal. Esse princípio compreende a provisão de bens públicos de acordo com as preferências dos cidadãos, e que a centralização só deveria ocorrer para promover benefícios para a sociedade.

Silva (2005) demonstra a complexidade que envolve o tratamento teórico do federalismo e as questões vinculadas a políticas federativas e apresenta a necessidade de aperfeiçoamento permanente das instituições que presidem as relações fiscais em contexto federativo. O autor entende também que não é conveniente pensar em uma dicotomia entre plena centralização e extrema descentralização; porém, sim, desenhos federativos com diversidade no grau de descentralização.

Oates (2008) revisando a teoria da primeira geração do federalismo fiscal afirma que o fator econômico tradicional para descentralização fiscal é baseado nos potenciais ganhos de bem-estar originados de uma alocação mais eficiente de recursos no setor público. Podemos citar também a as vantagens originadas por estarem mais próximas às demandas e fiscalização dos contribuintes locais.

Os governos locais possuem diferentes capacidades econômicas e fiscais e, muitas vezes, não conseguem prover níveis mínimos de bens e serviços públicos sem a contribuição dos demais níveis de governo. O Brasil, que apresenta variados níveis de renda per capita entre municípios, estados e regiões, necessita praticar sistemas de distribuição de receitas e

encargos que reduzam as disparidades entre os governos subnacionais e propiciem condições favoráveis à prestação de serviços com um padrão básico nacional (LIRA, MONTEIRO e FADUL, 2013).

3 Finanças Públicas

O Estado, do ponto de vista econômico, exerce fundamentalmente as funções alocativa, distributiva e estabilizadora. A intervenção estatal surgiu com o aparecimento da Macroeconomia – ramo da economia que estuda os agregados macroeconômicos. Keynes (1936) observou que nem sempre a oferta encontra a demanda, sendo necessário que alguém trace uma melhor trajetória para a economia percorrer, principalmente nas finanças do Estado.

De acordo com Costa (2015), finanças públicas abrange toda a atividade financeira do Estado, ou seja, os orçamentos, as despesas, a dívida pública, bem como as diferentes formas de financiamento dos gastos públicos; preocupa-se com o pagamento das atividades coletivas e do governo e se debruça sobre a captação dos recursos, gestão e gastos para que sejam atendidas as necessidades do próprio Estado e da coletividade. Na visão de Maciel (2013), as finanças públicas cumprem o papel de agente fundamental para o financiamento do desenvolvimento econômico.

A Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988) trata das finanças públicas e determina que seja estabelecido o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais em artigo sobre as leis de iniciativa do Poder Executivo. Além disso, destaca as despesas de capital e outras delas decorrentes. Já a lei de diretrizes orçamentárias estabelece as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e orienta a elaboração da lei orçamentária anual, que disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Os três planos determinados pela CF de 1988 englobam relevantes aspectos políticos, econômicos, jurídicos, financeiros e técnicos, e são compatíveis entre si: Plano Estratégico: Plano Plurianual (PPA) – instrumento de planejamento em que se demonstra o plano de médio prazo e o direcionamento da política econômica e social do governo; Plano Tático: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – instrumento que norteia a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual, as prioridades e metas da administração pública, dentre outros; Plano Operacional: a Lei Orçamentária Anual (LOA) – instrumento que concretiza o planejamento governamental, por um período delimitado de um exercício financeiro.

De acordo com Santos (2001), as despesas públicas são contempladas em seu orçamento, podendo ser descrito como uma lista de receitas e despesas do governo, limitando-se a identificar algumas fontes de receitas, expressa onde elas serão gastas; outro

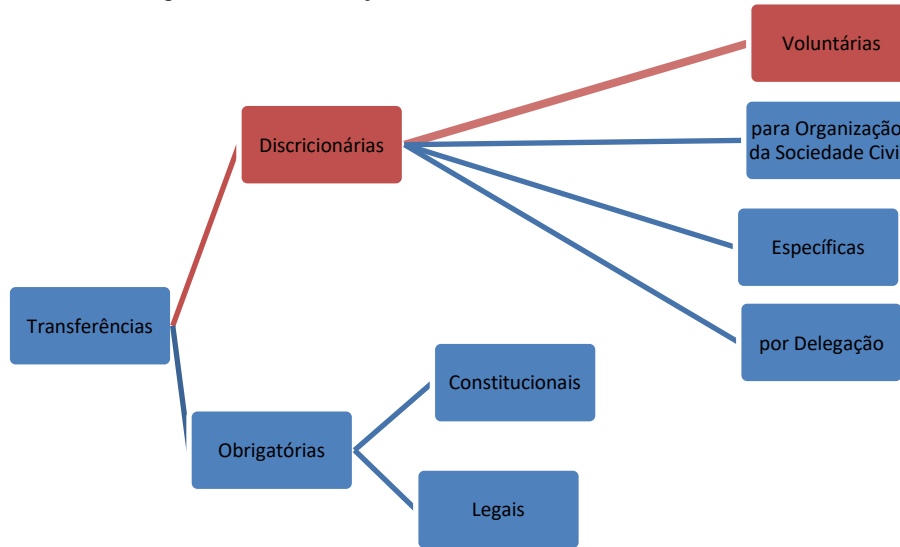
modo de descrevê-lo é que o orçamento é um instrumento de controle sobre as finanças do governo. Isso porque, originalmente, os súditos, proprietários de terras, a fim de controlar o rei, impuseram a necessidade de aprovação prévia das receitas e despesas do governo, e em seguida exigiram prestação de contas.

No Brasil, a elaboração do plano plurianual pelo Poder Legislativo envolve atividades desenvolvidas em quatro etapas bem caracterizadas: recepção e divulgação do projeto, proposição de emendas, apreciação do projeto, bem como emendas na comissão mista e decisão pelo Congresso Nacional. Tem as características de um processo contínuo, dinâmico e flexível.

O orçamento público pode ser entendido como um plano de atividades do governo em que se discrimina os serviços públicos que serão prestados e as suas despesas decorrentes. Surge então a ideia de função como uma forma de agregação em conjuntos homogêneos ou de características uniformes das ações governamentais como transporte, saúde e agricultura. Outra conceituação vê o orçamento público como um instrumento de execução de planos do governo, que transforma planos em obras e serviços concretos, podendo ser entendido também como um instrumento de divulgação das ações governamentais.

O governo realiza transferências intergovernamentais com o principal objetivo de promover um maior equilíbrio fiscal entre os entes federados, e ampliar a qualidade da intervenção do setor público na economia. São valores repassados pela União para os entes federados por determinação constitucional ou legal ou, por outra via, de forma voluntária.

Figura 1 – Classificação das transferências fiscais da União



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2016).

O Tesouro Nacional classifica as transferências fiscais da União quanto aos seus requisitos legais como obrigatórias e discricionárias (BRASIL, 2016), vide Figura 1. As transferências obrigatórias são de dois tipos: as constitucionais e as legais; as constitucionais são aquelas que decorrem de determinações estabelecidas na Constituição Federal, são regulamentadas por lei e operadas de forma automática, e ocorrem entre entes federativos. Podemos citar como exemplos o Fundo de Participação dos Estados, o Fundo de Participação dos Municípios, o IPI-Exportação e o Fundo de Desenvolvimento da Educação. Já as transferências obrigatórias do tipo legais são aquelas decorrentes da obrigatoriedade de lei específica e regulamentação própria, ocorrendo também entre entes federativos e para entidades privadas sem fins lucrativos. Como exemplo temos o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).

As transferências legais podem ser incondicionadas ou não, dependendo das regras definidas na legislação que é aplicada. Não exigem recursos de contrapartida e há a possibilidade de serem retidas de acordo com o estabelecido nas normas legais associadas. Podem ser contingenciadas nas Leis Orçamentárias da União e dos estados.

As transferências discricionárias podem ser do tipo: voluntárias, para Organizações da Sociedade Civil, por delegação e específicas. As transferências discricionárias do tipo para Organização da Sociedade Civil são efetuadas pela administração pública para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos a título de subvenção, contribuição e auxílio, visando

à consecução de uma finalidade de interesse público. As partes envolvidas devem celebrar um instrumento jurídico formalizando o estabelecido entre elas. Dentre os instrumentos admitidos temos o termo de parceria e o termo de colaboração de fomento.

As transferências discricionárias por delegação são aquelas efetuadas por Entes Federativos ou consórcios públicos com objetivo de execução descentralizada de projetos e ações públicas que são responsabilidade exclusiva da concedente, também exigindo a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas. Como exemplo, pode se citar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – execução delegada; cujo instrumento legal aplicável é o termo de compromisso.

As transferências discricionárias do tipo específica são aquelas que instrumentos legais dispensam o atendimento de determinados requisitos fiscais, e costumam estar relacionadas a programas importantes de governo. Costumeiramente é exigido a celebração de instrumento jurídico entre as partes envolvidas, e a sua execução orçamentária tem caráter discricionário, através de leis específicas. Algumas podem ser definidas como transferências obrigatórias ou automáticas. Como exemplo, pode se citar o Sistema Único de Saúde (SUS), que não requer instrumento legal, ou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) cujo instrumento legal aplicável é o termo de compromisso.

Finalmente, as transferências discricionárias voluntárias são aquelas que efetuam a entrega de recursos para Entes Federativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorram de determinação constitucional ou legal, nem sejam destinadas ao Sistema Único de Saúde. Exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e tem, por regra geral, requerer contrapartida financeira do ente beneficiário.

Quanto à finalidade, as transferências fiscais da União podem ser categorizadas como devolutivas, redistributivas, compensatórias, indenizatórias ou mantenedoras.

As transferências devolutivas são aquelas em que os recursos, ou parte, são devolvidos ao ente federativo porque o fato gerador da receita ocorreu em seu território. Como exemplo o IOF-Ouro.

As transferências indenizatórias têm por objetivo compensar financeiramente os Entes Federativos por prejuízos causados por impactos ambientais e poluição ocorrida em seus territórios provenientes da exploração de recursos minerais. Como exemplo o *royalty* é uma compensação financeira devida à União pelas empresas que produzem petróleo e gás natural no território brasileiro: uma remuneração à sociedade pela exploração desses recursos não renováveis, que depois é distribuída para Estados e Municípios através destas transferências.

Já as transferências que financiam políticas públicas essenciais ou custeiam despesas públicas específicas são enquadradas como transferências mantenedoras, tendo como exemplos o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Quanto à vinculação ou desvinculação dos recursos, as transferências vinculadas têm seus recursos sob a condição de aplicação em áreas específicas como educação, saúde, infraestrutura. As transferências desvinculadas podem ser usadas livremente pelo ente beneficiário em qualquer tipo de despesa orçamentária como o FPE ou o FPM.

Segundo Gomes (2007), o objetivo geral das transferências intergovernamentais é permitir a própria sobrevivência do sistema federativo de Estado. Elas são assunto presente e de interesse dos administradores em todas as regiões, o que revela a importância do desenho adequado do sistema de transferências intergovernamentais em um Estado federado.

4 Transferências Voluntárias

Boa parte do orçamento público federal já se encontra comprometido com as transferências constitucionais e legais. Partes dos recursos não vinculados são destinados às transferências voluntárias, definidas no artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000) como “[...] 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”.

Embora os recursos de transferências voluntárias sejam de grande importância para os municípios por significar oportunidade de investimento para o município, já que grande parte do orçamento está comprometida com programas obrigatórios, ou mesmo com a folha de pagamento de salários, os mesmos vêm para atenderem projetos específicos. As transferências voluntárias têm sistema de prestação de contas independente, prestando-se contas diretamente ao órgão concedente do recurso e gestor do programa, que por sua vez são fiscalizados pelas outras instâncias superiores de controle.

Além da discricionariedade técnica na seleção dos projetos apoiados, esses sofrem com os contingenciamentos orçamentários no momento da liberação dos recursos. Em que possivelmente haveria uma tendência prioritária para liberação de recursos para municípios pertencentes à base aliada dos partidos do Governo, tema para novas pesquisas. A Emenda Constitucional nº 86, promulgada em março de 2015 (BRASIL, 2015), que torna impositiva a execução das emendas individuais dos parlamentares ao Orçamento, certamente trará mudanças neste cenário.

Para receberem transferências voluntárias, os municípios necessitam estar adimplentes, o que pode ser verificado pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC), sistema consolidado pelo Tesouro Nacional que reúne informações dos estados, Distrito Federal e municípios sobre o cumprimento de requisitos fiscais necessários à transferência de recursos federais. Recentemente, a Secretaria do Tesouro Nacional apresentou nova versão que permite maior eficiência e integração na comunicação com os outros sistemas de consulta, como o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN). Hoje, o CAUC consulta diariamente 12 dos 22 dos requisitos fiscais necessários à efetivação de transferência voluntária de recursos federais (BRASIL, 2016).

O Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) reúne em um só ambiente os dados fiscais de todas as unidades federativas, inclusive o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que proporciona transparência no uso dos recursos públicos e aos controles estabelecidos pela legislação. Já o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) inclui o nome do contribuinte após 75 dias da comunicação do débito. A exemplo desta dificuldade, em 2016, o Ministério Público contabilizou que 58% dos municípios estavam impedidos de celebrar convênios com a União em razão de inadimplência junto ao Sistema Auxiliar de Informações Para Transferências Voluntárias (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016).

Existe o que se pode chamar de uma seleção procedimental para os municípios que pretendem alcançar os recursos de transferências voluntárias, além de o município estar apto perante o CAUC. Ele precisa ter em seu orçamento uma rubrica com a previsão da ação do programa que pretende entrar, ter recursos no orçamento que possam ser transferidos para esta rubrica/ação caso necessite de um volume para atingir a contrapartida. Bem como um excelente entrosamento e agilidade da Câmara Municipal para alterar o orçamento, até mesmo para inclusão de rubricas e ações. Ou ainda uma visão de futuro e planejamento para aguardar o outro ano para inclusão da ação desejada e articulação com o Ministério do recurso desejado.

Desde o decreto 6.170 de 2007 (BRASIL, 2007), todas as transferências voluntárias devem ser operacionalizadas pela Plataforma +Brasil¹ e registradas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV). De acordo com Chaves (2012), o Portal dos Convênios/SICONV, hoje denominada Plataforma +Brasil, foi iniciativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, hoje Ministério da Economia, para gerir as transferências voluntárias da União, visando desburocratizar, padronizar e simplificar os procedimentos ligados ao repasse de recursos e à prestação de contas.

Chaves (2012) destaca que, antes da implantação do SICONV, os ministérios utilizavam trâmites próprios para realizarem essas transferências e exigiam das entidades um conhecimento significativamente maior da burocracia de maneira que se elevava os custos administrativos.

¹ A Plataforma +Brasil é o sítio eletrônico que abriga o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), bem como todo o conjunto de informações relacionadas à convênios e contratos de repasse entre a Administração Pública Federal e os estados, o Distrito Federal, os municípios e as organizações da sociedade civil (PLATAFORMA +BRASIL, 2019).

Os instrumentos legais para contratação das transferências voluntárias são os convênios e os contratos de repasse. O Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 conceitua no art. 1º, §1º, convênio como:

Acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (BRASIL, 2007, p. 1).

E contrato de repasse como: “instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União” (BRASIL, 2007, p.1).

Já o artigo Art. 62 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, p. 34 (Lei de Responsabilidade Fiscal) determina que os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver: autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual; ou convênio, acordo, ajuste ou congêneres, conforme sua legislação.

Soares e Melo (2016) entenderam que os municípios que mais receberam recursos de transferências voluntárias da União foram os que tinham maior receita tributária própria. Segundo os autores, esse fenômeno foi considerado indicador de riqueza e de capacidade técnica, concluindo que as mesmas para os municípios não são redistributivas, mas condicionadas por fatores políticos e técnicos, o que justifica o aperfeiçoamento da capacidade técnica para obtenção de mais recursos.

Moutinho, Kniess e Maccari (2013), ao estudarem transferências voluntárias da União para municípios brasileiros, entenderam que o ente municipal exerce uma função primordial no atendimento às demandas locais por estar mais próximo do cidadão do que as outras esferas de poder. Além disso, argumentam que os municípios se valem das transferências voluntárias como estratégia para incrementar os orçamentos anuais, com vistas à implementação das políticas públicas.

Neste cenário de poucos recursos para investimentos, a identificação de projetos financiáveis pelo Governo Federal, assim como a celebração de convênios e contratos de repasse que garantam a transferência desses recursos é vital para a melhoria e ampliação dos serviços prestados pelo poder público. Da mesma forma, é importante a capacidade de gerenciar a execução dos recursos recebidos para cumprimento dos objetos pactuados e

alcance dos objetivos dos respectivos projetos, assim como procurar entender se mecanismos de cooperação caracterizados pelos consórcios públicos são mecanismos eficazes para captação e execução de recursos, promovendo mais e melhores serviços à sociedade.

Carvalho (2010) faz conclusões referentes ao federalismo fiscal brasileiro e ao desvio de recursos e, dentre suas afirmações, conclui que as transferências voluntárias, quando realizadas entre estados e municípios, na maioria das vezes possuem conotação política, ou seja, a liberação de verbas pelos estados ocorre com o intuito de favorecer aliados com a pretensão de atingir fins eleitorais. Sugere que o mecanismo das transferências voluntárias deveria ser alterado para contemplar apenas repasses condicionados e que uma maior participação da população na definição de prioridades e políticas facilitaria a *accountability* e evitaria atos de desvio de recursos.

Soares e Melo (2016) analisaram as transferências voluntárias da União para os municípios via convênio, entre 1995 e 2010. O objetivo foi verificar quais fatores definiam a maior ou menor participação dos entes locais no total destes recursos a partir de três dimensões explicativas: a político-partidária, a redistributiva e a técnica. Os resultados indicaram que os municípios que mais receberam recursos foram aqueles cujos prefeitos municipais eram do mesmo partido do presidente, ou mesma base aliada; os que promoveram maior votação ao presidente em sua eleição; assim como os que auferiam maior receita própria. Os autores concluíram finalmente que as transferências voluntárias são redistributivas e condicionadas a fatores políticos e técnicos.

Moutinho, Kniess e Maccari (2013) confirmam o entendimento que os municípios brasileiros não possuem as mesmas bases para assumir os encargos que antes eram responsabilidade da União, ou dos Estados. Isso é agravado pela não suficiente disponibilização de outros mecanismos redistributivos. Para os autores, a descentralização, embora seja abordada sob o aspecto da redemocratização e da eficácia, precisa da criação de instrumentos que coloquem os municípios em condições de o máximo de equanimidade para execução das políticas públicas que vieram para as suas atribuições. O processo de cooperação intermunicipal, em especial os consórcios públicos, pode ser uma solução para atenuar tais condições, o que precisa ser investigado.

Já na análise dos elementos determinantes para as transferências voluntárias de Bijos (2013), ao contrário do pensamento de que os municípios e regiões mais atrasadas seriam lócus de *pork-barrel politics* e de clientelismo, a frequência e o volume de transferências voluntárias poderiam se traduzir num indicador de eficiência administrativa. Ele identificou

que a capacidade institucional dos Municípios é uma variável importante para explicar o fluxo de transferências voluntárias da União.

Klering et al. (2011), ao estudarem as competências e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea, reconhecem que o município tem papel de destaque na promoção do desenvolvimento econômico e social das regiões e assume diferentes formas organizacionais, em especial na formação de convênios, consórcios e programas, e que um governo pode desenvolver transformações via ações inovadoras, tais como a definição de estratégias de relação com outros níveis, esferas e órgãos governamentais, assim como de empresas e sociedade civil.

Soares e Melo (2016) afirmam que as transferências voluntárias significam um importante recurso de poder político nas negociações horizontais assim como nas verticais. Declaram ainda que nas negociações horizontais a formação de uma coalizão passa pela distribuição de cargos em órgãos e entidades do Poder Executivo, e destes, despertarão maiores interesse os que tiverem maior volume de recursos, e se forem recursos discricionários mais ainda, porque aumenta a possibilidade de privilegiar destinatários e políticas.

Arretche e Rodden (2004) ao avaliarem os resultados de estratégias eleitorais e legislativas sobre a distribuição espacial de recursos entenderam que os presidentes brasileiros contam com considerável poder sobre a execução de recursos de transferências e usam estes recursos para superar o desafio de preservar sua coalizão de sustentação parlamentar. E que canalizam os recursos que dispõem para os estados que contam com maior número de parlamentares na coalizão, assim como os parlamentos têm fortes incentivos para integrar a coalizão de governo, pois daí vem a credibilidade de que seus estados e municípios de origem receberão recursos adicionais. Entendendo que essa estratégia mostra que os acordos entre os presidentes e o parlamento tendem a ser de longo prazo, e não aleatórios, em torno de cada votação legislativa.

5 Consórcios Municipais

O consórcio público é uma figura estratégica, que viabiliza ações de cooperação entre os entes federativos e, por meio dessas ações, potencializa a capacidade do setor público na execução de políticas que fornecem infraestrutura para o desenvolvimento socioeconômico e a garantia dos direitos sociais.

Conforme Prates (2012), cerca de 80% dos municípios brasileiros participam de algum tipo de consórcio para prestação de serviços públicos, havendo obtenção de ganhos de escala no acesso e uso de recursos financeiros, materiais e humanos, os quais dificilmente um município consegue atingir atuando isoladamente. Os consórcios tornam viáveis e agilizam projetos regionais, reduzem a burocracia e compartilham recursos, reduzindo custos por meio de compras em maior escala.

Para Linhares, Cunha e Ferreira (2012), a figura dos consórcios públicos pode possibilitar a constituição de uma instância de articulação federativa capaz de se contrapor à excessiva fragmentação da administração pública brasileira no exercício das suas competências constitucionais. E que tem que ser acompanhado, analisado e observado em suas primeiras iniciativas, de modo a julgarem-se suas potencialidades e limites.

Foi a partir da Constituição Federal de 1988 e da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (BRASIL, 1998) que o Brasil passa a contar com um marco legal para regular a gestão associada dos entes federativos, incorporando no texto constitucional os Consórcios Públicos.

O Artigo 241 da Emenda Constitucional nº19 de 1998 determina:

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.

A constituição de um consórcio público depende da articulação dos poderes executivos dos entes federados, que definem quais serão as finalidades do consórcio para suprir as demandas comuns dos consorciados. Consistindo na reunião de esforços dos atores políticos de diversos municípios em prol de objetivos comuns de um setor específico, para potencializar os recursos, e maximizar a resolução dos problemas.

Anjos (2012) comenta que a partir da delegação de implementação de diversas políticas públicas, dada pela Constituição Federal de 1988, também oportunizou a possibilidade de cooperação e compartilhamento de recursos para atendimento de demandas. Para Prates

(2012) os consórcios intermunicipais constituem um importante instrumento de política pública para que os diferentes entes da federação possam responder as demandas, desde o desenvolvimento econômico, a saúde, ao saneamento, a educação, ao meio ambiente, entre outros.

Os entes federados podem associar-se horizontalmente, quando ocorre com entes da mesma esfera de governo (município-município; estado-estado); ou verticalmente, quando ocorre por entes de diferentes esferas de governo (município-estado; estado-União).

A efetivação de um consórcio público deve atender a formalização de algumas etapas legais, definindo sua estrutura até o seu funcionamento, das quais destacamos:

- Celebração de protocolo de intenções;
- Ratificação deste protocolo;
- Celebração de contrato de consórcio público;
- Consignação de estatuto e regimento interno;
- Formalização de contrato de rateio ao término de cada exercício financeiro.

O regime jurídico a ser seguido pelos consórcios públicos é previsto na Lei nº 11.107/05 (BRASIL, 2005). De acordo com esta Lei, os consórcios podem adquirir personalidade jurídica de direito público, quando o mesmo se constitui na forma de associação pública, se apresentando como uma autarquia interfederativa, fazendo parte da administração indireta de todos os entes consorciados. Pode adquirir personalidade jurídica de direito privado, podendo apresentar formato de associação ou fundação, atendendo a legislação civil e as normas da administração pública.

Os consórcios públicos, independentemente da personalidade jurídica, devem obedecer às normas do direito público com relação às licitações, celebração de contratos, orçamento, contabilidade, admissão de pessoal e prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado. Para cumprir com as finalidades previstas no protocolo de intenções, é necessário que o consórcio disponha de uma estrutura organizacional mínima, da mesma forma determinada por este documento legal, e constituída da seguinte forma:

- Assembleia Geral – com representação de todos os entes consorciados;
- Presidência – representante legal do Consórcio;
- Diretoria Executiva – constituída por um Diretor-Geral e um Diretor-Administrativo-Financeiro, pela Assembleia;
- Recursos Humanos – técnico e pessoal administrativo.

Com relação a preenchimento dos cargos de servidores necessários ao desenvolvimento das atividades, poderá se dar por servidores cedidos, por pessoal contratado

por tempo determinado, ou por empregados pertencentes ao quadro do Consórcio, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Ressaltando a importância dada à formação de consórcios para solução de determinados problemas comuns aos municípios, destacamos a Lei nº 12.305/2010 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010). No Art. 18, §1º, inciso I, a Lei afiança que serão priorizados no acesso a recursos da União os municípios que “[...] optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluídas a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos [...].”

Gerigk e Pessali (2014) afirmam que os consórcios intermunicipais de saúde (CIS) são hoje instituições públicas disseminadas. E que a descentralização ocorrida a partir de 1990 estimulou a cooperação de municípios, em especial os menores, para enfrentar a necessidade comum de prestação de serviços especializados nesta área. Afirmam que 41% dos municípios do país são vinculados a algum CIS, e se forem considerados apenas municípios com até 20 mil habitantes esse índice aumenta para 76%. Para os municípios paranaenses concluiu que há atratividade financeira para participação nos CIS; valorizado o consenso entre os membros que existe grande tolerância ao comportamento desviante; e a retaliação não cooperativa é rara. A análise dos dados da maneira proposta poderá nos esclarecer o comportamento dos consórcios e possíveis causas ou efeitos de tais comportamentos.

Gerigk e Pessali (2014) também afirmam que as pesquisas sobre os consórcios intermunicipais de saúde na maioria se prestam a analisar a estrutura de funcionamento, a forma de gestão, aspectos da oferta de assistência médica especializada por eles viabilizada, benefícios gerados aos consorciados e satisfação dos usuários, citando vários autores dos temas. Sendo então a abordagem política de formação e captação de recursos, inovadora.

Abrucio, Filippim e Dieguez (2013) reconhecem que a cooperação federativa tomou importância na agenda política e de pesquisa no Brasil. Porém, o entendimento da dinâmica do federalismo brasileiro está além da dicotomia centralização versus descentralização. É necessário construir mecanismos de coordenação e parcerias entre os níveis de governo para resolver dilemas de ação coletiva e questões das políticas públicas. Eles também veem os consórcios entre governos locais como uma solução que vem ganhando força.

Machado e Andrade (2014) afirmam que os consórcios se tornaram alvo do interesse de pesquisadores e especialistas em temáticas como federalismo, relações intergovernamentais ou políticas públicas. Porém, a produção acadêmica sobre o tema ainda é recente, com poucos trabalhos publicados na década de 1990.

6 Método e variáveis

Foi construído um banco de dados a partir de dados de propostas de convênios apresentadas por consórcios municipais, de dados eleitorais, dos consórcios municipais constituídos.

Esses grupos de dados foram ajustados individualmente aos códigos municipais utilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), permitindo a integração das diversas bases. Formou-se então uma base inédita de dados voltada para entendimento dos possíveis reflexos dos partidos políticos dos prefeitos municipais na efetiva contratação das propostas de convênios apresentadas pelos consórcios municipais.

Os dados eleitorais foram extraídos do portal do Tribunal Superior Eleitoral (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2018) e considerado o partido pelo qual o prefeito foi eleito no pleito anterior ao ano da proposta de convênio apresentada pelo consórcio municipal. Para tanto, foi feito um tratamento para a identificação efetiva dos eleitos. Os campos utilizados foram o nome do município de acordo com o TSE, o ano de eleição, o código do município pelo TSE e o partido político pelo qual o prefeito municipal foi eleito.

Os dados da constituição e características dos consórcios municipais foram obtidos pela Plataforma +Brasil (PLATAFORMA +BRASIL, 2018b), pelo portal do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (OBSERVATÓRIO, 2018), portal dos Consórcios Intermunicipais de Saneamento (CONSÓRCIOS, 2018) e, principalmente, por pesquisa na internet pelo Google Busca utilizando o nome/sigla dos consórcios.

Os dados da Plataforma +Brasil que fornecem dados das propostas de convênio e contratos de repasse, contratações, repasse de recursos estão apresentados neste trabalho em 14 tabelas relacionadas, e necessitaram de diversas operações para retirada de inconsistências e extração dos dados com informações relevantes. Foi feito um recorte temporal para análise considerando-se os anos 2010 a 2015, eliminando as inconsistências indicadas nas informações dos anos encontrados disponíveis. Das propostas foram utilizados os campos de identificação do município pelo IBGE, o nome do município, a descrição do órgão superior concedente, a natureza jurídica do proponente, a identificação do proponente (CNPJ), o nome do proponente, o município sede do consórcio, e o valor de empenho, bem como foi identificada a contratação ou não da proposta.

Durante o período em estudo, os Ministérios e outros órgãos governamentais são entregues suas administrações aos partidos políticos. Para o presente estudo, foram considerados o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério das

Cidades (MCidades), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério das Comunicações (MC), Ministério da Cultura (MinC), Ministério da Defesa (MD), Desenvolvimento Agrário (MDA), Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Educação (MEC), Ministério do Esporte (ME), Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Integração Nacional (MI), Ministério da Justiça (MJ), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério das Minas e Energia (MME), Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Previdência Social (MPS), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Saúde (MS), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério dos Transportes (MT), Ministério do Turismo (MTur).

Durante o período de estudo, foram apresentadas 417.635 propostas de convênios, que foram distribuídas em sua quantidade segundo a natureza jurídica do proponente conforme a Tabela 1, obtida a partir do somatório dos dados disponíveis nas tabelas disponíveis na Plataforma +Brasil.

Tabela 1 – Número absoluto de propostas de consórcios e contratos de repasses apresentados segundo a natureza jurídica do proponente por ano e total geral – 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total Geral
Administração Pública Estadual ou do Distrito Federal	3.517	4.215	4.950	2.915	1.638	2.097	19.332
Administração Pública Municipal	84.742	63.881	43.221	83.653	47.383	43.596	366.476
Consórcio Público	273	234	154	238	149	136	1.184
Empresa Pública/Sociedade de Economia Mista	203	266	282	226	91	137	1.205
Organização da Sociedade Civil	10.140	5.930	4.365	3.333	3.391	2.279	29.438
Total Geral	98.875	74.526	52.972	90.365	52.652	48.245	417.635

Fonte: Plataforma +Brasil (2019b).

Das 1.184 propostas apresentadas pelos consórcios públicos (tab. 1), foram identificados minunciosamente os municípios participantes de 863 consórcios, o partido político de seus prefeitos eleitos na eleição anterior à apresentação da proposta, identificados os códigos dos municípios do IBGE, e relacionados com dados do Presidente da República da época da apresentação da proposta.

A partir das 863 propostas de convênios, das quais foram obtidas todas as informações de interesse, foi extraído o estudo buscando responder o comportamento geral das propostas de captação de recursos e o reflexo da maior proporção de prefeitos pertencentes a cada proposta de consórcio ao partido do Presidente da República.

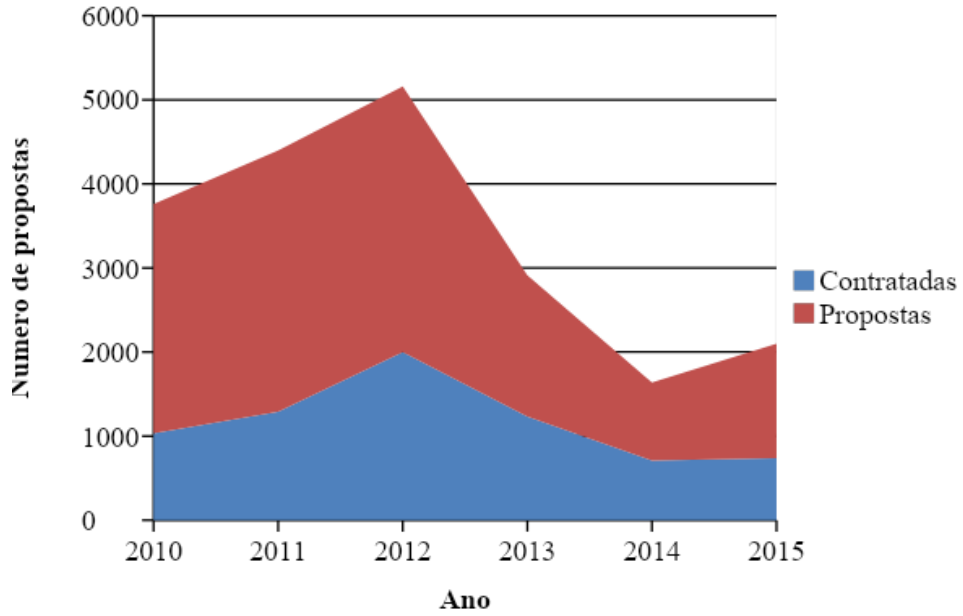
6.1 Alinhamento com o partido do Presidente

Para cada proposta de consórcio foi verificado o índice de pertencimento ao partido do presidente através da relação entre a quantidade de municípios cujos prefeitos pertenciam ao mesmo partido do presidente, do total de municípios que compõe o consórcio municipal que apresentou a proposta, para o qual nos referenciaremos como Índice de Alinhamento Partidário Presidencial (IAPP); sendo 0,0 para os consórcios que não possuíam nenhum município cujos Prefeitos Municipais não pertenciam ao partido do Presidente da República e 1,0 para as propostas de consórcios onde todos os Prefeitos do consórcio pertenciam ao partido do Presidente.

7 Resultados

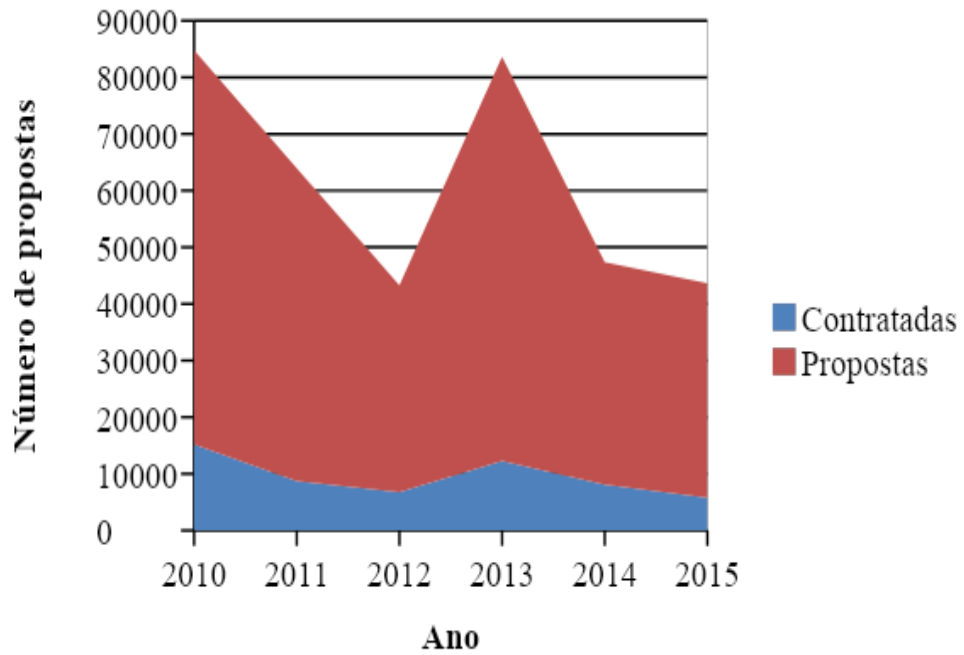
Muitas propostas são apresentadas na tentativa de captação de recursos, com um baixo percentual de contratação, caracterizando a uma dificuldade do alcance da distribuição vertical dos recursos por essa via. Os Gráficos 1 a 5 apresentam as quantidades totais de propostas em relação às quantidades de contratos assinados, por natureza jurídica do órgão proponente. Observa-se uma grande quantidade de proposta, com destaque para os municípios (5.570 existentes) que, apesar de muitos possuírem dificuldades técnicas para elaboração destas e terem grande número de inadimplentes perante o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC), apresentam muitas. Nota-se nos gráficos um acompanhamento proporcional da quantidade de propostas/contratos da administração municipal e os consórcios, indicando um comportamento semelhante na contratação entre essas esferas de governo, o que não aconteceu com as demais.

Gráfico 1 – Total de propostas apresentadas e contratadas por órgãos das administrações estaduais ou do Distrito Federal – 2010-2015



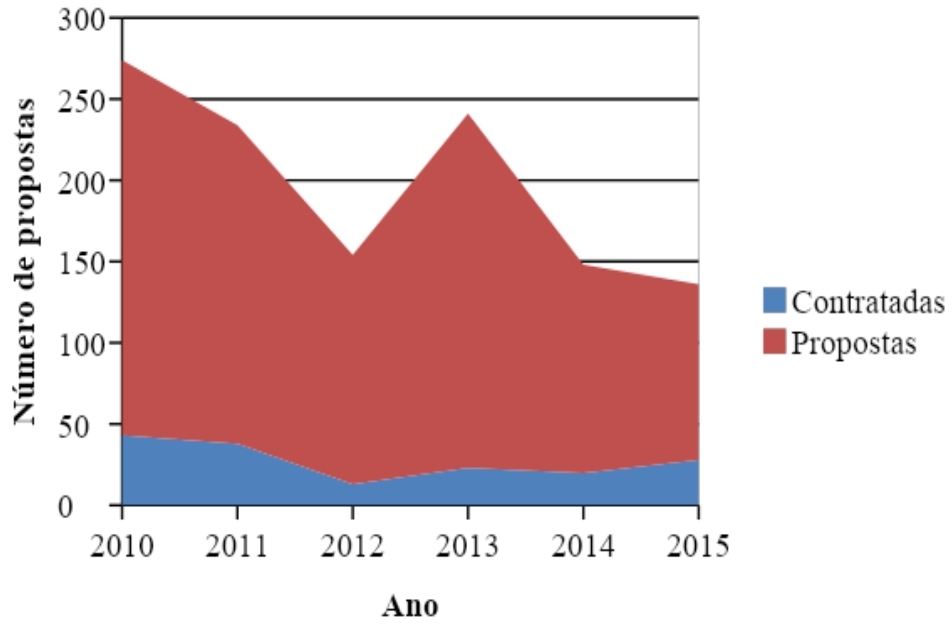
Fonte: Plataforma +Brasil (2019b).

Gráfico 2 – Total de propostas apresentadas e contratadas por órgãos das administrações municipais – 2010-2015



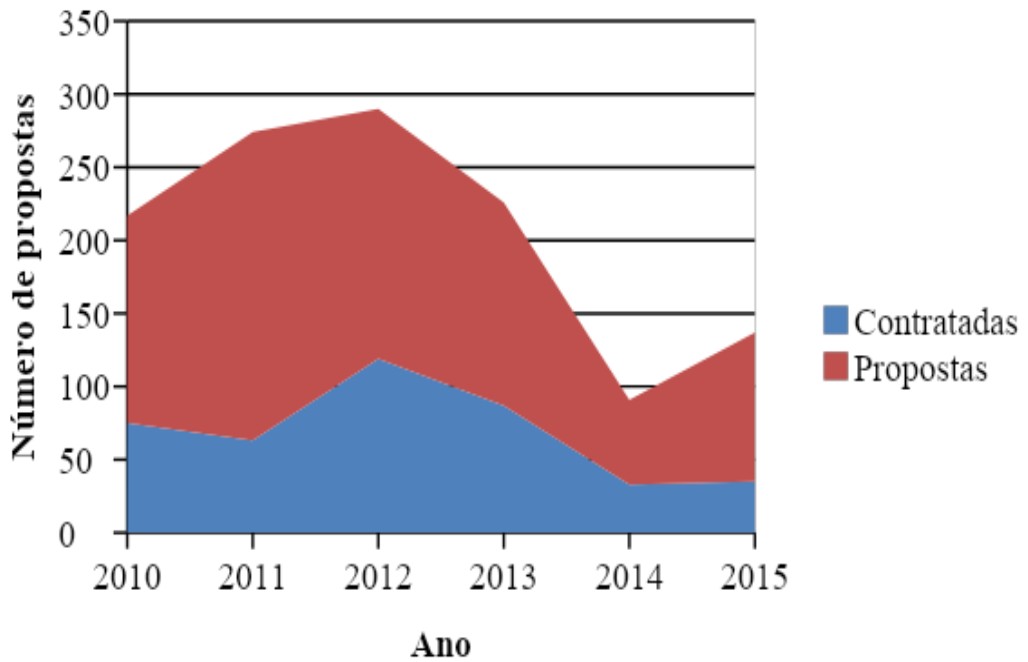
Fonte: Plataforma +Brasil (2019b).

Gráfico 3 – Total de propostas apresentadas e contratadas por órgãos dos consórcios municipais – 2010-2015



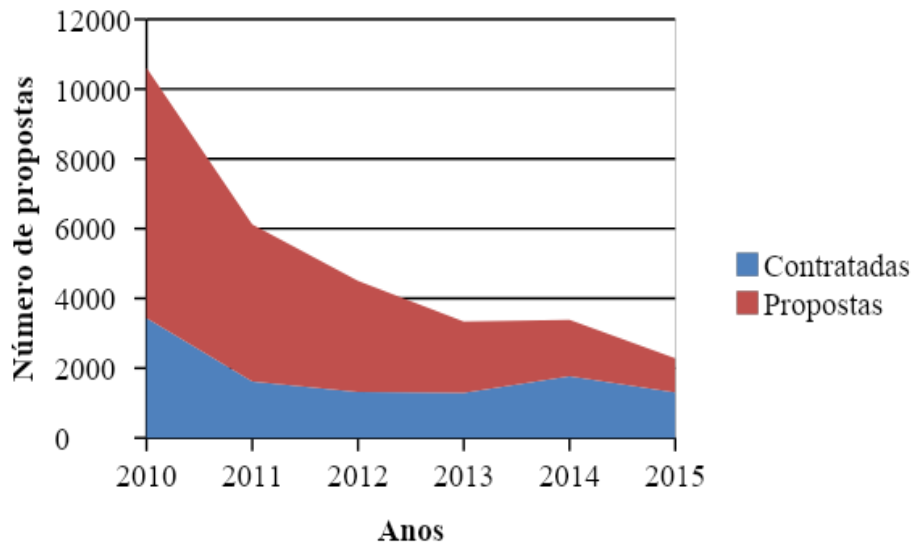
Fonte: Plataforma +Brasil (2019b).

Gráfico 4 – Total de propostas apresentadas e contratadas por Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista – 2010-2015



Fonte: Plataforma +Brasil (2019b).

Gráfico 5 – Total de propostas apresentadas e contratadas por Organização da Sociedade Civil – 2010-2015



Fonte: Plataforma +Brasil (2019b).

A Tabela 2 apresenta os percentuais calculados das propostas contratadas no período de 2010 a 2015, de acordo com somatório e cálculos extraídos da Plataforma +Brasil. A maior média do período é das organizações da sociedade civil, seguida das administrações públicas estaduais ou do Distrito Federal, por sua vez seguidas das empresas públicas/Sociedade de economia mista, administração pública municipal e consórcios públicos, que podem possivelmente se justificar pela maior capacidade das equipes técnicas na elaboração das propostas.

Tabela 2 – Percentual de contratações de propostas de convênios por natureza jurídica do proponente – 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Administração Pública Estadual ou do Distrito Federal	27,5	29,3	38,7	42,3	43,3	35,2
Administração Pública Municipal	18,0	13,6	15,7	14,7	17,1	13,3
Consórcio Público	15,7	16,2	8,4	9,5	13,5	20,6
Empresa pública/Sociedade de economia mista	34,6	23,0	41,0	38,5	36,3	25,5
Organização da Sociedade Civil	32,4	26,5	29,1	38,9	52,3	57,0

Fonte: Plataforma +Brasil (2019b). Elaborado pelo autor.

Para uma panorâmica dos órgãos que mais receberam propostas de convênios no período de estudo é apresentada a Tabela 3, extraída por somatórios e cálculos dos dados a partir da Plataforma +Brasil, que apresenta os órgãos concedentes, a quantidade de propostas apresentadas, a quantidade de propostas contratadas e o total de propostas apresentadas por órgão. Nota-se que o maior quantitativo foi para o Ministério da Saúde e Ministério do Desenvolvimento Agrário, seguido pelo Ministério do Turismo e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, indicando as maiores oportunidades e áreas de interesses comuns dos municípios consorciados.

Tabela 3 – Número absoluto de propostas apresentadas pelos consórcios e contratadas pelos órgãos concedentes do governo federal, por ano e total do período – 2010-2015

Órgão	Propostas 2010	Contratadas 2010	Propostas 2011	Contratadas 2011	Propostas 2012	Contratadas 2012
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	30	6	30	-	13	-
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	5	-	2	-	1	-
Ministério da Cultura	28	5	0	-	4	1
Ministério da Integração Nacional	20	1	12	1	11	-
Ministério da Justiça	26	4	1	1	3	-
Ministério da Pesca e Aquicultura	4	-	0	-	3	-
Ministério da Saúde	56	14	61	24	56	7
Ministério das Cidades	3	-	2	-	1	-
Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário	0	-	8	6	1	1
Ministério do Desenvolvimento Agrário	36	2	30	4	31	4
Ministério do Esporte	18	4	9	1	6	-
Ministério do Meio Ambiente	16	2	71	1	0	-
Ministério do Trabalho e Emprego	0	-	1	-	0	-
Ministério do Turismo	24	1	7	-	24	-
Presidência da República	1	-	0	-	0	-
Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário	7	4	0	-	0	-

Órgão	Propostas 2013	Contratadas 2013	Propostas 2014	Contratadas 2014	Propostas 2015	Contratadas 2015	Total
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	15	-	4	-	9	1	101
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	1	-	2	-	0	-	11
Ministério da Cultura	0	-	3	-	2	-	37
Ministério da Integração Nacional	16	3	10	5	9	6	78
Ministério da Justiça	3	-	6	1	0	-	39
Ministério da Pesca e Aquicultura	34	-	6	-	16	-	63
Ministério da Saúde	87	12	14	9	10	5	284
Ministério das Cidades	4	-	3	-	0	-	13
Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário	22	4	12	3	0	-	43
Ministério do Desenvolvimento Agrário	15	-	63	-	39	2	214
Ministério do Esporte	2	-	5	-	12	-	52
Ministério do Meio Ambiente	6	1	0	-	0	-	93
Ministério do Trabalho e Emprego	0	-	0	-	0	-	1
Ministério do Turismo	28	-	14	1	24	-	121
Presidência da República	5	-	5	-	1	-	12
Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário	3	3	1	1	14	14	25

Fonte: Plataforma +Brasil (2019b).

Nota: Sinal convencional utilizado:- Ausência de contratação.

Além de serem contratados, os projetos necessitam que os recursos sejam empenhados para que possam efetivamente receber os recursos. Foi elaborada a Tabela 4 calculando-se o percentual de convênios e contratos de repasse que tiveram seus recursos empenhados, também obtida a partir de somatório e cálculos obtidos dos dados da Plataforma +Brasil.

Tabela 4 – Percentual de convênios e contratos de repasse assinados, por natureza jurídica do proponente, cujos recursos foram empenhados – 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Administração Pública Estadual ou do Distrito Federal	73,43	77,84	81,44	76,54	68,12	54,88
Administração Pública Municipal	77,03	82,18	88,51	87,11	79,89	50,99
Consórcio Público	74,42	47,37	84,62	78,26	80,00	60,71
Empresa pública/Sociedade de economia mista	76,47	88,33	88,70	81,61	90,91	54,29
Organização da Sociedade Civil	87,34	90,74	95,44	92,28	97,69	94,53

Fonte: Plataforma +Brasil (2019b). Elaborado pelo autor.

Trabalhando-se exclusivamente com os que tiveram recursos desembolsados, foram calculados os índices de execução avaliados pelos valores desembolsados em relação ao valor global contratado, e realizada uma média anual desses índices de execução, por natureza jurídica do conveniente, que é apresentado na Tabela 5.

Tabela 5 – Percentual médio anual, por natureza jurídica do proponente, da relação entre valor global contratado e valor desembolsado – 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Administração Pública Estadual ou do Distrito Federal	78,81	74,39	77,65	76,27	79,96	80,43
Administração Pública Municipal	83,95	83,51	81,90	76,71	75,85	73,49
Consórcio Público	89,88	91,73	82,56	82,59	91,28	88,16
Empresa Pública/Sociedade de Economia Mista	80,56	80,28	77,18	76,70	85,81	78,90
Organização da Sociedade Civil	88,37	94,63	94,18	91,96	93,34	94,30

Fonte: Plataforma +Brasil (2019b). Elaborado pelo autor.

A seguir é descrito o estudo sobre alinhamento com o partido do Presidente da República com os partidos dos Prefeitos Municipais pertencentes ao consórcio municipal que apresentou cada proposta de convênio ou contrato de repasse.

7.1 Alinhamento com o partido do Presidente

Para verificação da existência da influência do Índice de Alinhamento Partidário Presidencial (IAPP), calculado a partir da proporção de Prefeitos Municipais pertencentes ao consórcio Municipal que apresentou a proposta de convênio, na contratação destes;

Primeiramente foi feita a distribuição em classes de alinhamento, ficando os consórcios cujos índices variaram de 0% a 10% de Prefeitos do mesmo partido do Presidente na primeira classe e assim sucessivamente para cada classe; Logo em seguida foram contadas as propostas contratadas e calculado percentual de propostas para cada classe em relação ao total de propostas apresentadas e contratadas. Do mesmo modo foi executada a contagem e calculada a proporcionalidade por classe de proporção de alinhamento para as propostas não contratadas, cujos resultados são expressos na Tabela 6.

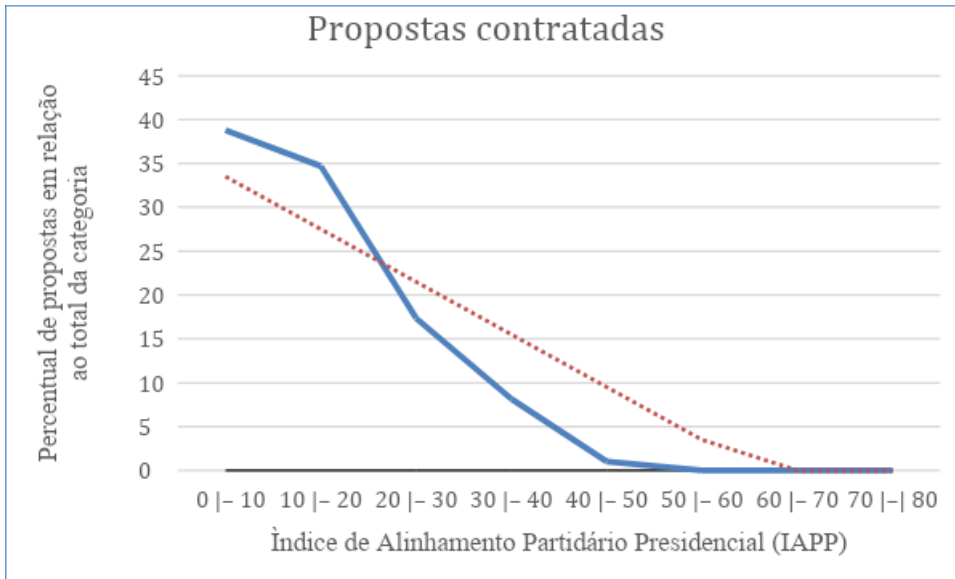
Tabela 6 – Percentual de propostas contratadas e não contratadas em relação ao total de propostas dos consórcios municipais por classe do índice de alinhamento partidário presidencial (IAPP) – 2010-2015

IAPP	Propostas contratadas	Propostas não contratadas
0 – 10	38,78	45,29
10 – 20	34,69	15,58
20 – 30	17,35	22,51
30 – 40	8,16	11,26
40 – 50	1,02	0,65
50 – 60	0,00	0,52
60 – 70	0,00	1,05
70 – 80	0,00	3,14
Total	100,00	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

Dos valores destes percentuais por classe, foram calculadas suas equações das linhas de tendência, bem como a aderência dos pontos a curva, expressas no Gráfico 6, ficando a equação $Y_S = 6,0012x + 39,505$ com $R^2 = 0,8284$ para as propostas contratados e o Gráfico 7 com a equação da linha de tendência igual a $Y_N = 5,289x + 36,301$ com $R^2 = 0,6956$ para as não contratadas.

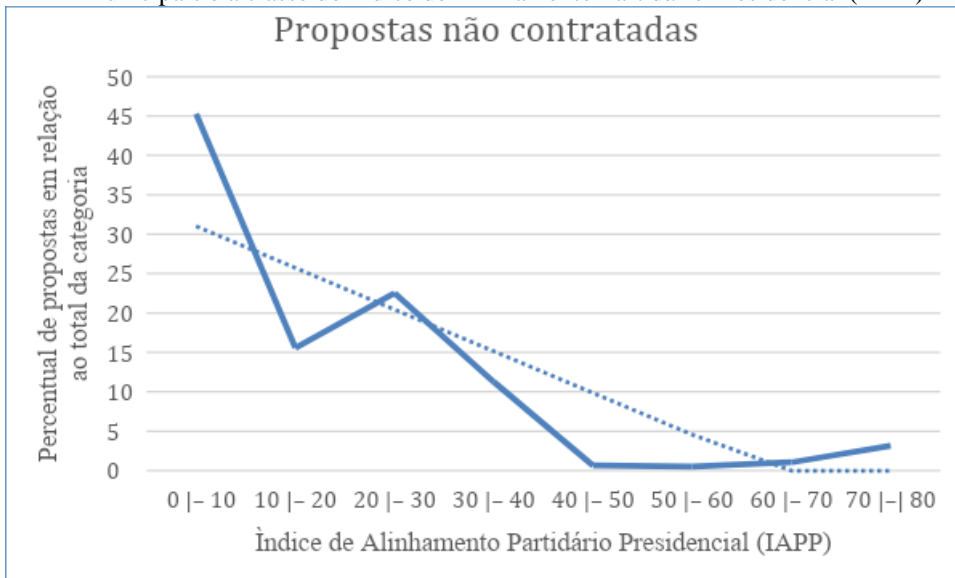
Gráfico 6 – Relação entre o percentual de propostas contratadas apresentadas pelos consórcios municipais e a classe do Índice de Alinhamento Partidário Presidencial (IAPP) – 2010-2015



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: Classe de frequência do Índice de Alinhamento Partidário Presidencial exclui o extremo superior.

Gráfico 7 – Relação entre o percentual de propostas não contratadas apresentadas pelos consórcios municipais e a classe do Índice de Alinhamento Partidário Presidencial (IAPP) – 2010-2015



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: Classe de frequência do Índice de Alinhamento Partidário Presidencial exclui o extremo superior.

Pode-se observar pelo comportamento das curvas e das linhas de tendência que não houve relevante distinção na frequência de propostas das propostas contratadas e não contratadas nas diversas classes de índice de alinhamento. Indicando a inexistência de influência do pertencimento ou não ao partido do Presidente da República. Destacando ainda que os consórcios com mais municípios alinhados apresentaram menor quantidade de propostas.

8 Conclusão

A despeito das indicações na literatura de favorecimento dos governos subnacionais não foi constatado nenhum comportamento tendencioso nas contratações das propostas de convênios e contratos de repasse, seja por alinhamento dos Prefeitos Municipais ao partido do Presidente da República, no período estudado. Indicando que as preferências e interesses semelhantes devem nortear a formação de consórcios municipais para uma maior captação de recurso na busca de soluções de problemas em comum, a despeito da tendência de favorecimentos políticos.

9 Referências

- ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1543–1568, 2013.
- AFFONSO, R. A crise da federação no Brasil. **Ensaio**, FEE, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 321–337, 1994.
- ANJOS, M. P. DOS, & JUNIOR, R. DA L. Consórcios públicos: parceria entre os municípios para realização de objetivos comuns. **Manancial Repositório Digital da UFSM**, 21. Retrieved from <http://repositorio.ufsm.br/handle/1/943>, 2012
- ARRETCHE, M.; RODDEN, J. Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549–576, 2004.
- BIJOS, D. **Federalismo, Instituições Políticas e Relações Intergovernamentais: um Estudo sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para os municípios do Estado de Minas Gerais**. 2013. 119 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 17/12/2018.
- _____. Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 04 jun. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 18/06/2018.
- _____. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 4 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 25/07/2018.
- _____. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 6 abr. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 10/03/2018.
- _____. Decreto n. 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, DF, 25 jul. 2007. Disponível em:
<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Decreto6170_RecursosConvenios_250707.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2017.

____. Lei n. 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. , (2012). **Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. 02 de ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm> Acesso em 10/03/2018.

____. Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm>. Acesso em: 25/02/2018.

____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União**. Brasília: STN, mar. 2016. Disponível em:
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_principios_basicos.pdf>. Acesso em: 05/03/2018.

CARVALHO, J. A. M. CARVALHO, J. A. M. **O federalismo fiscal brasileiro e o desvio de recurso**. 2010. 243 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CATAIA M. Federalismo brasileiro. As relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (União/Municípios). **Revista Geográfica de América Central**, Heredia, v. 2, p. 1–16, jul./dez. 2011. Número Especial EGAL.

CHAVES, G. H. P. **Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal – SICONV como instrumento de gerenciamento e controle de projetos de interesse público**. 2012. 55 f. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas, Universidade Federal de Goiás, Goiânia. Disponível em:
<[https://repositorio.bc.ufg.br/bitstream/ri/268/1/Gustavo Henrique Pessoa Chaves.pdf](https://repositorio.bc.ufg.br/bitstream/ri/268/1/Gustavo%20Henrique%20Pessoa%20Chaves.pdf)>. Acesso em: 3 jun. 2017.

CONSÓRCIOS Intermunicipais de Saneamento: banco de dados de consórcios de saneamento básico idealizado pela pesquisa “Instrumentos metodológicos para estimular a formação de consórcios públicos voltados para a gestão integrada dos serviços de saneamento”, desenvolvida pelo Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com o apoio do Observatório das Consórcios Públicos e do Federalismo. Disponível em:
<<http://cisaneamento.lucashappy.com/consorcios>>. Acesso em: 21 maio. 2018

COSTA, L. A. **Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: FGV Direito, p. 227, 2015. (Apostila de curso de graduação).

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, p. 271–300, set. 2007.

GERIGK, W.; PESSALI, H. F. A promoção da cooperação nos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Paraná. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 6, p. 1525–1543, 2014.

GOMES, E. C. S. Fundamentos das transferências intergovernamentais. **Revista do TCU**, Brasília, ano 38, v. 110, p. 28–40, set./dez. 2007.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Perfil de Informações Básicas Municipais. **Perfil dos Municípios Brasileiros - 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Comissão Nacional de Classificação. **Tabela de códigos de áreas**. Disponível em: <<https://concla.ibge.gov.br/classificacoes/por-tema/codigo-de-areas/codigo-de-areas>>. Acesso em: 21 maio. 2019.

KEYNES, J. M. **Teoria Geral do Emprego, Juros e Moeda**. Tradução de Mário R da Cruz, São Paulo - SP, 1ª ed: Editora Nova Cultural Ltda. Disponível em http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/090320170036_Keynes_TeoriaGeraldoempregodojuroedamoeda.pdf. 1996. 328p.

KLERING, L. R. et al. Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. **Análise**, Porto Alegre, v. 22, p. 31–43, jan./jun. 2011.

LINHARES, P. T. F.; CUNHA, A. S.; FERREIRA, A. P. L. A. Cooperação federativa: a formação de consórcios entre entes públicos no Brasil. In: LINHARES, P. T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Org.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. v. 8. Brasília: Ipea, 2012. p. 39-56.

LIRA, N. K. M.; MONTEIRO, A. O.; FADUL, É. M. C. A Distribuição de Receitas Públicas nos municípios do Estado da Bahia: uma análise crítica de sua equidade. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 20, n. 66, p. 423–438, 2013.

MACHADO, J. A.; ANDRADE, M. L. C. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 695–720, 2014.

MACIEL, P. J. Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1213–1241, 2013.

MOUTINHO, J. A.; KNISS, C. T.; MACCARI, E. A. A influência da gestão de projetos na estratégia de transferências voluntárias de recursos da União para municípios brasileiros:

O caso de uma Prefeitura de médio porte. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 181–207, 2013.

OATES, W. E. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.p 317-318.

OBSERVATÓRIO dos Consórcios Públicos e do Federalismo: banco de dados sobre consórcios públicos. Projeto da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Caixa Econômica Federal. Disponível em: <<http://www.ocpf.org.br/consorcios-publicos/banco-de-dados/>>. Acesso em: 21 dezembro 2018.

PLATAFORMA +BRASIL: sistema único *online* de âmbito nacional com informações sobre as transferências de recursos da União. Ministério da Economia. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/>>. Acesso em: 21 outubro. 2018a.

PLATAFORMA +BRASIL. Ministério da Economia. **Download de Dados**. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/download-de-dados>>. Acesso em: 21 outubro. 2018b.

PRATES, A. M. Q. **Federalismo no Brasil** : os consórcios públicos intermunicipais no período recente. 2012. 209 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

SANTOS, A. J. Orçamento Público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. **REAd**: revista eletrônica de administração, Porto Alegre, ed. 22., v. 7, n. 4, jul./ago. 2001. Documento eletrônico. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/19441>>. Acesso em: 06 junho 2018.

SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 117–137, 2005.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 539–561, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de levantamento de auditoria**. Alocação de recursos federais aos municípios mediante transferências voluntárias. 2016. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A1536CDFB80153818CD6B578DA&inline=1>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleições anteriores**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores>>. Acesso em: 21 novembro. 2018.