

CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS COMO FERRAMENTA JURÍDICO-INSTITUCIONAL PARA A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS VIA POLÍTICAS PÚBLICAS

ADMINISTRATIVE AGREEMENTS AS A LEGAL-INSTITUTIONAL TOOL FOR THE FULFILLMENT OF FUNDAMENTAL RIGHTS THROUGH PUBLIC POLICIES

Roberta Silva dos Reis (R.S.R)¹

SUMÁRIO: Introdução. 1. Políticas públicas e direitos fundamentais: aproximações teóricas. 2. O custo dos direitos e a necessária cooperação para sua efetivação. 3. O papel dos convênios na implementação de políticas públicas. 4. A participação da sociedade civil nos convênios administrativos: transparência, controle e corresponsabilidade. Considerações Finais. Referências.

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar os convênios administrativos como instrumentos jurídico-institucionais aptos a contribuir para a efetivação dos direitos fundamentais, por meio da implementação de políticas públicas. A partir de uma abordagem interdisciplinar, que articula elementos do Direito Administrativo, Constitucional e da Teoria das Políticas Públicas, investiga-se de que modo tais instrumentos podem viabilizar, de forma cooperativa e eficiente, a concretização de direitos sociais em contextos de escassez de recursos. Parte-se da compreensão de que os direitos fundamentais, sobretudo os de segunda e terceira geração, demandam ações estatais estruturadas e investimentos públicos significativos. Nesse cenário, os convênios revelam-se mecanismos estratégicos para otimizar a gestão dos recursos públicos, ao permitir a articulação entre diferentes entes federativos e entidades privadas sem fins lucrativos. O artigo discute ainda os limites e desafios impostos pela burocracia administrativa e pela judicialização das políticas públicas, destacando a importância da participação da sociedade civil e da transparência na gestão dos convênios. Com base em fundamentos doutrinários e normativos, conclui-se que os convênios administrativos, quando utilizados com responsabilidade e planejamento, são capazes de ampliar o alcance das políticas públicas, fortalecer o princípio da dignidade da pessoa humana e contribuir para a realização concreta dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: convênios administrativos; políticas públicas; direitos fundamentais.

ABSTRACT

¹ Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, MA, Brasil.

This article aims to analyze administrative agreements as legal-institutional instruments capable of contributing to the realization of fundamental rights through the implementation of public policies. Based on an interdisciplinary approach that articulates elements of Administrative Law, Constitutional Law, and Public Policy Theory, the study investigates how such instruments enable cooperative and efficient mechanisms to implement social rights in contexts of limited financial resources. It assumes that fundamental rights—especially those of the second and third generations—require structured governmental actions and significant public investment. In this context, administrative agreements emerge as strategic tools to optimize public resource management by fostering collaboration between different levels of government and nonprofit private entities. The article also addresses the legal and institutional challenges posed by bureaucratic barriers and the judicialization of public policies, highlighting the importance of civil society participation and transparency in the management of agreements. Based on legal and doctrinal foundations, the article concludes that administrative agreements, when used responsibly and with adequate planning, can expand the reach of public policies, strengthen the principle of human dignity, and contribute to the effective realization of fundamental rights within the Democratic Rule of Law.

Keywords: administrative agreements. public policies. fundamental rights.

INTRODUÇÃO

A efetivação dos direitos fundamentais, especialmente os de cunho social, permanece como um dos principais desafios das democracias constitucionais contemporâneas, sobretudo em países marcados por desigualdades históricas, como o Brasil. Apesar de sua consagração no texto constitucional de 1988, a concretização desses direitos exige mais do que previsões normativas abstratas: requer planejamento estatal, políticas públicas consistentes e alocação de recursos financeiros de maneira eficiente e responsável. Nesse contexto, instrumentos de cooperação institucional como os convênios administrativos têm assumido papel cada vez mais relevante como mecanismos de viabilização das políticas públicas, tornando-se uma estratégia jurídico-administrativa apta a promover, de forma compartilhada e descentralizada, ações voltadas à realização dos direitos fundamentais.

A atuação estatal voltada para a promoção de direitos fundamentais, sobretudo os sociais e difusos, depende, inevitavelmente, da estruturação de políticas públicas que respondam às demandas sociais com racionalidade, equidade e eficácia. Essa atuação, entretanto, encontra limites reais e concretos na escassez de recursos, na complexidade da máquina pública e nas contingências políticas e orçamentárias que afetam diretamente a gestão pública. Diante dessas limitações, a Administração Pública recorre cada vez mais a mecanismos

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 8, n.2, nov. 2025. ISSN 1981-0660 de cooperação, como os convênios administrativos, que permitem parcerias estratégicas entre entes federativos e, também, entre o Estado e entidades privadas sem fins lucrativos, ampliando a capacidade de ação estatal e otimizando a aplicação dos recursos públicos.

Os convênios administrativos, nesse cenário, não devem ser compreendidos como meros instrumentos burocráticos de repasse de recursos, mas como verdadeiros arranjos cooperativos que materializam o princípio da eficiência administrativa, previsto no caput do artigo 37 da Constituição Federal. Ao viabilizarem a descentralização de tarefas e a atuação conjunta entre entes públicos e organizações da sociedade civil, esses instrumentos oferecem a possibilidade de superação dos entraves típicos da atuação estatal isolada, promovendo respostas mais rápidas, próximas da realidade local e compatíveis com a natureza multissetorial das políticas públicas.

O vínculo entre convênios administrativos e políticas públicas exige, assim, uma abordagem teórica e prática que ultrapasse os limites tradicionais do Direito Administrativo, dialogando com campos como a teoria das políticas públicas, a economia do setor público e o constitucionalismo contemporâneo. É justamente essa perspectiva interdisciplinar que este artigo pretende adotar, ao investigar o papel dos convênios administrativos como instrumentos jurídico-institucionais voltados à efetivação dos direitos fundamentais, com ênfase especial nos direitos sociais, econômicos e culturais.

O marco normativo dos convênios administrativos no ordenamento jurídico brasileiro é denso e complexo, abarcando desde normas constitucionais até regulamentações infralegais. Atualmente, esses instrumentos são regidos, em especial, pelo Decreto Federal nº 11.531, de 16 de maio de 2023; pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, que dispõe sobre normas e diretrizes para a celebração de transferências voluntárias de recursos da União; e pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 21 de maio de 2024, que aperfeiçoa os critérios e mecanismos de governança, integridade e prestação de contas nesses ajustes. Tais normativos atualizam e substituem o antigo regime regulado pela Portaria Interministerial nº 507/2011, consolidando um novo paradigma de gestão e controle de convênios no Brasil.

A despeito da complexidade normativa, os convênios são amplamente utilizados pela Administração Pública para viabilizar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, cultura e meio ambiente, demonstrando sua relevância operacional na realização de

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 8, n.2, nov. 2025. ISSN 1981-0660 políticas públicas. Essa prática, contudo, também levanta questionamentos quanto à transparência, à fiscalização e ao controle desses instrumentos, especialmente em face das exigências de *accountability* e do combate à má gestão e à corrupção.

Ao lado desses aspectos técnicos e jurídicos, destaca-se a necessidade de compreender os convênios administrativos em sua dimensão político-institucional. A decisão de celebrar um convênio não é neutra: envolve escolhas políticas, prioridades orçamentárias e critérios técnicos de elegibilidade que refletem os valores e interesses do Estado em determinado momento. Além disso, a própria execução dos convênios deve observar os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sob pena de desvio de finalidade, ineficácia ou mesmo responsabilização dos gestores.

Outro ponto que merece atenção é a judicialização das políticas públicas, fenômeno cada vez mais frequente no Brasil e que tem repercussões diretas sobre a gestão dos convênios administrativos. A atuação do Poder Judiciário, ao determinar a implementação de direitos fundamentais em situações concretas, pode interferir na gestão orçamentária e na execução dos programas públicos, especialmente quando ordena medidas que não foram previamente planejadas ou dotadas de recursos. Assim, é fundamental refletir sobre o equilíbrio entre o controle judicial das políticas públicas e a autonomia administrativa dos órgãos gestores, em um contexto em que a efetivação dos direitos depende também de arranjos cooperativos eficientes.

Diante desse panorama, este artigo tem como objetivo central analisar os convênios administrativos como ferramentas jurídico-institucionais destinadas à concretização dos direitos fundamentais por meio da implementação de políticas públicas. Especificamente, busca-se: (i) contextualizar o conceito de políticas públicas e sua relação com os direitos fundamentais de diferentes gerações; (ii) discutir a relevância da cooperação interinstitucional e do financiamento público na efetivação desses direitos; (iii) examinar o papel dos convênios administrativos na estruturação e execução de políticas públicas; e (iv) refletir sobre os desafios e potencialidades desse instrumento no atual cenário de restrição fiscal e crescente judicialização da atuação estatal.

A metodologia adotada é de cunho qualitativo, com base em pesquisa bibliográfica e documental. A análise percorre contribuições de autores clássicos e contemporâneos do Direito e das Ciências Sociais Aplicadas, como Thomas Dye, Celina Souza, Luís Roberto

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 8, n.2, nov. 2025. ISSN 1981-0660
Barroso, Norberto Bobbio, Ronald Dworkin, Luigi Ferrajoli, Jean Tirole e outros que têm se dedicado à reflexão sobre os direitos fundamentais, políticas públicas e instrumentos de gestão pública. Complementarmente, serão utilizados exemplos normativos e institucionais que ilustram a aplicação prática dos convênios administrativos no contexto brasileiro, com destaque para programas sociais em áreas como saúde menstrual, educação básica e proteção social.

A estrutura do artigo está dividida em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção trata das políticas públicas e dos direitos fundamentais, estabelecendo um marco teórico para compreender a interação entre essas duas dimensões. A segunda seção aborda o custo dos direitos e a necessidade de contribuição coletiva, com destaque para o papel da tributação na viabilização da justiça social. A terceira seção discute especificamente o papel dos convênios administrativos na implementação de políticas públicas, evidenciando seus fundamentos jurídicos, suas vantagens práticas e seus desafios operacionais. A quarta seção apresenta sobre a corresponsabilidade da sociedade civil nos convênios administrativos. Por fim, a última seção apresenta as considerações finais, nas quais se sintetizam os principais achados da pesquisa e se apontam caminhos para o aprimoramento do uso dos convênios administrativos como estratégia de efetivação dos direitos fundamentais.

Em síntese, o estudo propõe-se a lançar luz sobre a importância dos convênios administrativos como instrumento jurídico relevante no enfrentamento das dificuldades materiais e institucionais que desafiam a efetivação dos direitos fundamentais no Brasil. Ao adotar uma abordagem interdisciplinar, o artigo busca contribuir para o aprimoramento do debate acadêmico e institucional sobre o papel do Direito na construção de políticas públicas mais justas, eficazes e sustentáveis, reafirmando o compromisso do Estado Democrático de Direito com a dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS FUNDAMENTAIS: APROXIMAÇÕES TEÓRICAS

A relação entre políticas públicas e direitos fundamentais é uma das mais instigantes e complexas do constitucionalismo contemporâneo. Enquanto as políticas públicas constituem instrumentos concretos de ação do Estado para enfrentar problemas coletivos, os direitos fundamentais representam comandos normativos que delimitam e orientam a própria

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 8, n.2, nov. 2025. ISSN 1981-0660
atuação estatal. Sob essa perspectiva, políticas públicas e direitos fundamentais não apenas se complementam, mas são interdependentes: a primeira constitui o meio privilegiado de implementação dos segundos, enquanto os direitos fundamentais funcionam como norte normativo e limite da ação pública.

De início, é necessário compreender o que se entende por políticas públicas. No campo das ciências sociais aplicadas, trata-se de um conceito multidisciplinar, que articula saberes da administração pública, ciência política, economia, sociologia e, mais recentemente, do próprio Direito. Thomas Dye² apresenta uma definição clássica: “política pública é tudo aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer”, indicando que tanto ações como omissões do Estado possuem relevância normativa e repercussão social. Celina Souza³, por sua vez, ressalta que a política pública é o campo que procura compreender como o Estado age para resolver problemas da sociedade, destacando os processos de formulação, implementação, avaliação e reformulação como etapas essenciais.

O modelo tradicional do ciclo de políticas públicas, ainda que muitas vezes criticado por seu caráter linear e idealizado, continua sendo uma referência didática importante. De acordo com autores como Howlett, Ramesh e Perl⁴, esse ciclo é composto por sete fases: (1) identificação do problema; (2) formulação de alternativas; (3) tomada de decisão; (4) implementação; (5) monitoramento; (6) avaliação; e (7) reformulação. A lógica cílica e adaptativa desse modelo indica que as políticas públicas devem responder de forma dinâmica às demandas sociais, promovendo ajustes constantes com base nos resultados obtidos.

Contudo, políticas públicas não existem no vácuo. Elas são construídas e desenvolvidas dentro de um quadro normativo e institucional determinado, sendo fortemente condicionadas pela Constituição e pelos direitos nela consagrados. No Brasil, a Constituição de 1988 estabelece objetivos fundamentais da República (art. 3º), como construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza; reduzir desigualdades; promover o bem de todos; e garantir o desenvolvimento nacional. Esses objetivos traduzem um projeto constitucional que exige ação estatal deliberada e estruturada, por meio da formulação e execução de políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais.

² Dye, 1984, p. 1.

³ Souza, 2006, p. 20-45.

⁴ Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 13.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 8, n.2, nov. 2025. ISSN 1981-0660

Os direitos fundamentais, por sua vez, compõem o núcleo axiológico do Estado Democrático de Direito. Têm por finalidade assegurar a dignidade da pessoa humana e garantir a liberdade, a igualdade e a participação política dos indivíduos. Como ensina Luís Roberto Barroso⁵, os direitos fundamentais não são apenas normas programáticas, mas verdadeiras normas jurídicas dotadas de eficácia, sendo vinculantes para todos os Poderes do Estado. Eles podem assumir diferentes dimensões: como direitos de defesa (resistência contra o arbítrio do Estado), como prestações positivas (demandas por políticas públicas) e como normas de organização e procedimento.

A doutrina classifica os direitos fundamentais em dimensões ou gerações, conforme sua origem histórica e natureza prestacional. A primeira geração compreende os direitos civis e políticos, como a liberdade de expressão, a propriedade e o sufrágio, geralmente exigindo abstenção do Estado. A segunda geração engloba os direitos sociais, econômicos e culturais – como saúde, educação, moradia e previdência –, cuja concretização exige prestações positivas do Estado. Já os direitos de terceira geração referem-se a bens difusos e coletivos, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a paz, o desenvolvimento sustentável e os direitos das futuras gerações. Autores como Paulo Bonavides⁶ e Norberto Bobbio⁷ discutem ainda a existência de uma quarta e quinta geração de direitos, relacionados à democracia digital, bioética, informação e paz universal.

A implementação dos direitos de segunda e terceira geração pressupõe, de forma inescapável, a existência de políticas públicas eficazes. Isso se explica pelo seu caráter prestacional, que exige ações estatais concretas para serem realizados. Não basta reconhecer o direito à saúde ou à educação no texto constitucional: é necessário que o Estado formule programas, aloque recursos, organize serviços, promova infraestrutura, regule o setor privado e garanta acesso equitativo a todos os cidadãos. Portanto, a ausência de políticas públicas consistentes compromete diretamente a efetividade desses direitos, tornando-os meras promessas normativas.

Essa interdependência entre direitos fundamentais e políticas públicas é amplamente reconhecida pela doutrina constitucional contemporânea. Para Ferrajoli⁸, os

⁵ Barroso, 2020, p. 526.

⁶ Bonavides, 2003, p. 525-528.

⁷ Bobbio, 1992, p. 5-19.

⁸ Ferrajoli, 2015, p. 215.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 8, n.2, nov. 2025. ISSN 1981-0660 direitos fundamentais, especialmente os sociais, implicam “deveres positivos de prestação” por parte do Estado, sendo sua efetivação condicionada por políticas públicas adequadas. Dworkin⁹, ao tratar dos direitos como “trunfos contra a maioria”, também aponta que sua concretização muitas vezes exige contrariar opções políticas conjunturais, impondo ao Estado a adoção de medidas que não seriam prioritárias do ponto de vista orçamentário ou político. Em ambos os casos, a ausência de políticas públicas compromete a realização de valores constitucionais essenciais.

Um aspecto importante da conexão entre essas duas categorias é o conceito de mínimo existencial. Trata-se de uma noção jurídico-normativa que busca definir um núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais que deve ser garantido de forma imediata e incondicional pelo Estado, independentemente de contingências econômicas ou políticas. Segundo Ingo Wolfgang Sarlet¹⁰, o mínimo existencial representa um conteúdo fundamental e irredutível dos direitos sociais, que assegura condições mínimas de dignidade humana.

Essa discussão se intensifica diante da chamada judicialização das políticas públicas, fenômeno marcante no contexto brasileiro. A atuação do Poder Judiciário como garantidor dos direitos fundamentais tem crescido, especialmente nas áreas de saúde, educação e assistência social. Tribunais têm sido provocados a determinar ao Poder Executivo a prestação de serviços públicos, o fornecimento de medicamentos, a matrícula de crianças em escolas e outras ações típicas de políticas públicas. Essa intervenção judicial, embora justificada sob a ótica da proteção de direitos, suscita intensos debates sobre os limites da atuação judicial frente à discricionariedade administrativa e à separação dos poderes.

A tensão entre políticas públicas e judicialização revela, de forma aguda, a importância de políticas públicas bem desenhadas e transparentes. Quando o Estado falha em formular e implementar políticas eficazes, abre espaço para que o Judiciário atue como órgão corretivo, muitas vezes de forma pontual e fragmentada. Isso pode levar à desorganização do planejamento estatal, ao desequilíbrio orçamentário e à quebra de isonomia no acesso aos serviços públicos. Assim, é vital que os direitos fundamentais estejam integrados ao processo de formulação das políticas públicas desde sua origem, e não apenas como resultado de imposições judiciais.

⁹ Dworkin, 2001, p. 534-544.

¹⁰ Sarlet, 2007, p. 111.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 8, n.2, nov. 2025. ISSN 1981-0660

Além disso, a Constituição de 1988 consagra o princípio da eficiência como um dos pilares da Administração Pública (CF, art. 37, caput). Esse princípio impõe à gestão pública o dever de buscar os melhores resultados com os recursos disponíveis, de modo a atender ao interesse público com racionalidade, economicidade e responsabilidade. No campo das políticas públicas, isso significa formular programas baseados em evidências, com metas claras, mecanismos de avaliação e participação social. A integração entre a lógica jurídica dos direitos fundamentais e a racionalidade administrativa das políticas públicas é, portanto, necessária para a construção de um Estado Social eficiente.

Cabe destacar, ainda, o papel dos instrumentos de cooperação intergovernamental e interinstitucional, como os convênios administrativos, nesse processo de efetivação dos direitos fundamentais por meio de políticas públicas. Tais instrumentos permitem a articulação entre diferentes entes da federação e entre o Estado e a sociedade civil organizada, ampliando a capacidade operacional da Administração Pública e viabilizando a implementação de programas sociais de forma mais capilarizada e adaptada às realidades locais. A cooperação federativa e a descentralização, previstas na Constituição de 1988, são elementos estruturantes do modelo de Estado brasileiro, especialmente em matéria de políticas sociais.

Em suma, a relação entre políticas públicas e direitos fundamentais é estruturante para o Estado Democrático de Direito. Políticas públicas são os instrumentos através dos quais o Estado concretiza os direitos fundamentais reconhecidos na Constituição. Esses, por sua vez, impõem diretrizes normativas às políticas públicas, condicionando sua formulação e execução aos princípios constitucionais da dignidade humana, igualdade, justiça social e participação cidadã. Compreender essa interdependência assegura a legitimidade, a eficácia e a justiça das ações estatais no contexto brasileiro.

2. O CUSTO DOS DIREITOS E A NECESSÁRIA COOPERAÇÃO PARA SUA EFETIVAÇÃO

Conforme dito anteriormente, a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente os de segunda e terceira geração, não ocorre de forma espontânea ou automática. Sua concretização exige um aparato institucional robusto e, acima de tudo, recursos financeiros disponíveis e bem administrados. Por essa razão, tornou-se inevitável a associação entre a

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 8, n.2, nov. 2025. ISSN 1981-0660
fruição dos direitos e o seu custeio, sendo necessário reconhecer que todo direito, ainda que de natureza negativa, possui um custo estrutural para o Estado. Essa constatação, longe de diminuir a importância dos direitos fundamentais, impõe ao Estado moderno a responsabilidade de estruturá-los por meio de políticas públicas planejadas e financeiramente viáveis, com a participação de múltiplos atores e instrumentos, como os convênios administrativos.

A noção de que “os direitos custam” está presente de forma explícita na obra de Holmes e Sunstein¹¹, intitulada *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. Para os autores, “os direitos não são gratuitos; eles custam dinheiro”. Segundo essa abordagem, até mesmo os direitos tradicionalmente considerados negativos, como a liberdade de expressão ou o direito à propriedade, dependem da atuação estatal para sua proteção, o que implica gastos públicos com instituições como o Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e as forças de segurança.

No mesmo sentido, Rothenburg¹² destaca que, embora se tenha consolidado culturalmente a ideia de que certos direitos seriam gratuitos, na prática todos eles demandam, em alguma medida, uma estrutura pública que permita sua salvaguarda. Como afirma o autor, “mesmo a proteção estática que os direitos tenham em face de agressões demanda uma estrutura institucional que gera custos”. Isso significa que o exercício da cidadania e a proteção dos direitos fundamentais exigem uma estrutura estatal permanente e sustentada, o que reafirma a centralidade da tributação e da boa gestão financeira como condições essenciais à dignidade da pessoa humana.

Esse entendimento já estava presente nos escritos clássicos de Adam Smith¹³. Em *A Riqueza das Nações*, o autor afirma que “os súditos de cada Estado devem contribuir para o sustento do governo, tanto quanto possível, na proporção de suas respectivas capacidades”. Essa máxima da justiça fiscal justifica a existência do tributo como expressão do dever de solidariedade e de justiça distributiva, permitindo que o Estado financie os serviços públicos e as ações necessárias à concretização dos direitos sociais.

Heleno Torres¹⁴ reforça esse raciocínio ao afirmar que, no Estado Democrático de Direito, a justificativa do tributo encontra-se na própria Constituição, e não em fundamentos

¹¹ Holmes; Sunstein. 2011, p. 18.

¹² Rothenburg, 2021, p. 105.

¹³ Smith, 2009, p. 639.

¹⁴ Torres, 2014, p. 75-77.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 8, n.2, nov. 2025. ISSN 1981-0660
pré-jurídicos ou teológicos. Para o autor, “a Constituição legitima o dever de contribuir, e o tributo é, assim, um instrumento da cidadania e não um símbolo da opressão fiscal”. Dessa forma, a tributação não deve ser vista como um ônus unilateral imposto pelo Estado, mas como um mecanismo de solidariedade social que permite a realização de um projeto constitucional coletivo.

A vinculação entre tributação e efetivação dos direitos fundamentais também pode ser compreendida a partir da ideia de justiça fiscal. Para Greco¹⁵, “não há como raciocinar sobre direitos fundamentais sem examinar os equivalentes deveres, dentre os quais, o dever de ratear o custo do Estado querido pela sociedade”. Tal afirmação evidencia que a noção de direito pressupõe, de forma correlata, uma noção de dever, especialmente o dever de contribuir para o financiamento das estruturas que tornam esses direitos viáveis.

Contudo, reconhecer que os direitos custam não significa renunciar à sua efetivação. Pelo contrário: trata-se de compreender que sua concretização exige escolhas políticas, alocação responsável de recursos e mecanismos eficientes de execução. Nessa perspectiva, Jean Tirole¹⁶, ao tratar da economia do bem comum, afirma que “o Estado moderno deve oferecer os meios financeiros para fazer viver o sistema social ao qual os cidadãos estão vinculados”. Assim, cabe ao Estado encontrar formas de financiar os direitos que prometeu assegurar, mesmo diante de restrições fiscais, crise econômica ou escassez de recursos.

É nesse cenário que ganha relevo a ideia da cooperação institucional como alternativa para a ampliação da capacidade estatal de realização dos direitos fundamentais. A colaboração entre diferentes entes da federação e entre o Estado e a sociedade civil organizada permite a construção de soluções compartilhadas, que reduzem custos, evitam duplicidades e potencializam resultados. Os convênios administrativos se inserem precisamente nesse contexto: como instrumentos de coordenação federativa e de cooperação interinstitucional voltados à execução de políticas públicas.

O desafio da escassez orçamentária, intensificado por cenários de crise fiscal, torna ainda mais urgente a utilização de mecanismos que promovam a racionalização do gasto público. A economia clássica já reconhecia que a atividade estatal envolve, essencialmente, a gestão de recursos escassos diante de necessidades ilimitadas. Nesse sentido, os convênios

¹⁵ Greco, 2005, p. 182.

¹⁶ Jean Tirole *apud* Tomelin, 2018, p. 101.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 8, n.2, nov. 2025. ISSN 1981-0660
administrativos se mostram eficazes ao permitir a repartição de encargos entre diferentes atores, a utilização de expertise técnica de organizações da sociedade civil e a descentralização da execução das políticas públicas.

Para Oliveira¹⁷, a decisão de gastar recursos públicos é, fundamentalmente, uma decisão política. Segundo o autor, “ao elaborar um plano de ação e descrevê-lo no orçamento, o administrador público aponta os meios disponíveis para o seu atendimento e define as prioridades para a aplicação dos recursos”. Os convênios administrativos, nesse contexto, representam uma extensão dessa decisão política, pois viabilizam a concretização de ações previamente planejadas no âmbito orçamentário, mas cuja execução demanda articulações institucionais que extrapolam a capacidade direta do Estado.

Ademais, a noção de que os direitos são investimentos – e não apenas custos – também precisa ser considerada. Como aponta Rothenburg¹⁸, “todos devem estar dispostos e motivados a contribuir para o ganho econômico gerado pelos direitos, que desse modo podem ser vistos como investimentos”. Essa perspectiva altera a lógica de que os direitos apenas oneram o orçamento público. Ao contrário: sua garantia gera externalidades positivas que impactam positivamente a economia, a coesão social, a produtividade e o desenvolvimento humano.

Ferrajoli¹⁹ também defende essa visão. Para o autor, “custa muito mais o estado de indigência provocado pela ausência dos direitos sociais do que o esforço de garantí-los”. Assim, a ausência de investimentos em saúde, educação e assistência social gera consequências danosas para o tecido social, como aumento da violência, do desemprego, da desigualdade e da exclusão. Garante-se, portanto, que o investimento em direitos fundamentais é, na verdade, um instrumento racional de gestão do Estado e de promoção do desenvolvimento sustentável.

O argumento econômico, portanto, reforça a necessidade de políticas públicas eficientes e integradas, capazes de canalizar os recursos disponíveis para ações que maximizem a realização dos direitos fundamentais. Isso exige planejamento, transparência, controle social e responsabilidade fiscal, valores que estão intrinsecamente ligados à boa governança pública. Os convênios administrativos, por seu turno, surgem como uma das ferramentas mais

¹⁷ Oliveira, 2006, p. 243.

¹⁸ Rothenburg, 2021, p. 98.

¹⁹ Ferrajoli, 2015, p. 215.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 8, n.2, nov. 2025. ISSN 1981-0660 adequadas para essa finalidade, permitindo não apenas a ampliação da capacidade de ação do Estado, mas também o envolvimento da sociedade civil na concretização dos direitos.

Em síntese, o custo dos direitos fundamentais não pode ser compreendido apenas em sua dimensão financeira, mas também em sua dimensão política, ética e institucional. A efetivação desses direitos exige uma ação deliberada e planejada por parte do Estado, bem como o engajamento de toda a sociedade por meio de mecanismos de solidariedade fiscal, cooperação institucional e compromisso democrático. Nesse panorama, os convênios administrativos representam não apenas um instrumento técnico de gestão, mas uma expressão concreta da corresponsabilidade entre Estado e sociedade na construção de uma ordem social justa, igualitária e fundamentada na dignidade da pessoa humana.

3. O PAPEL DOS CONVÊNIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A implementação de políticas públicas em contextos de escassez orçamentária e crescente complexidade administrativa tem exigido do Estado brasileiro a adoção de estratégias que favoreçam a cooperação, a descentralização e a racionalização da gestão pública. Nesse cenário, os convênios administrativos assumem papel central como instrumentos de coordenação interinstitucional e de operacionalização de políticas públicas voltadas à efetivação de direitos fundamentais, especialmente os de cunho social. Longe de serem meros mecanismos de repasse de recursos, os convênios revelam-se como ferramentas jurídico-institucionais voltadas à concretização de objetivos constitucionais, promovendo a articulação entre os diversos entes federativos e entre o Estado e entidades da sociedade civil.

No ordenamento jurídico brasileiro, os convênios administrativos são tradicionalmente definidos como ajustes firmados entre entes públicos, ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de realizar ações de interesse comum, sem a presença do caráter lucrativo. Conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro²⁰, “o convênio é um acordo firmado entre entidades públicas, ou entre estas e entidades privadas sem fins lucrativos, para a consecução de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração”. Diferenciam-se, assim, dos contratos administrativos, nos quais há bilateralidade negocial e contraprestação onerosa.

²⁰ Di Pietro, 2019, p. 326.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 8, n.2, nov. 2025. ISSN 1981-0660

A relevância dos convênios administrativos decorre, sobretudo, de sua capacidade de viabilizar a descentralização das ações públicas, permitindo que diferentes entes ou instituições executem atividades finalísticas com maior proximidade da realidade local. Como observa Ribeiro²¹, “os convênios celebrados pela Administração Pública constituem uma alternativa prática para promover o desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao atendimento de direitos fundamentais”. Essa descentralização, ao permitir maior capilaridade das políticas públicas, contribui diretamente para a democratização do acesso a direitos e serviços essenciais.

Atualmente, os convênios administrativos no âmbito federal são regulados principalmente pelo Decreto Federal nº 11.531, de 16 de maio de 2023 e pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, que estabelece normas gerais para a celebração de transferências voluntárias de recursos da União. Essa norma foi complementada pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 21 de maio de 2024, que aperfeiçoa mecanismos de governança, integridade e prestação de contas, consolidando um novo marco regulatório orientado pela eficiência e pela transparência. Essas portarias substituem o antigo regime estabelecido pela Portaria Interministerial nº 507/2011, refletindo uma modernização da gestão pública no que se refere à execução descentralizada das políticas públicas.

O papel dos convênios administrativos na efetivação de políticas públicas está diretamente relacionado ao seu potencial de otimizar a alocação de recursos públicos e promover a cooperação entre entes com diferentes capacidades operacionais. Como destaca Mastrodi²², “a necessidade de promover direitos sociais exige que as ações estatais sejam realizadas de maneira abrangente e com a máxima efetividade possível”. Nesse contexto, os convênios permitem que o Estado delegue a execução de atividades a entidades que, muitas vezes, possuem maior expertise, estrutura e capacidade de resposta do que o próprio ente público concedente.

Essa lógica de cooperação é especialmente relevante em políticas sociais como educação, saúde, assistência social e cultura, nas quais a atuação integrada entre Estado e sociedade civil é fundamental para garantir a universalização e a qualidade dos serviços. A Constituição Federal de 1988, ao instituir um modelo federativo cooperativo e descentralizado,

²¹ Ribeiro, 2011, p. 2-5.

²² Mastrodi, 2019, p. 12.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 8, n.2, nov. 2025. ISSN 1981-0660
legitima essa forma de atuação conjunta, reforçando a ideia de que a responsabilidade pela efetivação dos direitos fundamentais não é exclusiva da União, mas compartilhada entre os entes federativos e outros atores públicos e privados²³.

Além disso, ao permitir que o Estado atue de maneira estratégica, firmando parcerias com entidades mais próximas da realidade social, os convênios possibilitam uma gestão mais flexível, eficaz e orientada a resultados. Como destaca Scaff²⁴, a alocação de recursos públicos deve considerar os objetivos constitucionais, de modo que “o orçamento público seja não apenas um documento contábil, mas um plano estratégico de ação”.

Nesse sentido, o uso dos convênios deve estar alinhado ao planejamento orçamentário e às diretrizes das políticas públicas, garantindo que os recursos públicos sejam aplicados em iniciativas que tenham efetivo impacto na promoção dos direitos fundamentais. Para tanto, é essencial que haja mecanismos robustos de controle, monitoramento e avaliação, capazes de assegurar a legalidade, a eficiência e a transparência na execução dos ajustes firmados. A governança pública, entendida como o conjunto de práticas voltadas à boa administração dos recursos e à prestação de contas à sociedade, constitui elemento indispensável para a legitimidade dos convênios administrativos.

Entretanto, a implementação dos convênios enfrenta desafios. Entre eles, destaca-se a burocracia excessiva, a fragmentação institucional, a resistência à inovação e a deficiência de capacitação técnica dos gestores públicos e das entidades partícipes. Muitos convênios esbarram em entraves administrativos que atrasam sua execução e comprometem a efetividade das políticas públicas. Como observa Oliveira²⁵, “a ausência de mecanismos de avaliação e de uma cultura de gestão por resultados compromete a qualidade da despesa pública”.

A judicialização das políticas públicas também impacta diretamente o uso dos convênios administrativos. Quando o Poder Judiciário determina a execução de determinada política ou ação estatal, sem considerar os limites orçamentários e a capacidade operacional da Administração Pública, pode acabar inviabilizando a execução planejada de políticas públicas estruturadas. Nesse cenário, os convênios podem ser desestabilizados, especialmente quando há redirecionamento de recursos ou mudança de prioridades determinada por decisão judicial.

²³ CF/88, arts. 23 e 30.

²⁴ Scaff, 2006, p. 155.

²⁵ Oliveira, 2006, p. 243.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 8, n.2, nov. 2025. ISSN 1981-0660
Como alerta Tomelin²⁶, “a intervenção judicial deve ser restrita a situações de risco de violação de direitos fundamentais, para evitar prejuízos à gestão eficiente dos recursos públicos”.

A superação desses desafios passa, necessariamente, pelo fortalecimento da cultura da transparência e da participação social. A atuação da sociedade civil no acompanhamento e na fiscalização dos convênios é essencial para garantir sua legitimidade e efetividade. A participação cidadã contribui para a identificação de problemas, a proposição de soluções e o controle da aplicação dos recursos, promovendo uma gestão pública mais democrática e responsável.

Do ponto de vista econômico, os convênios administrativos apresentam-se como instrumentos vantajosos para a gestão pública, especialmente em tempos de restrição fiscal. Ao permitir a união de esforços entre diversos atores, promovem o uso racional dos recursos disponíveis e favorecem a implementação de soluções inovadoras. A possibilidade de acesso a conhecimentos técnicos especializados, metodologias diferenciadas e práticas eficientes contribui para a modernização da Administração Pública e para a melhoria dos serviços prestados à população.

Além disso, os convênios possibilitam a continuidade de políticas públicas mesmo em contextos de instabilidade política ou transição de governos, garantindo a permanência de ações estratégicas em áreas sensíveis como saúde, educação e segurança alimentar. Essa continuidade é fundamental para a consolidação de políticas públicas de longo prazo, que não sejam interrompidas por mudanças conjunturais ou contingências administrativas.

Em suma, os convênios administrativos configuram-se como instrumentos imprescindíveis para a efetivação das políticas públicas e, por consequência, dos direitos fundamentais previstos na Constituição. Sua adequada utilização requer planejamento, comprometimento institucional, capacidade técnica e mecanismos de governança compatíveis com os desafios da gestão pública contemporânea. Quando bem empregados, os convênios ampliam a eficácia da ação estatal, promovem a inclusão social e contribuem para a consolidação de um Estado mais justo, eficiente e comprometido com a dignidade da pessoa humana.

²⁶ Tomelin, 2018, p. 42.

4. A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS: TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E CORRESPONSABILIDADE

A Constituição Federal de 1988 promoveu um importante redirecionamento na relação entre Estado e sociedade ao consagrar, como princípios estruturantes da Administração Pública, a participação cidadã e o controle social das políticas públicas. Essa diretriz não apenas fortaleceu o modelo democrático brasileiro, como também atribuiu um papel ativo à sociedade na formulação, execução e fiscalização das ações estatais, em especial aquelas voltadas à efetivação dos direitos fundamentais. Nesse contexto, os convênios administrativos despontam como instrumentos que não apenas viabilizam a cooperação entre entes públicos e privados, mas também requerem — e se beneficiam — da participação da sociedade civil como fator de legitimidade, eficiência e controle.

Os convênios celebrados entre a Administração Pública e entidades privadas sem fins lucrativos são especialmente relevantes nesse cenário. Por meio deles, organizações da sociedade civil podem atuar como executoras de políticas públicas em áreas sensíveis como saúde, educação, assistência social e cultura, desempenhando funções que historicamente foram atribuídas exclusivamente ao Estado. Essa participação, no entanto, não é nova. Como lembra Ribeiro²⁷, tais entidades sempre desempenharam papel relevante na complementação das ações estatais, e a formalização dessa atuação por meio de instrumentos como os convênios administrativos trouxe maior institucionalidade, segurança jurídica e previsibilidade para essas parcerias.

A atuação das organizações da sociedade civil, entretanto, não se resume à execução de atividades. Elas também são agentes fundamentais de controle social, exercendo vigilância sobre a aplicação dos recursos públicos, a qualidade das ações executadas e a aderência das políticas aos princípios constitucionais. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014) e os normativos mais recentes sobre transferências voluntárias de recursos — como as Portarias Conjuntas MGI/MF/CGU nº 33/2023 e nº 28/2024 — reforçam a necessidade de transparência ativa e de

²⁷ Ribeiro, 2011, p. 2-5.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 8, n.2, nov. 2025. ISSN 1981-0660
prestação de contas contínua no âmbito dos convênios administrativos, criando um ambiente propício à corresponsabilização entre Estado e sociedade.

Esse modelo de corresponsabilidade impõe desafios, mas também cria oportunidades de aperfeiçoamento da gestão pública. Um dos maiores entraves enfrentados pelas entidades da sociedade civil na execução de convênios administrativos é o excesso de burocracia e a complexidade normativa que permeia o processo, muitas vezes equiparando essas entidades a órgãos públicos em termos de exigências documentais e controles formais. Essa simetria, embora justificada pelo princípio da legalidade e pela necessidade de *accountability*, pode representar um obstáculo ao pleno exercício da função social dessas organizações.

A superação desses obstáculos demanda uma compreensão mais ampla da legitimidade da sociedade civil na esfera pública. Como enfatiza Oliveira²⁸, “a atuação das entidades do terceiro setor deve ser compreendida como uma extensão do compromisso democrático do Estado, sendo necessário reconhecê-las como parceiras legítimas na construção das políticas públicas”.

A desconfiança estrutural com que muitas vezes essas organizações são tratadas precisa ser substituída por um modelo de confiança qualificada, baseado em critérios objetivos, avaliação de desempenho, transparência e controle compartilhado.

É nesse sentido que ganha relevo o fortalecimento dos mecanismos de controle social e participação democrática, por meio da atuação dos conselhos de políticas públicas, audiências públicas, ouvidorias, portais de transparência e canais de denúncia acessíveis. O controle social, nessas condições, não se limita à fiscalização formal, mas se transforma em espaço de deliberação cidadã, em que os destinatários das políticas podem avaliar sua pertinência, exigir correções e contribuir com propostas para sua melhoria.

Adicionalmente, é necessário considerar que a participação da sociedade nos convênios administrativos contribui para a capilarização das ações públicas, aproximando o Estado das realidades locais. Organizações comunitárias, associações culturais, instituições religiosas e movimentos sociais muitas vezes detêm maior conhecimento dos territórios e das demandas específicas de determinados grupos sociais do que o próprio ente estatal. Essa expertise territorial é fundamental para a eficácia das políticas públicas, pois permite adaptar

²⁸ Oliveira, 2006, p. 243.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 8, n.2, nov. 2025. ISSN 1981-0660
estratégias, evitar soluções padronizadas e aumentar a adesão da população às ações desenvolvidas.

A esse respeito, Scaff²⁹ observa que “a gestão pública eficiente pressupõe o reconhecimento da pluralidade de atores envolvidos na formulação e execução das políticas públicas”, sendo fundamental que o Estado adote uma postura de escuta ativa e cooperação horizontal. Essa concepção rompe com o modelo verticalizado e unilateral da Administração Pública tradicional, substituindo-o por arranjos mais flexíveis e colaborativos, nos quais o convênio administrativo é um instrumento viável e adequado.

No entanto, para que essa participação seja efetiva, é imprescindível que as organizações da sociedade civil tenham acesso a capacitação técnica, apoio institucional e marcos regulatórios claros e estáveis. Muitas vezes, a execução de convênios é inviabilizada pela insegurança jurídica, pela ausência de pessoal qualificado e pela dificuldade em interpretar e cumprir normas contábeis e fiscais exigidas pela Administração Pública. Assim, é papel do Estado não apenas fiscalizar, mas também fomentar, apoiar e qualificar a participação dessas organizações, promovendo o equilíbrio entre controle e incentivo.

Em um cenário de fragilidade institucional e crise fiscal, a cooperação entre Estado e sociedade civil se apresenta não como alternativa, mas como exigência constitucional e política. Conforme preconiza a Constituição Federal, a sociedade é destinatária e coprotagonista das políticas públicas, cabendo-lhe também o papel de fiscal, gestora e transformadora dessas políticas. A atuação das organizações da sociedade civil em convênios administrativos, quando estruturada em bases transparentes e democráticas, fortalece a legitimidade do Estado, qualifica a ação pública e amplia as possibilidades de efetivação dos direitos fundamentais.

Como reflete Bregman³⁰, “o mundo é sombrio quando não temos mais esperança de algo melhor”. É precisamente essa esperança — na possibilidade de construção de uma sociedade mais justa e inclusiva — que move inúmeras organizações a superar a burocracia, os entraves legais e as dificuldades operacionais para contribuir com a execução de políticas públicas. A participação cidadã não é um adorno retórico do discurso democrático, mas um componente essencial da governança pública e da construção coletiva do bem comum.

²⁹ Scaff, 2006, p. 161.

³⁰ Bregman, 2018, p. 25.

A Constituição Federal de 1988, ao consagrar o Estado Democrático de Direito, estabeleceu um modelo de Estado que não apenas reconhece os direitos fundamentais como cláusulas pétreas, mas também impõe ao Poder Público o dever de promovê-los por meio de políticas públicas eficazes, planejadas e financeiramente viáveis. A efetivação dos direitos fundamentais, sobretudo os de segunda e terceira geração, não se limita à sua previsão normativa. Requer uma engrenagem institucional e orçamentária que permita sua concretização na prática, respeitando os princípios da dignidade humana, da igualdade substancial e da justiça social.

Nesse cenário, os convênios administrativos destacam-se como instrumentos estratégicos para viabilizar a implementação de políticas públicas em um contexto de limitação fiscal, complexidade federativa e multiplicidade de demandas sociais. Longe de serem vistos apenas como mecanismos de repasse de recursos, os convênios representam uma forma de cooperação interinstitucional que favorece a descentralização, a racionalização da gestão pública e a aproximação do Estado com as realidades sociais locais.

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidenciou que a interdependência entre políticas públicas e direitos fundamentais é estrutural e inafastável. Os direitos sociais, culturais e difusos não se efetivam sem ação estatal planejada, e tal ação, por sua vez, depende da adoção de instrumentos administrativos adequados à sua execução. Os convênios administrativos, ao permitirem parcerias entre diferentes esferas de governo e entre o Estado e organizações da sociedade civil, respondem de forma prática à necessidade de articulação, eficiência e corresponsabilidade na gestão pública contemporânea.

A estrutura normativa que regulamenta os convênios no Brasil, especialmente com as recentes Portarias Conjuntas MGI/MF/CGU nº 33/2023 e nº 28/2024, busca promover maior integridade, governança e transparência na celebração e execução desses instrumentos. Ainda que desafios persistam, como a burocracia excessiva, a insegurança jurídica e a carência de capacitação técnica, observa-se uma tendência à profissionalização e à modernização da gestão pública associada aos convênios, o que representa um avanço relevante na conformação de políticas públicas mais eficazes.

Outro aspecto destacado foi a compreensão dos direitos fundamentais como elementos que possuem custo — seja ele orçamentário, institucional ou político — e que, portanto, exigem uma estrutura de financiamento compatível com sua natureza prestacional. Assim, os direitos custam dinheiro, e essa afirmação não deve ser lida como uma limitação à sua efetividade, mas como um imperativo de planejamento estatal. A tributação, nesse sentido, surge como pilar da democracia fiscal e da justiça distributiva, sendo o meio pelo qual a sociedade financia os direitos que deseja garantir a todos os seus membros.

Contudo, os direitos fundamentais não são apenas custos, mas também investimentos. A ausência de políticas públicas que assegurem os direitos sociais custa muito mais ao Estado do que o esforço de os garantir. A precariedade, a desigualdade e a violência são resultados previsíveis da omissão estatal, e sua superação demanda planejamento, ação intersetorial e cooperação institucional. Os convênios administrativos, nesse contexto, tornam-se instrumentos viáveis para maximizar os recursos disponíveis e ampliar a efetividade das ações estatais.

A participação da sociedade civil também se revela como dimensão indispensável da execução de políticas públicas por meio de convênios. As organizações da sociedade civil são não apenas executoras, mas também fiscalizadoras, proponentes e avaliadoras das ações públicas. A consolidação de práticas democráticas na gestão pública passa pelo reconhecimento da legitimidade dessas entidades, pelo fortalecimento dos mecanismos de controle social e pela construção de relações baseadas em confiança qualificada, transparência e responsabilização mútua.

Não obstante as potencialidades dos convênios administrativos, é fundamental reconhecer seus limites. A utilização indiscriminada ou descoordenada desses instrumentos pode gerar fragmentação da ação estatal, sobreposição de competências, desperdício de recursos e vulnerabilidades ao controle. Por isso, a celebração e a execução dos convênios devem estar sempre vinculadas a um planejamento público robusto, articulado com os planos plurianuais e os orçamentos públicos, com metas claras, indicadores de desempenho e mecanismos contínuos de monitoramento e avaliação.

Adicionalmente, a atuação do Poder Judiciário nas chamadas políticas públicas judicializadas também merece atenção crítica. Embora a tutela judicial de direitos fundamentais seja legítima — especialmente diante de omissões estatais inconstitucionais —, sua utilização

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 8, n.2, nov. 2025. ISSN 1981-0660
excessiva ou fora dos parâmetros da razoabilidade pode comprometer a gestão pública e desorganizar os fluxos orçamentários. A judicialização, quando necessária, deve respeitar os princípios da separação dos poderes, da reserva do possível e da proporcionalidade, dialogando com a realidade administrativa e com os mecanismos legítimos de formulação de políticas públicas.

Em vista do exposto, conclui-se que os convênios administrativos, quando utilizados com responsabilidade, planejamento e compromisso democrático, constituem uma ferramenta legítima, eficaz e constitucionalmente adequada à promoção dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas. Representam uma via possível para a superação da lógica fragmentada da Administração Pública tradicional, abrindo caminho para uma gestão pública colaborativa, participativa e orientada a resultados.

A consolidação de um modelo de Estado comprometido com a justiça social e com a dignidade humana exige mais do que boas intenções normativas: requer a construção de um arranjo institucional e financeiro capaz de tornar os direitos uma realidade para todos. Os convênios administrativos, inseridos nesse contexto, são expressão concreta do dever de solidariedade, do princípio da eficiência e da cooperação entre Estado e sociedade. Ao viabilizar políticas públicas inclusivas, transparentes e sustentáveis, esses instrumentos contribuem, de forma decisiva, para a realização do projeto constitucional inaugurado pela Carta de 1988.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério da Fazenda; Controladoria-Geral da União. **Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023.** Dispõe sobre normas gerais para celebração de transferências voluntárias da União.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 8, n.2, nov. 2025. ISSN 1981-0660
BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério da Fazenda; Controladoria-Geral da União. **Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 21 de maio de 2024**. Dispõe sobre critérios para governança e integridade em transferências voluntárias.

BREGMAN, Rutger. **Utopia para realistas**. 1^aed. Rio de Janeiro: [s.n.], 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

DWORKIN, Ronald; BORGES, Luís Carlos. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

DYE, Thomas D. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

FERRAJOLI, Luigi. **Direitos e garantias: a lei do mais fraco**. 2. ed. São Paulo: RT, 2015.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.
HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MASTRODI, José Luiz Quadros de. **O constitucionalismo achado na rua: política pública como norma jurídica**. São Paulo: Método, 2019.

OLIVEIRA, Francisco. **O nascimento do Brasil e outros ensaios: política pública e inclusão social**. Rio de Janeiro: Vozes, 2006.

RIBEIRO, Luciano Ferraz. **Convênios administrativos como instrumentos de cooperação para a implementação de políticas públicas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, v. 11, n. 112, nov. 2011.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Direitos sociais são direitos fundamentais: simples assim**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SCAFF, Fernando Facury. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo: Nova Cultural, 2009. (Coleção Os Pensadores).

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 27 de setembro de 2025.

TOMELIN, Georghio Alessandro. **Direitos fundamentais e políticas públicas: judicialização e separação de poderes**. São Paulo: Saraiva, 2018.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito tributário e democracia: uma abordagem institucional.** São Paulo: Malheiros, 2014.