



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

Nota Técnica  
n.º 12/12

---

**RESTRIÇÃO PARA CELEBRAÇÃO DE  
CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE  
COM ENTES FEDERADOS**

**Túlio Cambraia**  
Coordenação Técnica

**Abril/2012**

Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>  
e-mail: [conof@camara.gov.br](mailto:conof@camara.gov.br)

## **1. INTRODUÇÃO**

Trata-se da Solicitação de Trabalho nº 331/12, encaminhada pela Deputada Professora Dorinha Seabra Resende, por meio do qual requer estudo sobre alternativas à fixação de limites mínimos para a celebração de convênios e contratos de repasse fixados no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, com as modificações do Decreto nº 7.594, de 31 de outubro de 2011. A nobre parlamentar indica a necessidade de se incluir, no exame, a verificação da possibilidade de apresentação de emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias para tratar do assunto. Em seu entendimento, os valores mínimos para celebração de convênios e contratos de repasse com a administração direta e indireta dos demais entes federados são elevados para as regiões e municípios mais carentes do país.

## **2. ANÁLISE**

Para melhor entendermos o assunto, faremos uma breve explanação das normas constitucionais e legais que se referem à celebração dos convênios entre as pessoas federativas. No Anexo I, transcrevemos trechos das leis que cuidam do assunto a fim de sistematizar o estudo da matéria, visto que as normas legais encontram-se dispersas.

Em seguida, passamos ao exame da regularidade dos limites mínimos fixados no Decreto nº 6.170/07, com redação dada pelo Decreto nº 7.594/11, para celebração de convênio entre a União e os demais entes da Federação, bem como das transferências da União.

Posteriormente, propomos as providências cabíveis ao alcance do Poder Legislativo.

### **2.1. Constituição Federal**

A Constituição Federal em vigor não faz menção expressa ao convênio ao tratar da competência comum dos membros da Federação. Todavia, prevê, de modo implícito, a possibilidade de que tal ajuste possa ser celebrado. No parágrafo único do art. 23 da Carta Magna consta o seguinte:

Art. 23. (...)

*Parágrafo único.* Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios,

tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Sobre esse comando, cabe esclarecer que as leis complementares fixam normas de cooperação entre os entes federados nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum. O convênio é um dos instrumentos de cooperação institucional de que as pessoas políticas podem se valer, como se verifica na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Ademais, o *“sistema constitucional anterior consignava norma semelhante para dizer que a União, os Estados e os Municípios poderiam celebrar convênios para execução de suas leis, serviços ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais ou municipais.”*<sup>1</sup>

Mais adiante, o texto constitucional vigente, deixa clara a utilização desse instrumento para regular as atividades de cooperação entre as pessoas políticas. O art. 241, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, estabelece que

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Nada impede, no entanto, que o convênio possa ter objeto diverso do indicado nesse último dispositivo citado. No mesmo sentido, CARVALHO FILHO<sup>2</sup>, ao analisar o teor do art. 241, afirma que

O dispositivo constitucional teve claro intuito, qual seja, o de prever atividades de cooperação entre as pessoas políticas. Não obstante, é importante distinguir dois aspectos. O art. 241, com sua nova redação, prevê a edição de lei reguladora dos convênios e consórcios com vistas à transferência de serviços (na verdade, deverá haver leis reguladoras a serem editadas pelas diversas pessoas federativas). Tais leis, contudo, apresentarão caráter genérico no que toca a esse objetivo específico. Mas, independentemente do dispositivo, nada impede que convênios para fins diversos, embora também cooperativos, sejam celebrados entre as entidades políticas sem que haja necessariamente lei autorizativa, eis que essa atuação se caracteriza como

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 6ª ed. Malheiros Editores. São Paulo: 2009. p. 275.

<sup>2</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 22ª ed. Editora Lumens Juris. Rio de Janeiro: 2009. pp. 216/217.

normal atividade administrativa.

O convênio, então, é o instrumento indicado pela Constituição Federal para formalizar o acordo de cooperação entre os entes federativos. Todavia, em face do princípio da legalidade que deve nortear a atuação da Administração Pública, faz-se necessário a edição de lei que regule o modo de utilização do instrumento. Além disso, da leitura do texto constitucional, pode-se afirmar que o seu objeto pode ser qualquer coisa. O importante é a identificação do interesse recíproco dos partícipes na realização de programa de governo em regime de mútua cooperação.

## 2.2. Leis

No Estado de Direito, as leis exercem papel fundamental. São elas que regem a atuação da Administração Pública. Segundo as lições de BANDEIRA DE MELLO<sup>3</sup>,

o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é da essência de qualquer Estado, de qualquer sociedade juridicamente organizada com fins políticos, o da legalidade é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria. Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo (pelo menos aquilo que como tal se concebe) nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É fruto da submissão do Estado à lei. (...)

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – o administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições e desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e por isso mesmo impessoal, a lei, editada pelo Poder Legislativo – que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social –, garantir a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral.

No direito brasileiro, as normas que regem a celebração e execução do convênio encontram-se espalhadas em diversos diplomas legais. Em razão disso, optamos por indicá-las e transcrevê-las no Anexo I como forma de sistematizar o estudo da matéria. Isso, também, facilitará a análise da exigência de limites mínimos para celebração de convênio entre a União e as demais pessoas políticas,

constantes no Decreto nº 6.170/07, frente ao princípio da legalidade.

A Constituição Federal dispõe, no art. 22, XXVII, que compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades para as administrações públicas, direta e indireta, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Tendo em vista a abrangência do dispositivo e considerando o entendimento doutrinário de que o convênio possui natureza contratual, tal ajuste foi alcançado pelo teor do comando constitucional.

Para BANDEIRA DE MELLO<sup>4</sup>,

**80.** O contrato, como instituto da Teoria Geral do Direito, compreende duas modalidades básicas: a dos contratos em que as partes se compõem para atender a interesses contrapostos e são satisfeitos pela ação recíproca delas e os contratos em que, inversamente, as partes se compõem pela comunidade de interesses, pela finalidade comum que as impulsiona. Estes últimos são os contratos que originam as associações, as sociedades. Os do primeiro tipo são todos os demais contratos. A Lei de Contratos Administrativos cogita desta última espécie. Já os convênios e os consórcios correspondem a contratos do segundo tipo – ou seja, daqueles em que as partes têm interesses e finalidades comuns.

JUSTEN FILHO, também, ensina que

O convênio é uma manifestação de natureza contratual. Por isso, os princípios basilares contidos na legislação sobre contratações administrativas deverão ser obrigatoriamente observados quando o vínculo jurídico se estabelecer entre os órgãos estatais diversos, ainda quando não integrantes do Poder Executivo. Assim, os convênios deverão ser estabelecidos obrigatoriamente por escrito, com prazos de vigência e cláusulas que atendam às determinações legais etc.

Nessa linha de raciocínio, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ao regulamentar o art. 37, XXI, com base no disposto no art. 22, XXVII, da Constituição Federal, inclui o art. 116 para tratar de normas gerais de convênio. Para MEIRELLES<sup>5</sup>,

A Lei nº 8.666/93 considera contrato, para seus fins, todo e qualquer ajuste entre órgãos e entidades da Administração Pública e particulares, desde que haja acordo de vontades para a formulação de vínculo e a estipulação de

---

<sup>3</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 28ª ed. Malheiros Editores. São Paulo: 2011, pp. 99/100.

<sup>4</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 28ª ed. Malheiros Editores. São Paulo: 2011, pp. 670/671.

obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (art. 2º, parágrafo único). No art. 116, determina a incidência de seus dispositivos, no que couber, a todos os *convênios*, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos da Administração.

Limitou-se, entretanto, o dispositivo a relacionar, em seus parágrafos, uma série de formalidades que devem ser observadas por ocasião da celebração dos convênios. Tal procedimento deve-se em função de que muitas das regras relacionadas a convênio inserem-se na órbita do Direito Financeiro. Nesse sentido, também, JUSTEN FILHO, quando do exame do art. 116 do Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos, afirma que,<sup>6</sup>

A maior parte das normas contidas no art. 116 escapa ao Direito Administrativo. Podem ser englobadas no Direito Financeiro. Tais normas destinam-se precipuamente a disciplinar os convênios de que participar a União, visando regradar as transferências de recursos para outras entidades federativas.

Levando em conta que o art. 163, I, da Constituição Federal reserva a disciplina de finanças públicas à lei complementar, as regras de transferências voluntárias foram tratadas em norma dessa natureza.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como lei de responsabilidade fiscal (LRF), que cuida de normas de finanças públicas, estabelece, no art. 25, algumas restrições para transferências voluntárias, bem como dispõe que outras exigências poderão ser fixadas na lei de diretrizes orçamentárias. Essas normas devem ser observadas, previamente à celebração do convênio, visto que dizem respeito aos valores financeiros dos partícipes.

A Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011, LDO em vigor, cuida das transferências voluntárias, nos limites impostos pela LRF, nos arts. 36 a 43 e 107 e 108. Esses dispositivos não apresentam nova exigência para celebração de convênio, exceto quanto à contrapartida. De acordo com o art. 36, a contrapartida deve ser exclusivamente financeira e os limites, mínimo e máximo, devem ser fixados em função da capacidade financeira da unidade federativa beneficiada e de seu índice de desenvolvimento humano (IDH), em conformidade com os termos indicados no comando em tela.

---

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30ª ed. Malheiros Editores. São Paulo:2005. p. 394.

<sup>6</sup> FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª ed. Dialética. São Paulo: 2008. p. 872.

A celebração de convênio entre as pessoas políticas é estimulada pelo ordenamento jurídico pátrio. O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, foi recepcionado pela Constituição Federal em vigor nas disposições que não a contrarie. Em seu art. 6º, III, faz constar que as atividades da Administração Federal devem observar, entre outros princípios, o da descentralização. Além disso, estatui, no art. 10, que a execução dessas atividades deve ser amplamente descentralizada da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estas estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio. Apenas em caso de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, o convênio não deve ser firmado. A impraticabilidade e inconveniência são aspectos que necessitam ser analisados diante do caso concreto. Eles devem ser demonstrados como meio de justificar e motivar a decisão da Administração Pública.

A descentralização permite a utilização da capilaridade da estrutura dos governos locais. Por conseguinte, possibilita a redução do inchaço da máquina pública federal para realização de programas em que se nota o interesse recíproco dos partícipes. Isso se mostra em perfeita harmonia com o princípio da eficiência, enumerado no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

### **2.3. Decreto nº 6.170**

O preâmbulo do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, tem o seguinte teor:

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no **art. 10 do Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967, no **art. 116 da Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993, e no art. **25 da Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. (GRIFAMOS)

Em outras palavras, o Presidente da República, no uso de suas competências privativas, editou o decreto em questão para fiel cumprimento das normas legais mencionadas.

Desse modo, o decreto, como ato normativo, deve estar subordinado, integralmente, aos dispositivos da lei. Não pode ampliá-los nem restringi-los. Isso corresponderia inovar o ordenamento jurídico, que não cabe ao decreto fazê-lo.

No entanto, o decreto executivo foi além da sua competência normativa

ao estabelecer limite mínimo para celebração de convênio entre a União e os demais membros federativos, bem como fixar piso para transferência da União, no caso de obras e serviços de engenharia. Consta no art. 2º, I, do Decreto nº 6.170/07, com redação dada pelo Decreto nº 7.594/11, o seguinte:

Art. 2º É vedada a celebração de convênios e contratos de repasse:

I - com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios cujo valor seja inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ou, no caso de execução de obras e serviços de engenharia, exceto elaboração de projetos de engenharia, nos quais o valor da transferência da União seja inferior a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais);

(...).

As normas legais que regem a matéria, indicadas no preâmbulo do Decreto nº 6.170/07, não dão margem para que este instrumento normativo pudesse estabelecer tais limites. As exigências fixadas nas diversas leis que disciplinam a matéria são:

- a) aprovação de plano de trabalho que contenha, pelo menos:
  - 1) identificação do objeto;
  - 2) metas a serem atingidas;
  - 3) etapas ou fases de execução;
  - 4) plano de aplicação dos recursos financeiros;
  - 5) cronograma de desembolso;
  - 6) previsão de início e fim do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
  - 7) comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, no caso de obras ou serviços de engenharia;
- b) existência de dotação específica;
- c) transferência voluntária de recursos pela União e suas instituições financeiras não sejam destinadas para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista das outras pessoas políticas;
- d) comprovação por parte do beneficiário, de:
  - 1) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem



- como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
- 2) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
  - 3) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e despesa total com pessoal;
  - 4) previsão orçamentária de contrapartida, nos termos estatuídos na LDO.

Outrossim, em conformidade com o Decreto-Lei nº 200/67, a atividade da Administração Federal deve ser amplamente descentralizada, de modo que o convênio, como instrumento utilizado para tal finalidade, deve ser estimulado. A exceção a essa regra somente ocorre se verificadas as hipóteses de inconveniência e impraticabilidade. Não é demais acrescentar os ensinamentos de JUSTEN FILHO, segundo o qual os *“convênios são manifestações do dever de colaboração entre os entes estatais, entre si ou com a sociedade civil. O art. 241 da CF/88 incentiva sua prática.”*<sup>7</sup> Também, a Constituição Federal, expressamente, estabelece como diretrizes para ações e serviços de saúde e de assistência social a descentralização político-administrativa (arts. 198, I, e 204, I).

De acordo com as lições de Bandeira de Mello,<sup>8</sup>

ao regulamento desassiste incluir no sistema positivo qualquer regra geradora de direito ou obrigação *novos*. Nem favor nem restrição que já não se contenham previamente na lei regulamentada podem ser agregados pelo regulamento.

Há inovação proibida sempre que seja impossível afirmar-se que *aquele específico* direito, dever, obrigação, limitação ou restrição já estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada. Ou, reversamente: há inovação proibida quando se possa afirmar que incidentes sobre alguém não estavam estatuídos e *identificados* na lei regulamentada. A identificação não necessita ser absoluta, mas deve ser suficiente para que se reconheçam *as condições básicas de sua existência em vista de seus pressupostos, estabelecidos na lei e nas finalidades que ela protege*.

É, pois, à lei, e não ao regulamento, que compete indicar as

---

<sup>7</sup> FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª ed. Dialética. São Paulo: 2008. p. 871.

condições de aquisição ou restrição de direito. Ao regulamento só pode assistir, à vista das condições preestabelecidas, a especificação delas. E esta especificação tem que se conter no interior do conteúdo significativo das palavras legais enunciadoras do teor do direito ou restrição e do teor das condições a serem preenchidas.

Poder-se-ia alegar que o estabelecimento de convênios entre a União e as demais pessoas políticas com valores inferiores aos indicados no decreto executivo seria contraproducente em virtude dos pequenos valores envolvidos e das obrigações de fiscalização e acompanhamento da execução do convênio de responsabilidade do órgão concedente. No entanto, esse raciocínio só pode ser válido na situação em que fique demonstrada que a concretização da ação de governo será melhor executada sem a celebração do convênio. Ou seja, naquelas hipóteses em que o convênio se revele inconveniente ou impraticável, conforme dispõe o art. 10, II, do Decreto-Lei nº 200/67.

Não é demais dizer que os valores estipulados no Decreto nº 6.170/07 podem ser elevados se considerarmos os municípios mais carentes da Federação. Por conseguinte, eles são penalizados, pois deixam de perceber recursos que poderiam ser transferidos da União. Tais recursos permitem incrementar os investimentos dessas localidades, tendo em vista que os respectivos orçamentos estão praticamente comprometidos com despesas correntes. Diante disso, e levando em conta que o convênio é o instrumento adequado para formalizar a cooperação entre as pessoas políticas, tal medida revela-se contrária às disposições constantes nas normas legais. Além do mais, vão de encontro com as diretrizes traçadas na Constituição para o alcance dos objetivos da República, especialmente no que se refere à erradicação da pobreza e da marginalização e à redução das desigualdades sociais e regionais.

Vale dizer que a Administração Pública não pode deixar de atender às necessidades gerais da comunidade ou criar dificuldades ou exigências não previstas em lei para tal atendimento, pois isso atentaria contra a essência da função pública no Estado Democrático de Direito. BANDEIRA DE MELLO nos ensina que *“função pública, no Estado Democrático de Direito, é a atividade exercida no cumprimento do dever de alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes*

---

<sup>8</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 28ª ed, Malheiros Editores. São Paulo: 2011. pp. 355/356.

*instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica.”*

Também, as lições de HELY LOPES MEIRELLES nos ensinam que<sup>9</sup>

No desempenho dos encargos administrativos o agente do Poder Público não tem a liberdade de procurar outro objetivo, ou de dar fim diverso do prescrito em lei para a atividade. Não pode, assim, deixar de cumprir os deveres que a lei lhe impõe, nem renunciar a qualquer dos poderes e prerrogativas não lhe são outorgados em consideração pessoal, mas sim para serem utilizados em benefício da comunidade administrada. Descumpri-los ou renunciá-los equivalerá a desconsiderar a incumbência que aceitou ao empossar-se no cargo ou função pública. Por outro lado, deixar de exercer e defender os poderes necessários à consecução dos fins sociais, que constituem a única razão de ser da autoridade pública de que é investido, importará renunciar aos meios indispensáveis para atingir os objetivos da Administração.

A fim de otimizar o uso dos recursos públicos, pode a Administração Pública estabelecer controles simplificados para fiscalização e acompanhamento da execução do convênio nos casos em que os valores sejam considerados pequenos, a fim de evitar que o custo do controle supere o benefício auferido pela população ou o risco pelo uso do recurso público. Tal medida encontra amparo no disposto no art. 14 do Decreto-Lei 200/67, segundo o qual *“O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de contrôles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco”*.

Vale acrescentar que o Decreto nº 6.170/07 não estabeleceu limites mínimos de valores para a celebração de convênios entre a União e entidades privadas sem fins lucrativos. Tal distinção é incompreensível. Primeiro, por que as exigências dos controles durante a execução do convênio são as mesmas dos entes federados. Segundo, por que a contrapartida pode ser dispensada das entidades sem fins lucrativos a critério da Administração Pública (art. 35 da Lei nº 12.465/11). Finalmente, por que na enumeração das restrições para celebração de convênios e contratos de repasse entre a União e entidades privadas sem fins lucrativos foram indicados, exclusivamente, aqueles previstos em lei.

Por tudo isso, o art. 2º, I, do Decreto nº 6.170/07, com redação dada pelo Decreto nº 7.594/11, ultrapassou os limites da regulamentação. O Supremo

---

<sup>9</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30ª ed. Malheiros Editores. São Paulo:2005. p.86

Tribunal Federal entende que se o conteúdo do decreto discrepar do texto legal, a questão é de ilegalidade, conforme está declarado na ADIn 561 MC/DF<sup>10</sup>, nestes termos

Se a interpretação administrativa da lei divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o Decreto impugnado pretendeu regulamentar, quer porque se tenha projetado *ultra legem*, quer porque tenha permanecido *citra legem*, quer porque tenha investido *contra legem*, a questão posta em análise caracterizará típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar a utilização do mecanismo processual de fiscalização normativa abstrata.

Também, na ADIn 311 MC/DF<sup>11</sup>, consta que

Os atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas fiscais têm por finalidade interpretar a lei ou o regulamento no âmbito das repartições fiscais. CTN, Art. 100, I. Destarte, se essa interpretação discrepa da lei ou do regulamento, a questão é de ilegalidade e não de inconstitucionalidade. Esse ato normativo não está sujeito ao controle de constitucionalidade em abstrato.

Portanto, é ilegal a exigência constante no Decreto nº 6.170/07, com redação dada pelo Decreto nº 7.594/11, de valor mínimo para celebração de convênio com os entes federados. Se a exigência é ilegal, ela não pode ser aplicada em face do princípio da legalidade, cujos parâmetros constitucionais podem ser encontrados nos arts. 5º, II, 37, *caput*, e 84, IV.

O art. 84, IV, em harmonia com o princípio da legalidade, consagrado no art. 5º, II, da Lei Maior, delimita o poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo, ao fixar que ao Presidente da República compete, privativamente, “*sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução*”. Isso significa que os atos normativos devem ater-se aos limites da lei para sua fiel execução, pois só a lei autoriza a atuação da Administração Pública. Conforme estabelece o art. 37 da Constituição Federal, a “*administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade*”.

Bandeira de Mello, ao analisar os referidos comandos constitucionais,

---

<sup>10</sup> Publicação: DJ 23-03-2001 PP-00084 EMENT VOL-02024-01 PP-00056

<sup>11</sup> Publicação: DJ 14-09-1990 PP-09423 EMENT VOL-01594-01 PP-00023

ensina que<sup>12</sup>

consagra-se, em nosso Direito Constitucional, a aplicação plena, cabal, do chamado *princípio da legalidade*, tomado em sua verdadeira e completa extensão. Em consequência, pode-se, com Pontes de Miranda, afirmar: “Onde se estabelecem, alteram ou extinguem direitos, não há regulamentos – há abuso de poder regulamentar, invasão de competência legislativa. O regulamento não é mais do que auxiliar das leis, auxiliar que sói pretender, não raro, o lugar delas, mas sem que possa, com tal desenvoltura, justificar-se e lograr que o elevem à categoria de lei”.

Para Michel Stassinopoulos, “*Em um Estado de Direito a Administração encontra-se não apenas na impossibilidade de agir contra a lei ou extra a lei, mas é obrigada a agir sempre secundum a lei*”.<sup>13</sup>

A Constituição Federal subordinou, integralmente, a atuação da Administração Pública aos limites estabelecidos em lei. De acordo com Bandeira de Mello, fê-lo, dessa maneira,<sup>14</sup>

por advertida contra a tendência do Poder Executivo de sobrepor-se às leis. É que o Executivo, no Brasil, abomina a legalidade e tem o costumeiro hábito de afrontá-la, sem ser nisto coartado, como devido. Daí a insistência constitucional, possivelmente na expectativa de que suas dicções tão claras e repetidas *ad nauseam* encorajem o Judiciário a reprimir os desmandos do Executivo.

Desse modo, o Decreto nº 6.170/07, com redação do Decreto nº 7.594/11, deve ater-se às disposições das leis. Uma vez que estabeleceu exigência não prescrita em lei, ultrapassou os limites legais. Como a Administração Pública deve obediência ao princípio da legalidade, insculpido no art. 37 da Constituição Federal, ela está impossibilitada de aplicar o dispositivo em questão.

#### **2.4. Providências ao Alcance do Poder Legislativo**

Para afastar a aplicação do art. 2º, I, do Decreto nº 6.170/07, o Poder Legislativo tem alguns instrumentos de que pode se valer. As alternativas, sem prejuízo de outras que se revelarem procedentes, são as seguintes:

- a) edição de decreto legislativo para suspender a eficácia da norma

---

<sup>12</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 28ª ed, Malheiros Editores. São Paulo: 2011. p. 345.

<sup>13</sup> STASSINOPOULOS apud MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 28ª ed, Malheiros Editores. São Paulo: 2011, p. 348

- regulamentar;
- b) indicação para que o Poder Executivo adote as providências pertinentes;
  - c) projeto de lei para modificar o art. 116 da Lei nº 8.666/93 ou emenda ao PL nº 3.453/08;
  - d) emenda ao Projeto de Lei nº 03/12-CN (PLDO 2013), em tramitação no Congresso Nacional.

#### **2.4.1. Edição de Decreto Legislativo**

De acordo com o art. 49, V, da Constituição Federal, é competência privativa do Congresso Nacional sustar os atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar. SILVA afirma que<sup>15</sup>

Esta é uma competência inusitada no sistema brasileiro. Tem natureza de verdadeiro controle político de constitucionalidade, pois se o ato normativo (regulamento ou lei delegada) do Poder Executivo exorbita do seu poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa é porque contraria as regras de competência estabelecidas na Constituição. Ou, melhor, contraria o princípio da divisão dos Poderes. Veja-se que o inciso só se aplica a atos normativos do Poder Judiciário. O comando contém um meio específico de o Congresso Nacional zelar pela preservação de sua competência legislativa, de sorte que para tais situações é a ele que se tem que recorrer, não ao disposto no inciso XI (...).

O instrumento adequado para essa finalidade é o decreto legislativo, conforme estabelece o art. 109, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a saber:

Art. 109. Destinam-se os projetos:

(...)

II – de decreto legislativo a regular matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República;

(...)

No mesmo sentido, o art. 213, II, do Regimento Interno do Senado Federal.

---

<sup>14</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 28ª ed, Malheiros Editores. São Paulo: 2011. p. 350.

<sup>15</sup> SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 6ª ed. Malheiros Editores. São Paulo: 2009. p. 405.

Segundo SILVA<sup>16</sup>,

O decreto legislativo apenas se limita a suspender a eficácia do ato normativo. Não se trata de revogação. Suspende por ser inconstitucional. Mas o ato de sustação pode ser objeto de questionamento judiciário, inclusive com o argumento de sua inconstitucionalidade, desde que exorbite da função do Congresso Nacional, invadindo, com seu ato, prerrogativas do Executivo.

Os deputados federais, dentro de suas competências conferidas pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, podem apresentar projeto de decreto legislativo, com fulcro no disposto no art. 109, § 2º, combinado com o art. 24, inc. XII e § 2º.

Vale mencionar que tramita nesta Casa o Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 558/2012, que trata de matéria correlata. Todavia, nada impede que seja apresentada outra proposição, no mesmo sentido, porém mais abrangente para alcançar todo o art. 2º, I, do Decreto nº 6.170/07. Desse modo, apresentamos, como sugestão, a minuta no Anexo II. Com vistas à economia processual, tal proposição deve ser apensada àquela, nos termos do art. 142 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

#### **2.4.2. Indicação**

Segundo o art. 113 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, indicação é a proposição por meio da qual o parlamentar sugere a outro Poder a adoção de providências pertinentes em face de determinada circunstância. No caso em questão, em conformidade com o § 1º, a indicação deve ser objeto de requerimento escrito, despachado pelo Presidente e publicado do Diário do Congresso Nacional.

Cabe dizer que foi apresentada a Indicação (INC) nº 2833/2012 para que o Poder Executivo examine a legalidade da parte final do art. 2º, I, do Decreto nº 6.170/07, com redação dada pelo Decreto nº 7.594/11, em face da Nota Técnica nº 10/12, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, e promova a revisão do dispositivo regularmentar, se entender pertinente.

Nada impede, todavia, a apresentação de nova indicação para que o

---

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 6ª ed. Malheiros Editores. São Paulo: 2009. p. 14

Poder Executivo analise a legalidade de todo o inciso, visto que seu alcance é mais abrangente. Nesse sentido, propomos a minuta indicada no Anexo III.

#### **2.4.3. Alteração da Lei nº 8.666**

O art. 116 da Lei nº 8.666/93 disciplina o instrumento do convênio. Dessa forma, pode-se apresentar projeto de lei para inserir normas no referido dispositivo com o fim de estabelecer regras que não deem margem para a fixação de limites mínimos para celebração de convênios entre os entes federativos.

Outrossim, poder-se-ia pensar na apresentação de um projeto de lei que proponha maiores modificações na Lei nº 8.666/93 para tratar de normas de convênio de modo mais exaustivo. Isso traria estabilidade às normas que tratam do assunto.

Porém, o tempo para aprovação desse tipo de norma seria muito moroso, em razão de se exigir aprofundamento do assunto. Não é demais dizer que já tramita no âmbito da Câmara dos Deputados o PL nº 3.453/08, com seus apensos, para dispor sobre o regime de mútua cooperação e dar outras providências.

Tendo em vista a complexidade da matéria e a necessidade de examinar as discussões realizadas nesta Casa sobre o tema, deixamos de apresentar qualquer medida nesse sentido. Tal procedimento poderá demandar muito tempo e acarretar a perda de oportunidade deste estudo.

#### **2.4.4. Emenda ao PLDO 2013**

O projeto da lei de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2013 (PLDO 2013), identificado como PL nº 3/12-CN, encontra-se em tramitação no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Ainda não foram abertos os prazos para apresentação de emendas. Portanto, é possível a apresentação de emenda ao texto da proposta.

É provável que essa seja a medida que se efetive com maior rapidez, pois o PLDO 2013 deve ser encaminhado para sanção até a data de 17/06, sob pena de não se interromper a sessão legislativa (art. 57, § 2º, da Constituição



Federal).

Contudo, a lei de diretrizes orçamentárias não é o lugar adequado para cuidar de matéria referente a convênio. As matérias que devem ser disciplinadas por esse diploma estão enumeradas no § 2º do art. 165 da Carta Magna. Porém, tem-se tolerado outros assuntos em razão da ausência da lei complementar de que trata o art. 165, § 9º, da Constituição Federal.

Ademais, algum dispositivo inserido no texto do PLDO para que se proíba a fixação de limites mínimos para celebração de convênios entre a União e os demais membros federativos tem grande chance de ser vetado, tendo em vista as últimas modificações feitas pelo Parlamento ao texto encaminhado pelo Poder Executivo. De todo modo, apresentamos, no Anexo IV, uma minuta de emenda ao PLDO 2013 com tal finalidade.

### **3. CONCLUSÃO**

Pelas razões expostas, a exigência para celebração de convênio ou contrato de repasse entre a União e os demais entes federados, constante no art. 2º, I, do Decreto nº 6.170/07, com redação dada pelo Decreto nº 7.594/11, é ilegal. Ela ultrapassa os limites de regulamentação das leis indicadas no seu preâmbulo, de modo que inova indevidamente no ordenamento jurídico pátrio. Referido decreto, que deveria se subordinar inteiramente à lei, nos termos do art. 84, IV, da Constituição Federal, estabeleceu exigência estranha às normas legais que regulamenta.

Por conseguinte, o dispositivo não pode ser aplicado, em face do princípio da legalidade que deve ser observado pela Administração Pública e seus agentes.

O Poder Legislativo, no uso de suas atribuições, pode utilizar-se de expedientes para evitar a aplicação de norma que afronta o princípio da legalidade e zelar pela preservação de sua competência legislativa. São eles, a nosso ver, apresentação de

- a) projeto de decreto legislativo para suspender a aplicação do art. 2º, I, do Decreto nº 6.170/07, com redação dada pelo Decreto nº 7.594/11, em face do art. 49, V, da Constituição Federal e art. 109,

II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, com fulcro no art. 109, § 2º, combinado com o art. 24, XI e § 2º, do Regimento Interno, que deverá tramitar em conjunto com o PDC nº 558/12, nos termos do art. 142 do Regimento Interno;

- b) indicação, com fulcro no art. 113 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para que solicite ao Poder Executivo o exame da legalidade no art. 2º, I, do Decreto nº 6.170/07, com redação dada pelo Decreto nº 7.594/11, em face desta nota técnica;
- c) projeto de lei para alterar o art. 116 da Lei nº 8.666/93 ou emenda ao PL nº 3.453/08 para proibir a fixação de valor mínimo para celebração de convênio entre a União e os demais entes federados, bem como para outras finalidades, se for o caso;
- d) emenda ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2013, com vistas a proibir a fixação de valor mínimo para celebração de convênio entre a União e os demais entes federados, no âmbito da CMO, com fulcro no art. 166 da Constituição Federal e nos termos do Parecer Preliminar.

Vale ressaltar que a apresentação do projeto de decreto legislativo não exclui as demais alternativas. Porém, se aprovado, pode ser alvo de questionamento judiciário, inclusive quanto à sua inconstitucionalidade. A indicação apenas acusará a irregularidade ao Poder Executivo, que poderá adotar as providências pertinentes se entender necessário. As demais alternativas sujeitam-se ao crivo do Poder Executivo, de modo que podem ser vetadas.

Brasília, 8 de maio de 2012.

**Túlio Cambraia**

Consultor de Orçamentos e Fiscalização Financeira

# **ANEXO I**

## **Legislação**

**Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**

(...)

### **TÍTULO II**

#### **DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS**

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I - Planejamento.

II - Coordenação.

III - Descentralização.

IV - Delegação de Competência.

V - Contrôles.

(...)

### **CAPÍTULO III**

#### **DA DESCENTRALIZAÇÃO**

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;

b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

§ 2º Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

§ 3º A Administração casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público.

## **ANEXO I Legislação**

§ 4º Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições.

§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

§ 8º A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional.

(...)

### **CAPÍTULO V DO CONTRÔLE**

(...)

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

---

**Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**

(...)

## **ANEXO I**

### **Legislação**

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

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

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

## **ANEXO I Legislação**

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

§ 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

§ 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

(...)

---

### **Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000**

(...)

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

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

## **ANEXO I Legislação**

II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

(...)

---

### **Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011**

(...)

#### **Seção IV**

##### **Das Transferências Voluntárias**

Art. 36. A realização de transferências voluntárias, conforme definidas no caput do art. 25 da LRF, dependerá da comprovação, por parte do convenente, de que existe previsão de contrapartida na lei orçamentária do Estado, Distrito Federal ou Município.

§ 1º A contrapartida, exclusivamente financeira, será estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência voluntária, considerando-se a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada e seu IDH, tendo como limite mínimo e máximo:

I - no caso dos Municípios:

a) 2% (dois por cento) e 4% (quatro por cento) para Municípios com até

## **ANEXO I**

### **Legislação**

50.000 (cinquenta mil) habitantes;

b) 4% (quatro por cento) e 8% (oito por cento) para Municípios acima de 50.000 (cinquenta mil) habitantes localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO; e

c) 8% (oito por cento) e 20% (vinte por cento) para os demais;

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal:

a) 5% (cinco por cento) e 10% (dez por cento) se localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da PNDR, nas áreas da SUDENE, SUDAM e SUDECO; e

b) 10% (dez por cento) e 20% (vinte por cento) para os demais; e

III - no caso de consórcios públicos constituídos por Estados, Distrito Federal e Municípios, 2% (dois por cento) e 4% (quatro por cento).

§ 2º Os limites mínimos de contrapartida fixados no § 1º, incisos I, II e III, deste artigo, poderão ser reduzidos mediante justificativa do titular do órgão concedente, que deverá constar do processo correspondente, quando os recursos transferidos pela União:

I - forem oriundos de doações de organismos internacionais ou de governos estrangeiros, ou de programas de conversão da dívida externa, para fins sociais, culturais, ambientais, de segurança pública ou de promoção da igualdade de raça ou de gênero;

II - destinarem-se:

a) às ações de assistência social, segurança alimentar e combate à fome, bem como àquelas de apoio a projetos produtivos em assentamentos constantes do Plano Nacional de Reforma Agrária, em unidades de conservação, voltados a povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares ou financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;

b) às ações de defesa civil em Municípios comprovadamente afetados, desde a notificação preliminar do desastre, enquanto os danos decorrentes subsistirem, não podendo ultrapassar 180 (cento e oitenta) dias, a contar da ocorrência do desastre;



## **ANEXO I**

### **Legislação**

- c) ao atendimento dos programas de educação;
  - d) ao atendimento de despesas relativas à segurança pública;
  - e) à realização de despesas com saneamento ambiental, habitação, urbanização de assentamentos precários, perímetros de irrigação, regularização fundiária e ambiental, defesa sanitária animal, defesa sanitária vegetal e com as ações do programa Infra-Estrutura Hídrica, inclusive elaboração de planos, projetos de engenharia e estudos ambientais;
  - f) ao atendimento das programações do PAC e do Plano Amazônia Sustentável - PAS;
  - g) às ações previstas no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres;
  - h) ao atendimento das ações de implantação do Sistema Integrado de Gestão da Informação e de Modernização da Infraestrutura de Tecnologia da Informação no Poder Judiciário e no MPU;
  - i) à execução de ações no âmbito do programa Territórios da Cidadania;
  - j) às ações de inclusão digital;
  - k) às ações de educação ambiental e de prevenção, redução e combate à desertificação;
  - l) às ações de assistência, tratamento e reinserção social de dependentes químicos; e
  - m) à transferência de renda incondicional, conforme disposições da Lei no 10.835, de 8 de janeiro de 2004;
- III - para os Municípios com população até 25.000 (vinte e cinco mil) habitantes, que tenham Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM abaixo de 0,600 ou estejam localizados na faixa de fronteira ou nas Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDEs, desde que os recursos transferidos pela União destinem-se a ações de interesse social que visem à melhoria da qualidade de vida e contribuam para a redução de endemias e das desigualdades regionais, de gênero e étnico-raciais;
- IV - beneficiarem os Municípios com registro de certificação de comunidades remanescentes de quilombos, ciganos e indígenas, assim identificados pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, mediante

## **ANEXO I**

### **Legislação**

publicação de relação no Diário Oficial da União; ou

V - forem destinados a consórcios públicos ou à execução de ações desenvolvidas por esses consórcios.

§ 3º Os limites máximos de contrapartida, fixados no § 1º deste artigo, poderão ser ampliados para viabilizar a execução das ações a serem desenvolvidas ou para atender condições estabelecidas em contratos de financiamento ou acordos internacionais.

§ 4º Sem prejuízo dos requisitos contidos na LRF, constitui exigência para o recebimento das transferências voluntárias a observância das normas publicadas pela União relativas à aquisição de bens e à contratação de serviços e obras, inclusive na modalidade pregão, nos termos da Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002, sendo utilizada preferencialmente a sua forma eletrônica.

§ 5º No caso de transferência voluntária para ações voltadas à educação superior, os limites mínimos de contrapartida a que se refere § 1º deste artigo são fixados em 1% (um por cento).

Art. 37. O ato de entrega dos recursos correntes e de capital a outro ente da Federação, a título de transferência voluntária, nos termos do art. 25 da LRF, é caracterizado no momento da assinatura do respectivo convênio ou contrato, bem como na assinatura dos correspondentes aditamentos de valor, e não se confunde com as liberações financeiras de recurso, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no convênio ou contrato de repasse.

§ 1º A demonstração, por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, do cumprimento das exigências para a realização de transferência voluntária se dará exclusivamente no momento da assinatura do respectivo convênio ou contrato, ou na assinatura dos correspondentes aditamentos de valor, e deverá ser feita por meio de apresentação, ao órgão concedente, de documentação comprobatória da regularidade ou, a critério do beneficiário, de extrato emitido pelo subsistema Cadastro Único de Convenientes - CAUC do SIAFI, ou por sistema eletrônico de requisitos fiscais que o substitua, disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda - STN/MF.

§ 2º O concedente comunicará ao conveniente e ao interveniente, quando houver, quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica ou legal, fixando prazo de até 45 (quarenta e

## **ANEXO I**

### **Legislação**

cinco) dias, prorrogável por igual período, para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos.

§ 3º A STN/MF manterá na internet, para consulta, relação atualizada das exigências cumpridas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios para a realização de transferências voluntárias, bem como daquelas exigências que demandam comprovação por parte desses entes.

§ 4º (VETADO).

§ 5º As exigências documentais, por parte de mandatário da União, restringir-se-ão àquelas necessárias à assinatura do convênio ou contrato de repasse.

§ 6º (VETADO).

§ 7º (VETADO).

§ 8º (VETADO).

Art. 38. As transferências da União para a execução de ações de defesa civil observarão o disposto na Lei no 12.340, de 1o de dezembro de 2010.

Art. 39. A execução orçamentária e financeira, no exercício de 2012, das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, fica condicionada à prévia divulgação na internet, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos, levando em conta os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela respectiva política pública.

Art. 40. Os empenhos da despesa, referentes a transferências de que trata esta Seção, serão feitos, obrigatoriamente, em nome do consórcio público ou do ente da Federação conveniente.

Art. 41. As transferências previstas nesta Seção serão classificadas, obrigatoriamente, nos elementos de despesa “41 - Contribuições”, “42 - Auxílio” ou “43 - Subvenções Sociais” e poderão ser feitas de acordo com o disposto no art. 107 desta Lei.

Parágrafo único. A exigência constante do caput deste artigo não se aplica à execução das ações previstas no art. 42 desta Lei.

Art. 42. A entrega de recursos aos Estados, Distrito Federal, Municípios e consórcios públicos em decorrência de delegação para a execução de

## **ANEXO I**

### **Legislação**

ações de responsabilidade exclusiva da União, das quais resulte preservação ou acréscimo no valor de bens públicos federais, não se configura como transferência voluntária e observará as modalidades de aplicação a que se refere o art. 7º, § 14, desta Lei.

§ 1º A destinação de recursos nos termos do caput deste artigo observará o disposto nesta Seção, salvo a exigência prevista no caput do art. 41 desta Lei.

§ 2º É facultativa a exigência de contrapartida na delegação de que trata o caput deste artigo.

Art. 43. Quando houver igualdade de condições entre Estados, Distrito Federal e Municípios e os consórcios públicos para o recebimento de transferências de recursos nos termos desta Seção, os órgãos e entidades concedentes deverão dar preferência aos consórcios públicos.

(...)

Art. 107. As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas serão feitas preferencialmente por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais, que, na impossibilidade de atuação do órgão concedente, poderão atuar como mandatárias da União para execução e supervisão, devendo a nota de empenho ser emitida até a data da assinatura do respectivo acordo, convênio, ajuste ou instrumento congênere.

§ 1º As despesas administrativas decorrentes das transferências previstas no caput deste artigo poderão constar de categoria de programação específica ou correr à conta das dotações destinadas às respectivas transferências, podendo ser deduzidas do valor repassado ao conveniente, conforme cláusula prevista no correspondente instrumento.

§ 2º As instituições de que trata o caput deste artigo deverão disponibilizar, na internet, informações relativas à execução física e financeira, inclusive identificação dos beneficiários de pagamentos à conta de cada convênio ou instrumento congênere, com os respectivos números de registro no SICONV e no SIAFI, observadas as normas de padronização estabelecidas pelo Poder Executivo.

§ 3º A prerrogativa estabelecida no § 1º deste artigo, referente às despesas administrativas relacionadas às ações de fiscalização, é extensiva a outros órgãos ou entidades da administração pública federal com os quais o

## **ANEXO I**

### **Legislação**

concedente ou o contratante venha a firmar parceria com esse objetivo.

Art. 108. Os pagamentos à conta de recursos recebidos da União, abrangidos pelas Seções III e IV do Capítulo III desta Lei, estão sujeitos à identificação do beneficiário final da despesa.

§ 1º Os pagamentos de que trata este artigo integram a execução financeira da União.

§ 2º Toda movimentação de recursos de que trata este artigo, por parte de convenientes ou executores, somente será realizada observando-se os seguintes preceitos:

I - movimentação mediante conta bancária específica para cada instrumento de transferência;

II - desembolsos mediante documento bancário, por meio do qual se faça crédito na conta bancária de titularidade do fornecedor ou prestador de serviços, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo; e

III - transferência, em meio magnético, à STN/MF, pelos bancos responsáveis, na forma a ser regulamentada por aquela Secretaria, das informações relativas à movimentação nas contas mencionadas no inciso I deste parágrafo, contendo, pelo menos, a identificação do banco, da agência, da conta bancária e do CPF ou CNPJ do titular das contas de origem e de destino, quando houver, a data e o valor do pagamento.

§ 3º A STN/MF integrará as informações de que trata o § 2º deste artigo aos demais dados relativos à execução orçamentária e financeira da União, inclusive para acesso informatizado por parte dos órgãos de controle interno e externo.

§ 4º O Poder Executivo poderá estender as disposições deste artigo, no que couber, às transferências da União que resultem de obrigações legais, desde que não configurem repartição de receitas.

§ 5º Ato do dirigente máximo do órgão ou entidade concedente poderá autorizar, mediante justificativa, o pagamento em espécie a fornecedores e prestadores de serviços, desde que identificados no recibo pertinente.

§ 6º A exigência contida no inciso I do § 2º deste artigo poderá ser substituída pela execução financeira direta, por parte do conveniente, no SIAFI.

(...)

## ANEXO II Projeto de Decreto Legislativo

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE DE DE 2012  
(Do Sr. ...)

Susta a aplicação do disposto no art. 2º, inciso I, do Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007, e no art. 10, inciso I, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507, de 24 de novembro de 2011.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica sustada a aplicação do disposto no art. 2º, inciso I, do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, com redação do Decreto nº 7.594, de 31 de outubro de 2011.

Art. 2º Fica sustada a aplicação do disposto no art. 10, inciso I, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507, de 24 de novembro de 2011.

Art. 3º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

O teor do art. 2º, I, do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, com redação do Decreto nº 7.594, de 31 de outubro de 2011, ultrapassou os limites da regulamentação, nos termos do art. 84, IV, da Constituição Federal, conforme está demonstrado neste trecho da Nota Técnica nº 12/12, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF/CD), a saber:

O preâmbulo do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, tem o seguinte teor:

***O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no **art. 10 do Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967, no **art. 116 da Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993, e no **art. 25 da Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000.  
(GRIFAMOS)*

Em outras palavras, o Presidente da República, no uso de suas competências privativas, editou o decreto em questão para fiel cumprimento das normas legais mencionadas.

## ANEXO II

### Projeto de Decreto Legislativo

Desse modo, o decreto, como ato normativo, deve estar subordinado, integralmente, aos dispositivos da lei. Não pode ampliá-los nem restringi-los. Isso corresponderia inovar o ordenamento jurídico, que não cabe ao decreto fazê-lo.

No entanto, o decreto executivo foi além da sua competência normativa ao estabelecer limite mínimo para celebração de convênio entre a União e os demais membros federativos, bem como fixar piso para transferência da União, no caso de obras e serviços de engenharia. Consta no art. 2º, I, do Decreto nº 6.170/07, com redação dada pelo Decreto nº 7.594/11, o seguinte:

*Art. 2º É vedada a celebração de convênios e contratos de repasse:*

*I - com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios cujo valor seja inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ou, no caso de execução de obras e serviços de engenharia, exceto elaboração de projetos de engenharia, nos quais o valor da transferência da União seja inferior a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais);*

(...).

As normas legais que regem a matéria, indicadas no preâmbulo do Decreto nº 6.170/07, não dão margem para que este instrumento normativo pudesse estabelecer tais limites. As exigências fixadas nas diversas leis que disciplinam a matéria são:

- a) aprovação de plano de trabalho que contenha, pelo menos:
  - 1) identificação do objeto;
  - 2) metas a serem atingidas;
  - 3) etapas ou fases de execução;
  - 4) plano de aplicação dos recursos financeiros;
  - 5) cronograma de desembolso;
  - 6) previsão de início e fim do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
  - 7) comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, no caso de obras ou serviços de engenharia;
- b) existência de dotação específica;
- c) transferência voluntária de recursos pela União e suas instituições financeiras não sejam destinadas para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista das outras pessoas políticas;
- d) comprovação por parte do beneficiário, de:
  - 1) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos,

## ANEXO II

### Projeto de Decreto Legislativo

empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

- 2) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- 3) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e despesa total com pessoal;
- 4) previsão orçamentária de contrapartida, nos termos estatuídos na LDO.

Outrossim, em conformidade com o Decreto-Lei nº 200/67, a atividade da Administração Federal deve ser amplamente descentralizada, de modo que o convênio, como instrumento utilizado para tal finalidade, deve ser estimulado. A exceção a essa regra somente ocorre se verificadas as hipóteses de inconveniência e impraticabilidade. Não é demais acrescentar os ensinamentos de JUSTEN FILHO, segundo o qual os *“convênios são manifestações do dever de colaboração entre os entes estatais, entre si ou com a sociedade civil. O art. 241 da CF/88 incentiva sua prática.”*<sup>17</sup> Também, a Constituição Federal, expressamente, estabelece como diretrizes para ações e serviços de saúde e de assistência social a descentralização político-administrativa (arts. 198, I, e 204, I).

De acordo com as lições de Bandeira de Mello,<sup>18</sup>

*ao regulamento desassiste incluir no sistema positivo qualquer regra geradora de direito ou obrigação novos. Nem favor nem restrição que já não se contenham previamente na lei regulamentada podem ser agregados pelo regulamento.*

*Há inovação proibida sempre que seja impossível afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição já estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada. Ou, reversamente: há inovação proibida quando se possa afirmar que incidentes sobre alguém não estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada. A identificação não necessita ser absoluta, mas deve ser suficiente para que se reconheçam as condições básicas de sua existência em vista de seus pressupostos, estabelecidos na lei e nas finalidades que ela protege.*

*É, pois, à lei, e não ao regulamento, que compete indicar as condições de aquisição ou restrição de direito. Ao regulamento só pode assistir, à vista das condições preestabelecidas, a especificação*

---

<sup>17</sup> FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª ed. Dialética. São Paulo: 2008. p. 871.

<sup>18</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 28ª ed, Malheiros Editores. São Paulo: 2011. pp. 355/356.



## ANEXO II

### Projeto de Decreto Legislativo

*delas. E esta especificação tem que se conter no interior do conteúdo significativo das palavras legais enunciadoras do teor do direito ou restrição e do teor das condições a serem preenchidas.*

Poder-se-ia alegar que o estabelecimento de convênios entre a União e as demais pessoas políticas com valores inferiores aos indicados no decreto executivo seria contraproducente em virtude dos pequenos valores envolvidos e das obrigações de fiscalização e acompanhamento da execução do convênio de responsabilidade do órgão concedente. No entanto, esse raciocínio só pode ser válido na situação em que fique demonstrada que a concretização da ação de governo será melhor executada sem a celebração do convênio. Ou seja, naquelas hipóteses em que o convênio se revele inconveniente ou impraticável, conforme dispõe o art. 10, II, do Decreto-Lei nº 200/67.

Não é demais dizer que os valores estipulados no Decreto nº 6.170/07 podem ser elevados se considerarmos os municípios mais carentes da Federação. Por conseguinte, eles são penalizados, pois deixam de perceber recursos que poderiam ser transferidos da União. Tais recursos permitem incrementar os investimentos dessas localidades, tendo em vista que os respectivos orçamentos estão praticamente comprometidos com despesas correntes. Diante disso, e levando em conta que o convênio é o instrumento adequado para formalizar a cooperação entre as pessoas políticas, tal medida revela-se contrária às disposições constantes nas normas legais. Além do mais, vão de encontro com as diretrizes traçadas na Constituição para o alcance dos objetivos da República, especialmente no que se refere à erradicação da pobreza e da marginalização e à redução das desigualdades sociais e regionais.

Vale dizer que a Administração Pública não pode deixar de atender às necessidades gerais da comunidade ou criar dificuldades ou exigências não previstas em lei para tal atendimento, pois isso atentaria contra a essência da função pública no Estado Democrático de Direito. BANDEIRA DE MELLO nos ensina que *“função pública, no Estado Democrático de Direito, é a atividade exercida no cumprimento do dever de alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica.”*

Também, as lições de HELY LOPES MEIRELLES nos ensinam que<sup>19</sup>

*No desempenho dos encargos administrativos o agente do Poder Público não tem a liberdade de procurar outro objetivo, ou de dar fim diverso do prescrito em lei para a atividade. Não pode, assim, deixar de cumprir os deveres que a lei lhe impõe, nem renunciar a*

## ANEXO II

### Projeto de Decreto Legislativo

*qualquer dos poderes e prerrogativas não lhe são outorgados em consideração pessoal, mas sim para serem utilizados em benefício da comunidade administrada. Descumpri-los ou renunciá-los equivalerá a desconsiderar a incumbência que aceitou ao empossar-se no cargo ou função pública. Por outro lado, deixar de exercer e defender os poderes necessários à consecução dos fins sociais, que constituem a única razão de ser da autoridade pública de que é investido, importará renunciar aos meios indispensáveis para atingir os objetivos da Administração.*

A fim de otimizar o uso dos recursos públicos, pode a Administração Pública estabelecer controles simplificados para fiscalização e acompanhamento da execução do convênio nos casos em que os valores sejam considerados pequenos, a fim de evitar que o custo do controle supere o benefício auferido pela população ou o risco pelo uso do recurso público. Tal medida encontra amparo no disposto no art. 14 do Decreto-Lei 200/67, segundo o qual “O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de contrôles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco”.

Vale acrescentar que o Decreto nº 6.170/07 não estabeleceu limites mínimos de valores para a celebração de convênios entre a União e entidades privadas sem fins lucrativos. Tal distinção é incompreensível. Primeiro, por que as exigências dos controles durante a execução do convênio são as mesmas dos entes federados. Segundo, por que a contrapartida pode ser dispensada das entidades sem fins lucrativos a critério da Administração Pública (art. 35 da Lei nº 12.465/11). Finalmente, por que na enumeração das restrições para celebração de convênios e contratos de repasse entre a União e entidades privadas sem fins lucrativos foram indicados, exclusivamente, aqueles previstos em lei.

Por tudo isso, o art. 2º, I, do Decreto nº 6.170/07, com redação dada pelo Decreto nº 7.594/11, ultrapassou os limites da regulamentação. O Supremo Tribunal Federal entende que se o conteúdo do decreto discrepar do texto legal, a questão é de ilegalidade, conforme está declarado na ADIn 561 MC/DF<sup>20</sup>, nestes termos

*Se a interpretação administrativa da lei divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o Decreto impugnado pretendeu regulamentar, quer porque se tenha projetado ultra legem, quer porque tenha permanecido citra legem, quer porque tenha investido contra legem, a questão posta em análise caracterizará típica crise de*

---

<sup>19</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30ª ed. Malheiros Editores. São Paulo:2005. p.86

## ANEXO II

### Projeto de Decreto Legislativo

*legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar a utilização do mecanismo processual de fiscalização normativa abstrata.*

Também, na ADIn 311 MC/DF<sup>21</sup>, consta que

*Os atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas fiscais têm por finalidade interpretar a lei ou o regulamento no âmbito das repartições fiscais. CTN, Art. 100, I. Destarte, se essa interpretação discrepa da lei ou do regulamento, a questão é de ilegalidade e não de inconstitucionalidade. Esse ato normativo não está sujeito ao controle de constitucionalidade em abstrato.*

Portanto, é ilegal a exigência constante no Decreto nº 6.170/07, com redação dada pelo Decreto nº 7.594/11, de valor mínimo para celebração de convênio com os entes federados. Se a exigência é ilegal, ela não pode ser aplicada em face do princípio da legalidade, cujos parâmetros constitucionais podem ser encontrados nos arts. 5º, II, 37, *caput*, e 84, IV.

O art. 84, IV, em harmonia com o princípio da legalidade, consagrado no art. 5º, II, da Lei Maior, delimita o poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo, ao fixar que ao Presidente da República compete, privativamente, “*sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução*”. Isso significa que os atos normativos devem ater-se aos limites da lei para sua fiel execução, pois só a lei autoriza a atuação da Administração Pública. Conforme estabelece o art. 37 da Constituição Federal, a “*administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade*”.

Bandeira de Mello, ao analisar os referidos comandos constitucionais, ensina que<sup>22</sup>

*consagra-se, em nosso Direito Constitucional, a aplicação plena, cabal, do chamado princípio da legalidade, tomado em sua verdadeira e completa extensão. Em consequência, pode-se, com Pontes de Miranda, afirmar: “Onde se estabelecem, alteram ou extinguem direitos, não há regulamentos – há abuso de poder regulamentar, invasão de competência legislativa. O regulamento não é mais do que auxiliar das leis, auxiliar que sói pretender, não raro, o lugar delas, mas sem que possa, com tal desenvoltura, justificar-se e lograr que o elevem à categoria de lei”.*

Para Michel Stassinopoulos, “*Em um Estado de Direito a Administração encontra-se não apenas na impossibilidade de agir contra*

---

<sup>20</sup> Publicação: DJ 23-03-2001 PP-00084 EMENT VOL-02024-01 PP-00056

<sup>21</sup> Publicação: DJ 14-09-1990 PP-09423 EMENT VOL-01594-01 PP-00023

<sup>22</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 28ª ed, Malheiros Editores. São Paulo: 2011. p. 345.

## ANEXO II

### Projeto de Decreto Legislativo

legem ou extra legem, mas é obrigada a agir sempre secundum legem”.<sup>23</sup>

A Constituição Federal subordinou, integralmente, a atuação da Administração Pública aos limites estabelecidos em lei. De acordo com Bandeira de Mello, fê-lo, dessa maneira,<sup>24</sup>

*por advertida contra a tendência do Poder Executivo de sobrepor-se às leis. É que o Executivo, no Brasil, abomina a legalidade e tem o costumeiro hábito de afrontá-la, sem ser nisto coartado, como devido. Daí a insistência constitucional, possivelmente na expectativa de que suas dicções tão claras e repetidas ad nauseam encorajem o Judiciário a reprimir os desmandos do Executivo.*

Desse modo, o Decreto nº 6.170/07, com redação do Decreto nº 7.594/11, deve ater-se às disposições das leis. Uma vez que estabeleceu exigência não prescrita em lei, ultrapassou os limites legais. Como a Administração Pública deve obediência ao princípio da legalidade, insculpido no art. 37 da Constituição Federal, ela está impossibilitada de aplicar o dispositivo em questão.

Mesmo vício verifica-se no art. 10, I, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507, de 24 de novembro de 2011, uma vez que regulamenta a aplicação do mencionado decreto, nos termos do seu art. 18.

Em face da exorbitância da regulamentação e com o fim de suspender a eficácia do referido dispositivo, propomos a edição desse decreto legislativo, em face do estatuído no art. 49, V, da Constituição Federal e com fulcro no art. 24, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Tal proposição, segundo estabelecido no art. 109, II, do Regimento Interno é o instrumento adequado para o alcance do objetivo pretendido.

Sala das Sessões, em        de        de 2012

Deputado ...

---

<sup>23</sup> STASSINOPOULOS apud MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 28ª ed, Malheiros Editores. São Paulo: 2011, p. 348

<sup>24</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 28ª ed, Malheiros Editores. São Paulo: 2011. p. 350.

## **ANEXO III Indicação**

### **REQUERIMENTO (Do Sr. ...)**

Requer o envio de Indicação ao Poder Executivo em face do art. 2º, I, do Decreto nº 6.170, 25 de julho de 2007, e do art. 10, inciso I, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507, de 24 de novembro de 2011.

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requiero a V. Ex<sup>a</sup>. seja encaminhada ao Poder Executivo a Indicação, em anexo, para que faça um reexame do disposto no art. 2º, I, do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, com redação dada pelo Decreto nº 7.594, de 31 de outubro de 2011, cujo teor foi repetido no art. 10, I, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507, de 24 de novembro de 2011, levando em conta a Nota Técnica nº 12/12 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados que acompanha este expediente que analisou como improcedente o teor dos referidos comandos.

Sala das Sessões, em        de        de 2012.

DEPUTADO ...

## **ANEXO III Indicação**

### **INDICAÇÃO Nº , DE 2012 (Do Sr. ...)**

Sugere ao Ministério do Planejamento e Orçamento o reexame do art. 2º, I, do Decreto nº 6.170/07, com redação dada pelo Decreto nº 7.594/11, cujo teor foi repetido no art. 10, I, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/11.

Excelentíssima Senhora Ministra Míriam Belchior,

Dirigimo-nos à V.Exa. para expor o seguinte:

Consta no art. 2º, I, do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, com redação dada pelo Decreto nº 7.594, de 31 de outubro de 2011, o seguinte:

Art. 2º É vedada a celebração de convênios e contratos de repasse:

I - com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios cujo valor seja inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ou, no caso de execução de obras e serviços de engenharia, exceto elaboração de projetos de engenharia, nos quais o valor da transferência da União seja inferior a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais);

(...).

O teor desse dispositivo é repetido no art. 10, I, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507, de 24 de novembro de 2011.

Contudo, Nota Técnica nº 12/12 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, em anexo, aponta que o dispositivo ultrapassa os limites da regulamentação, uma vez o Decreto nº 6.170/07 foi editado com fulcro no art. 84, IV, da Constituição Federal com o propósito de normatizar o art. 10 do Decreto-Lei nº 200/67, o art. 116 da Lei nº 8.666/93 e o art. 25 da Lei Complementar nº 101/00. Esses dispositivos não dão margem para que o Poder Executivo estabeleça limites mínimos para celebração de convênios nem mesmo para transferências voluntárias da União, que é matéria reservada à Lei Complementar. Pelo contrário, tais normas estimulam a utilização do convênio como instrumento de cooperação entre os entes federados, só podendo deixar de ser celebrado nas hipóteses de impraticabilidade e inconveniência. Dessa forma, ao inserir exigência estranha às normas que se propôs regulamentar, o Decreto inovou no ordenamento jurídico, o que apenas lei pode fazer. Feriu, portanto, o princípio da legalidade. Em razão disso, e considerando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o dispositivo deve ser considerado ilegal.

Dessa forma, encaminhamos a presente Indicação a Vossa Excelência, com cópia à Secretaria de Relações Institucionais, para que se

## **ANEXO III**

### **Indicação**

manifeste acerca da matéria e faça um reexame do disposto no art. 2º, I, do Decreto nº 6.170/07, com redação dada pelo Decreto nº 7.594/11, cujo teor foi repetido no art. 10, I, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/11, tendo em conta a Nota Técnica nº 12/12 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados que acompanha este expediente.

Sala das Sessões, em      de      de 2012

DEPUTADO ...

**ANEXO IV**  
**Emenda ao PL nº 3/12 – CN (PLDO 2013)**

**PROJETO DE LEI Nº 3, DE 2012 – CN**

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências.

**EMENDA ADITIVA Nº ...**

Acrescente no Capítulo IV – Das Transferências, Seção II – Das Transferências Voluntárias, os seguintes dispositivos:

“Art. 59-A. Para celebração de convênios ou contratos de repasse com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios para realização de obras ou serviços de engenharia não poderão ser feitas exigências não previstas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, ou nesta lei, inclusive estabelecimento de limites mínimos.

Art. 59-B. Ato conjunto dos Ministros de Estado da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União poderá dispor sobre procedimento específico de acompanhamento e fiscalização da execução do convênio, aplicável àqueles de valor inferior a R\$ 100.000 (cem mil reais).”

**Sala da Comissão, em        de        de 2012**

**Deputado ...**

**JUSTIFICAÇÃO**

O art. 2º, I, do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, com redação dada pelo Decreto nº 7.594, de 31 de outubro de 2011, proíbe a celebração de convênios entre a União e os demais entes federativos com valor inferior a R\$ 100.000 (cem mil reais) ou, no caso de obras ou serviços de engenharia, de



## **ANEXO IV**

### **Emenda ao PL nº 3/12 – CN (PLDO 2013)**

transferências de recursos da União menores que R\$ 250.000 (duzentos e cinquenta mil reais). Todavia, esses valores são muito elevados para as regiões e municípios mais carentes do país, especialmente no tocante às obras ou serviços de engenharia, o que prejudica a execução de políticas públicas mediante cooperação entre os membros da Federação.

Além disso, o referido dispositivo está eivado de vício de ilegalidade. O Decreto nº 6.170/07 foi editado com fulcro no art. 84, IV, da Constituição Federal com o propósito de normatizar o art. 10 do Decreto-Lei nº 200/67, o art. 116 da Lei nº 8.666/93 e o art. 25 da Lei Complementar nº 101/00. Esses dispositivos não dão margem para que o Poder Executivo estabeleça limites mínimos para celebração de convênios nem mesmo para transferências voluntárias da União, que é matéria reservada à Lei Complementar. Pelo contrário, tais normas estimulam a utilização do convênio como instrumento de cooperação entre os entes federados, só podendo deixar de ser celebrado nas hipóteses de impraticabilidade e inconveniência. Dessa forma, ao inserir exigência estranha às normas que se propôs regulamentar, o Decreto inovou o ordenamento jurídico, o que apenas lei pode fazer. Feriu, portanto, o princípio da legalidade. Em razão disso, e considerando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o dispositivo deve ser considerado ilegal.

Dessa maneira, para tornar insubsistente o art. 2º, I, do Decreto nº 6.170/07, com redação dada pelo Decreto nº 7.594/11, proponho a emenda em tela. O art. 59-A alcança a parte final do citado comando. Por conseguinte, a exigência de transferência voluntária de recursos, de montante igual ou superior a R\$ 250.000, para celebração de convênio ou contrato de repasse com os demais entes da federação, com vistas à para realização de obras ou serviços de engenharia, fica prejudicada por contrariar disposição legal. O art. 59-B, por sua vez, atinge todo o dispositivo do Decreto nº 6.170/07. Ao prever a edição de ato que regulamente modelo simplificado de acompanhamento e fiscalização do convênio com valor global abaixo de R\$ 100.000 (cem mil reais), fica evidente a possibilidade de que esse instrumento pode ser celebrado.

Sala da Comissão, em     de     de 2012.

Deputado ...