

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 558, DE 2012.

Susta a aplicação do disposto no art. 2º, inciso I, parte final, 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.

Autor: Deputado **EDINHO ARAÚJO**

Relator: Deputado **ARNALDO JARDIM**

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 558, de 2012, de autoria do ilustre Deputado, Edinho Araújo, susta a aplicação do disposto no art. 2º, inciso I, parte final, 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.

Tais normativos pretendem vedar a celebração de convênios da União com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios cujo valor seja inferior a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), no caso de execução de obras e serviços de engenharia, exceto elaboração de projetos de engenharia.

Além disso, a referida Portaria Interministerial tem levado a interpretações equivocadas de que convênios de valor inferior a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) oriundos de emendas parlamentares estariam afrontando a mesma, já que este valor faria referência ao somatório do Convênio acrescido dos valores de contrapartida e das despesas administrativas.

Segundo o autor, em face da exorbitância da regulamentação e com o fim de suspender a eficácia do referido dispositivo, ele propõe a edição desse decreto legislativo, tende em vista o inscrito no art. 49, V, da Constituição Federal e com base no art. 24, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O Projeto de Decreto Legislativo nº 558, de 2012, foi distribuído a esta Comissão de Finanças e Tributação e posteriormente segue para a apreciação na Comissão de Constituição de Justiça e Redação antes de ser analisado pelo Plenário da Casa.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame do mérito, inicialmente apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, arts 32, X, *h*, e 53, II e de Norma interna da própria CFT, que “Estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada em 29 de maio de 1996.

Dispõe o Regimento Interno que somente se sujeitam ao exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira as proposições que importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública. Adicionalmente, a Norma Interna estabelece, em seu art. 9º, que “Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não”.

A proposição em análise, ao sustar a aplicação do disposto no art. 2º, inciso I, parte final, 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, não gera impacto direto sobre as finanças públicas federais. Na verdade, ela permite a execução de despesas já inseridas nas Leis Orçamentárias por possibilitar a aplicação menos restritiva e inadequada da legislação que regula a celebração de convênios. Por essa razão, entendemos não ser cabível o pronunciamento quanto à adequação da Proposição, conforme o citado art. 9º da Norma Interna.

Quanto ao mérito, é preciso entender esta proposição em suas duas dimensões. A primeira refere-se à ilegalidade do dispositivo que estabelece restrições às transferências voluntárias da União. A segunda, diz respeito à leitura equivocada feita pelo Executivo das próprias normas que editou.

Como dispõe a Constituição federal em seus art. 163, I, e 165, §9º, II, normas de finanças públicas devem ser tratadas em lei complementar. A saber:

“Art. 163 - Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

Art., 165 -

§ 9º - Cabe à lei complementar:

.....

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.”

Uma das evidências dessa afirmação é que o art. 167, x, inserido no Capítulo II, que trata das finanças públicas, estatui à proibição à transferências voluntária de recursos pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras para pagamento de despesas com pessoal ativo e pensionistas, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como lei de responsabilidade fiscal (LRF), define, no art. 25, transferências voluntárias

como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. No § 1º desse comando, estabelece algumas exigências e afirma que outras podem ser fixadas na lei de diretrizes orçamentárias (LDO). Também, o art. 4º da lei complementar estatui que a LDO deva dispor sobre demais condições e exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas.

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. Em nenhum desses dispositivos é tratada a questão do limite mínimo de transferência da União.

Para Túlio Cambraia¹ não pode o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, com redação dada pelo Decreto nº 7.594, de 31 de outubro de 2011, ampliar o alcance das normas insculpidas na LFR e na LDO, como o fez ao criar nova exigência para a transferência voluntária.

Além disso, de acordo com a Constituição Federal,

“Art. 84. compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

(...)”

Isso significa que o decreto tem natureza de regulamento. Isto é, ele é expedido para disciplinar a fiel aplicação da lei. Dessa forma, deve ser inteiramente subordinado à lei. Por conseguinte, não pode limitá-la nem ampliá-la.

Segundo Pontes de Miranda, se “o regulamento cria direitos ou obrigações, ou faz reviver direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções, que a lei apagou, é inconstitucional”.

Para Bandeira de Mello²:

“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

¹ CAMBRAIA, Túlio. Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento. Transferências Voluntárias para Execução de Obras e Serviços de Engenharia. Nota Técnica nº 12, Abril de 2012.

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 17ª ed., Malheiros Editores, São Paulo: 2004. p. 323

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 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.”

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, 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.”

Portanto, é ilegal a exigência inserida no Decreto nº 6.170/07 por intermédio do Decreto nº 7.594/11 de valor mínimo de transferência da União de R\$ 250 mil para celebração de convênio ou contrato de repasse no caso de obras ou serviços de engenharia. 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.

Agora analisaremos o segundo aspecto da matéria, que a tornou mais absurda, qual seja, à leitura equivocada feita pelo Executivo das próprias normas que editou, pois está impedindo que emendas parlamentares de valor de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) sejam contempladas. Não se pode afirmar que uma programação, oriunda de emenda parlamentar, que consigne o montante de R\$ 250.000,00 para execução de obras ou serviços de engenharia, na modalidade de aplicação 30 ou 40 (transferência voluntária para Estados e Municípios, respectivamente), esteja em desconformidade o art. 2º, § 1º, do Decreto nº 6.170/07. Por conseguinte, não há violação ao art. 10, I, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/11, que regulamenta o decreto e possui a mesma redação deste.

A remuneração dos serviços prestados pelo mandatário da União, como demonstrado adiante, corre à conta do orçamento do órgão por meio do qual a União celebrou o contrato de repasse, cujos recursos podem ser alocados em categoria de programação diversa e processam-se na modalidade de aplicação 90 (aplicação direta).

Tendo em vista que as despesas administrativas não oneram o convênio ou o contrato de repasse; o parlamentar, ao propor uma emenda ao projeto de lei orçamentária, cuja execução do programa de trabalho se dará por meio de transferência voluntária da União para Estados ou Municípios, tem a preocupação de observar as exigências legais e assegurar que os recursos

alocados, somados à contrapartida, sejam suficientes para a realização do objeto desejado. As despesas administrativas não são consideradas, uma vez que são de responsabilidade dos órgãos por intermédio dos quais a União celebra o convênio.

Como bem explicado por Cambraia (2012):

“de acordo com o art. 5º, II, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/11, cabe ao concedente à adoção de providências para assegurar a regular celebração do convênio ou instrumento congênere, o acompanhamento da sua execução, o ateste da realização do objeto e a análise e aprovação da prestação de contas. No entanto, no § 1º desse dispositivo consta que o concedente (União) pode delegar essas atribuições a uma instituição financeira por meio da celebração de contrato de prestação de serviços (CPS). Esse contrato regula a prestação de serviços realizados pela mandatária da União a favor do concedente, que deve conter as atribuições delegadas, as limitações do mandato e a forma de remuneração pelos serviços.

Tal circunstância é uma exigência excepcional para execução de programa de trabalho que objetive a realização de obra ou serviço de engenharia, que só ocorre nos casos em que o concedente não dispuser de estrutura para acompanhar execução do convênio, conforme dispõe o art. 8º do Decreto nº 6.170/07. Em outras palavras, a Administração Pública tem a faculdade de recorrer ao agente financeiro, caso não deseje ampliar sua estrutura, e, assim, desincumbir-se das obrigações de fiscalização e execução do convênio.

Esse procedimento onera a União em função dos serviços prestados que devem ser remunerados ao agente financeiro, fixados no CPS. Porém, a União incorre nessas mesmas despesas ao celebrar o convênio por meio de algum órgão aparelhado para realizar as funções de acompanhamento e execução do referido instrumento, tendo vista as despesas necessárias à manutenção da estrutura.

As despesas em questão correm à conta do orçamento do órgão por meio do qual a União tenha celebrado o convênio ou contrato de repasse. A diferença entre eles é que no convênio, que não tem a figura do interveniente, os recursos já são alocados em dotações próprias destinadas à manutenção do órgão.

No contrato de repasse, os recursos devem constar em categoria de programação específica ou correr à conta das dotações destinadas às respectivas transferências, em conformidade com o estatuído no § 1º do art. 107 da Lei nº 12.465/11.

Ambas as situações não provocam elevação do valor global do convênio ou contrato de repasse, representado pelo total do valor da transferência da União e da contrapartida dos demais entes públicos. Não é demais dizer que, na execução do convênio ou do contrato de repasse, não podem ocorrer despesas estranhas à

obtenção do objeto, conforme estabelece o art. 25, § 2º, da LRF. Nesse sentido, o art. 52, I, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/11, proíbe despesas referentes à taxa de administração, de gerência ou similar.

Embora apenas o termo “convênio” tenha sido utilizado no citado dispositivo, ele abrange, também, o contrato de repasse, uma vez que este é uma espécie do gênero daquele. No contrato de repasse, em razão da falta de estrutura para o exercício das funções de acompanhamento e fiscalização do convênio, a instituição ou agente financeiro por intermédio do qual a transferência de recursos se processa atua como mandatário da União para cumprimento daquelas atribuições. No entanto, os envolvidos, denominados partícipes, possuem interesses recíprocos, em regime de cooperação mútua, com vistas à realização de algum objeto.

A fim de espantar qualquer dúvida acerca da matéria, o Manual de Orientações Técnicas aos Municípios, elaborado pela Caixa Econômica Federal e que cuida do disciplinamento dos contratos de repasse, possui a mesma redação da portaria, no entanto, com o vocábulo “contrato” em vez de convênio”.

Desse modo, as despesas com a contratação dos serviços do agente financeiro são de responsabilidade do órgão por meio do qual a União celebrou o contrato de repasse; não oneram o contrato de repasse; e, corresponde a um pagamento pelos serviços prestados pelo agente financeiro, processado na modalidade de aplicação 90.

Aliada a esta preocupação que ensejou a edição dessas normas, e neste ponto está embutido um grau considerável de preconceito quanto ao papel desempenhado pelo Poder Legislativo, especialmente no que se refere às emendas parlamentares. Em um país de dimensões continentais como o nosso, as emendas parlamentares conseguem atender, muitas vezes, demandas que o Executivo Federal não tem condições de enxergar ou de colocar como prioridade para elaboração de suas políticas públicas. Entender as emendas como uma relação clientelista é um erro que acomete certas pessoas, mas que jamais poderia ser a interpretação dada pelo governo federal legitimamente eleito, tal qual os senhores parlamentares. Esse é um dos pilares da democracia representativa, a legitimidade da delegação confiada pelo povo.

Além disso, o Executivo parece desejar dificultar os laços cooperativos do Poder Legislativo com os gestores regionais e municipais. No entanto, ao fazer esta leitura o Executivo está simplesmente prejudicando milhares de municípios, especialmente os menores e mais carentes. E, por conseguinte, milhões de brasileiros pobres e miseráveis. Além disso, interfere na atuação legítima, harmônica e autônoma do Poder Legislativo, o que deveria evitar. E, por fim, o faz da maneira mais inadequada, utilizando instrumentos legais que afrontam às leis vigentes. Se o que se quer é restringir o alcance das emendas parlamentares seria mais ético que o Executivo contingenciasse tais rubricas orçamentárias arcando com os custos políticos de tal decisão. E não instituir

uma norma que viola frontalmente o direito constituído e que pretende dotar de legalidade algo que afronta às leis.

O presente Projeto de Decreto Legislativo vêm sanar esses problemas reestabelecendo a égide da legalidade nas transferências voluntárias de recursos para da União para outros entes federados. Não pode, desta forma, ser aplicada a exigência de transferência mínima da União, no valor de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) para a celebração de convênio ou contrato. O Decreto nº 6.170, de 2007, com redação do Decreto 7.594, de 2011, que deveria subordinar inteiramente à lei, nos termos do art. 84, IV, da Constituição Federal, estabeleceu exigência estranha aos diplomas legais que regem a matéria referente às transferências voluntárias.

Não se pode dizer, ainda, que há inobservância do disposto no art. 2º, §1º, do Decreto nº 6.170, de 2007, cuja redação é repetida no art. 10, I, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507, de 2011, no caso de execução de obras ou serviços de engenharia, desde que a dotação não seja inferior a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) e a modalidade de aplicação 30 ou 40. As despesas com os serviços prestados pelo mandatário da União correm à conta do orçamento do órgão por meio da qual a União celebrou o contrato de repasse e não podem onerá-lo, de acordo com o disposto no art. 25, §2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, regulamentado pelo art. 52 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507, de 2011.

Diante do exposto, somos pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à sua adequação orçamentária e financeira, e, quanto ao mérito, voto pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 558, de 2012.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado **ARNALDO JARDIM**
Relator