
TEMAS RELACIONADOS A CONVÊNIOS TRATADOS
NO ÂMBITO DO GRUPO DE TRABALHO DESIGNADO
POR MEIO DA PORTARIA PGF Nº 467/2012

Raphael Peixoto de Paula Marques
Procurador Federal

Parecer nº 03/2012/GT467/DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO Nº 00407.004303/2012-71

INTERESSADO: Procuradoria-Geral Federal

ASSUNTO: Temas relacionados a convênios tratados no âmbito do Grupo de Trabalho designado por meio da Portaria PGF nº 467/2012.

I. Direito administrativo e constitucional. Convênios celebrados com recursos oriundos de emendas parlamentares. Natureza jurídica do orçamento. Emendas parlamentares. Limitações. Resolução CN nº 01/2006. Decreto-Lei nº 200/1967. Lei Complementar nº 101/2000. Decreto 6.170/2007. Portaria Interministerial nº 507/2011.

II. Convênio. Dotação orçamentária decorrente de emenda parlamentar. Valor inferior ao estabelecido no art. 2º, I, do Decreto nº 6.170/2007. Impossibilidade de celebração, ressalvadas as situações previstas no art. 2º, parágrafo único, I e II, do citado decreto.

III. Convênio. Entidades privadas sem fins lucrativos. Dotação orçamentária decorrente de emenda parlamentar. Obrigação de realização de chamamento público. Art. 4º do Decreto nº 6.170/2007, com redação dada pelo Decreto nº 7.568/2011. Exceções estabelecidas no art. 4º, § 2º, do citado decreto, e no art. 31, I e II, da Lei nº 12.465/2011 (LDO 2012), reproduzidas no art. 52, I e II, da Lei nº 12.708/2012 (LDO 2013).

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria,

1. A manifestação em exame decorre de projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal que, por intermédio da Portaria 467/2012, criou Grupo de Trabalho que tem por objetivo:

I - identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da PGF, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II - promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da PGF; e

III - submeter à consideração do Procurador-Geral Federal a conclusão dos trabalhos.

2. Depois de identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de pareceres, cujo objetivo é o esclarecimento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.

3. No parecer ora em apreço, cuidar-se-á do tema 10, de acordo com o Memorando Circular-Eletrônico nº 30/2012-DEPCONSU/PGF/AGU, que diz respeito às eventuais contradições entre a lei orçamentária anual, notadamente as emendas parlamentares, e decretos regulamentadores, em especial a) a discrepância entre o valor destinado na emenda parlamentar e o valor mínimo para convênios previsto no Decreto nº 6.170/2007 e b) a suposta incompatibilidade entre emenda parlamentar nominal à entidade privada sem fins lucrativos e a regra da obrigatoriedade do chamamento público previsto no Decreto nº 6.170/2007.

I) A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL: CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

4. A Constituição de 1988 regulamentou a matéria relativa às finanças públicas no capítulo II do Título VI, reservando a seção II exclusivamente para “Dos Orçamentos”. Relativamente à lei orçamentária anual, o art. 165 estabeleceu o seguinte:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

[...]

§ 5º - *A lei orçamentária anual* compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

[...]

§ 8º - A lei orçamentária anual *não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa*, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

5. Estes dispositivos constitucionais fizeram com que a temática orçamentária relaciona-se quase que exclusivamente com o planejamento da gestão patrimonial e à alocação de recursos públicos. Gilmar Mendes e Paulo Gonet chegam a defender que “em certo sentido, pode-se mesmo afirmar que o processo orçamentário não passa de um complexo e diferenciado processo legislativo de planejamento e autorização do gasto público”.¹ Dentro desse contexto, o Poder Executivo sobressai-se como o principal ator no processo de elaboração de normas orçamentárias:

Empenha-se-lhe, em primeiro plano, o papel de coordenador e articulador das propostas orçamentárias, inclusive daquelas enviadas pelos outros Poderes e órgãos autônomos, dentro dos limites da lei de diretrizes orçamentárias, bem como de garantidor de sua compatibilidade com os princípios constitucionais financeiros, por

1 MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1511.

meio do reconhecimento da exclusividade de envio do projeto de lei orçamentária ao Legislativo. [...] Por trás desse poder, que reflete a tradição e histórica constitucional, está a viabilização do Executivo como primeiro e supremo definidor das políticas ou programas de ação que serão desenvolvidos pelo Estado [...]. Esse itinerário todo para dizer que o Legislativo, no exercício de sua competência ordinária, não pode impor um determinado programa de governo, que venha a consumir tanto ou quanto do valor arrecadado [...].²

6. Por conta dessas características, a natureza jurídica das leis orçamentárias passou a ser assunto controverso entre os doutrinadores. De acordo com Marcos Nóbrega, as divergências doutrinárias acerca do orçamento podem ser ordenadas em quatro grupos, prevalecendo, dentre eles, o entendimento baseado na teoria da lei formal:

A primeira corrente defende a tese, baseada nos trabalhos pioneiros de Honnel, de que o orçamento é sempre uma lei, posto que emana do Poder Legislativo. Trata-se de uma visão meramente formal das leis orçamentárias que estariam desprovidas de qualquer conteúdo jurídico. A segunda visão adota a idéia de que as leis devem ser classificadas segundo seu conteúdo jurídico e não somente com base nos órgãos das quais emanam. Dessa forma, embora o orçamento apresente intrinsecamente a forma de lei, trata-se na verdade de um mero ato administrativo.

Uma terceira corrente, que ganhou grande expressão, é aquela capitaneada por Leon Duguit que também entende que o orçamento é um simples ato administrativo, no entanto, apenas no que se refere à parte da autorização das despesas pois as regras orçamentárias que autorizam a cobrança e arrecadação de tributos não devem ser consideradas meros atos administrativos, mas, sim, leis de conteúdo material.

Por fim, a visão de Gastón Jèze segundo a qual o orçamento, em nenhuma de suas partes, poderia ser considerado lei, tanto quanto à sua natureza como ao seu conteúdo. Trata-se apenas de peças que têm aparência de lei e dessa forma entende Jèze, que tanto a parte que autoriza despesas como aquela que prevê as receitas são meros atos administrativos. [...]. No que diz respeito às despesas,

² SAMPAIO, José Adércio Leite. *A Constituição reinventada pela Jurisdição Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 489-500.

as autorizações contidas no orçamento não dão a certeza da sua execução, ficando submetidas aos recursos disponíveis. Jêze considera, portanto, os orçamentos como meros atos-condição que seriam aqueles editados mediante situações estabelecidas por outros tipos de atos, os chamados atos-regra que regulamentam situações gerais e impessoais.

[...]

Malgrado toda discussão de ordem doutrinária, entende-se que *a teoria da lei formal, já consagrada, conforme visto no Direito brasileiro, de fato, se adapta com muito mais propriedade à nossa realidade. O argumento da frustração popular diante da não execução dos programas contemplados no orçamento, deve ser visto não como uma falha do conceito formal de orçamento, mas, sim, da fragilidade dos nossos instrumentos de planejamento. O orçamento deve ser tratado como autorização, posto que a realidade econômica, as adversidades, a mudança do contexto no qual está inserida a execução orçamentária, e até mesmo a mudança de planos determinada pelo Governo podem ensejar a não execução de programas já contemplados nas peças orçamentárias.*³

7. Assim, em que pese ao dissenso quanto à natureza do orçamento, prepondera no Direito pátrio a noção de que tais documentos são leis em sentido formal, sendo necessário que os agentes públicos pratiquem atos jurídicos tendentes à realização efetiva dos recursos cujo dispêndio é autorizado, à medida que as receitas públicas são auferidas. Para Luiz Emygio F. da Rosa Jr,

Parece-nos claro que o orçamento deve ser considerado no novo texto constitucional como lei formal. É, portanto, ato jurídico, pois tem o claro objetivo de limitar o orçamento à sua função formal de ato governamental, cujo propósito é *autorizar as despesas a serem realizadas no ano seguinte* e calcular os recursos prováveis com que tais gastos poderão ser realizados, *mas não cria direitos subjetivos.* [...] Além disso, *as chamadas despesas variáveis não criam para o Estado a obrigação de efetivá-las, por não conferirem direito subjetivo às pessoas que iriam ser beneficiadas com sua realização.* Resumindo, entendemos que o orçamento é lei formal, que por ser disciplinada pela Constituição em seção diferente daquela própria das leis, deve também ser considerada

3 NÓBREGA, Marcos. *Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 96-99.

lei especial, mas seu conteúdo é mero ato de administração. Isso porque fixa as despesas públicas e prevê as receitas públicas, não podendo versar sobre outra matéria que não seja a orçamentária.⁴

8. Igualmente, para Kiyoshi Harada, a falta de generalidade, abstração e permanência, faz da lei orçamentária “uma lei de efeito concreto para vigorar por um prazo determinado de um ano, fato que, do ponto de vista material, retira-lhe o caráter de lei. Exatamente essa peculiaridade levou parte dos estudiosos a sustentar a tese do orçamento como ato-condição”.⁵ Por isso, conforme Ricardo Lobo Torres,

A teoria de que o orçamento é lei formal, que *apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, sem criar direito subjetivos* e sem modificar as leis tributárias e financeiras, é, a nosso ver, a que melhor se adapta ao direito constitucional brasileiro; e tem sido defendida, principalmente sob a influência da obra de Jêze, por inúmeros autores de prestígio, ao longo de muitos anos e sob várias escrituras constitucionais.⁶

9. Tal entendimento repercute, inclusive, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Em precedente de 1957, o STF decidiu que “o simples fato de ser incluída no orçamento uma verba de auxílio a esta ou àquela instituição não gera, de pronto, direito a esse auxílio; [...] a previsão de despesa, em lei orçamentária, não gera direito subjetivo a ser assegurado por via judicial” (RE 34.581, Rel. Min. Cândido Motta, DJ 05/12/1957).

10. Em sede de controle abstrato de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal até bem pouco tempo não aceitava a impugnação de lei orçamentária através de ação direta de inconstitucionalidade, justamente pelo conteúdo concreto e administrativo de tais normas:

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA - C.P.M.F. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE “DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DA C.P.M.F.” COMO PRE-

4 ROSA JR, Luiz Emygio F. *Manual de Direito Financeiro e Tributário*. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p.82-83.

5 HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 74-75.

6 TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2011.

VISTA NA LEI Nº 9.438/97. *LEI ORÇAMENTÁRIA: ATO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO - E NÃO NORMATIVO*. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO: ART. 102, I, “A”, DA C.F. 1. Não há, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a impugnação de um ato normativo. Não se pretende a suspensão cautelar nem a declaração final de inconstitucionalidade de uma norma, e sim de uma *destinação de recursos, prevista em lei formal, mas de natureza e efeitos político-administrativos concretos*, hipótese em que, na conformidade dos precedentes da Corte, descabe o controle concentrado de constitucionalidade como previsto no art. 102, I, “a”, da Constituição Federal, pois ali se exige que se trate de ato normativo. Precedentes [...]. (ADI 1640 / DF, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Julgamento: 12/02/1998).⁷

11. A natureza jurídica da lei orçamentária explicita-se, também, na possibilidade de ajuste ao provável fluxo de recursos financeiros, à medida que se efetivam. Desde a edição do Decreto nº 64.441/69, que instituiu o Sistema de Programação Financeira do Tesouro Nacional, a programação e execução financeira passou a ser regulamentada de forma mais precisa. Nesse contexto, compete à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão central do sistema, elaborar e executar a programação financeira, fixar os limites globais a serem desembolsados para os órgãos setoriais e exercer a orientação normativa, supervisão técnica e fiscalização. É possível a movimentação de recursos entre as unidades do sistema de programação financeira por meio da liberação de cotas, de repasses e de sub-repasses, de acordo com a legislação pertinente, com base na qual a STN ajusta os valores propostos, aprova a programação dos Órgãos Setoriais de Programação Financeira e a registra em sistema próprio, para subsequente aprovação e liberação dos recursos, na forma do cronograma de desembolso.

12. As normas atinentes à programação e execução financeira pelo Tesouro Nacional trazem previsão expressa quanto à possibilidade de se promover ajustes na execução da lei orçamentária, senão vejamos:

⁷ Embora recentemente o STF tenha sinalizado com a mudança de sua jurisprudência quanto à possibilidade do controle abstrato de constitucionalidade de normas orçamentárias, não alterou a sua concepção quanto à natureza jurídica do orçamento. No julgamento da medida cautelar na ADI 4.048-DF, ficou assentado que “o Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade”.

DECRETO-LEI Nº 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967

Art. 17. Para ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério da Fazenda elaborarão, em conjunto, a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho.

Art. 18. Toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa e os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso.

DECRETO Nº 93.872, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1986

Art. 9º As diretrizes gerais da programação financeira da despesa autorizada na Lei de Orçamento anual serão fixadas em decreto, cabendo à Secretaria do Tesouro Nacional, em ato próprio, aprovar o limite global de saques de cada Ministério ou Órgão, tendo em vista o montante das dotações e a previsão do fluxo de caixa do Tesouro Nacional.

§ 1º Na alteração do limite global de saques, observar-se-ão o quantitativo das dotações orçamentárias e o comportamento da execução orçamentária.

LEI Nº 4320/64

Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;

b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Art. 49. A programação da despesa orçamentária, para feito do disposto no artigo anterior, levará em conta os créditos adicionais e as operações extra-orçamentárias.

Art. 50. As cotas trimestrais poderão ser alteradas durante o exercício, observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária.

LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea *c* do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

13. Nesse contexto é que o art. 167, VI, da Constituição de 1988 prevê três formas de movimentação de dotações orçamentárias: o remanejamento, a transposição e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para o outro, mediante prévia autorização legislativa.⁸ Tal espaço de manobra se faz necessário para ajustar a aplicação de recursos financeiros ao longo

8 AGUIAR, Afonso Gomes. *Lei nº 4320 comentada ao alcance de todos*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 362-363.

do exercício, com base em fatores que não são estáticos.⁹ A reserva de verba para certo setor social pelo Estado trata-se de intenção, cabendo ao administrador público, diante de situações concretas, sobretudo de escassez de recursos, priorizar determinadas despesas. Por óbvio, existem verbas orçamentárias constitucionalmente vinculadas a finalidades específicas, o que não retira do orçamento o seu caráter autorizativo.

14. Em resumo, o orçamento é lei formal, que *apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, sem criar direito subjetivos, nem vinculando o Poder Executivo a determinada execução financeira.*

II) EMENDAS PARLAMENTARES AO PROJETO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

15. Uma das atividades de maior impacto no processo político-legislativo é a possibilidade de oferecimento de emendas parlamentares durante o processo de elaboração da lei orçamentária anual. Entretanto, as negociações para aprovar emendas não garantem que um projeto, uma vez aprovado e sancionado pelo presidente da República, seja realmente implementado. Para Carlos Pereira e Bernardo Muller, embora os parlamentares tenham o direito de propor emendas individuais e coletivas ao orçamento anual, “cabe ao Executivo determinar quais delas serão executadas, na dependência dos recursos disponíveis no Tesouro Nacional”.¹⁰ No mesmo sentido, Figueiredo e Limongi defendem que as emendas parlamentares têm caráter autorizativo, como o orçamento em geral, pois a liberação para a execução depende da decisão política do

9 “Fundamentalmente, a programação de entradas no caixa se realiza mediante articulação com os órgãos que arrecadam, considerados parâmetros de cálculo que, por sua vez, consideram hipóteses para comportamento dos fatores que interferem no montante arrecadado, como índices de inflação, taxas de juros e câmbio, e nível da atividade econômica (variações do PIB, consideradas as sazonalidades e as variações em setores específicos). A saída de recursos se realiza de forma descentralizada, nos órgãos dos três poderes da União. Assim, a programação do fluxo de pagamentos implica avaliar as necessidades de recursos financeiros em cada um desses órgãos, ao longo de todo o ano, abrangendo: a execução das despesas, as transferências para outras esferas de governo (obrigatórias ou voluntárias) as restituições de receitas e quaisquer pagamentos relevantes” (ALBUQUERQUE, Claudiano Manuel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. *Gestão de Finanças Públicas*. Brasília: 2006, p. 408).

10 PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro*. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002

Executivo. Esta decisão está condicionada às prioridades do Governo, bem como às sintonias com entendimentos de coalizão partidária.¹¹

16. O processo legislativo orçamentário, notadamente quanto à possibilidade de oferecimento de emendas parlamentares, está regulamentado pelo art. 166 da Constituição de 1988:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º - As *emendas* serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º - *As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:*

11 FIGUEIREDO, Angelina Cheibud; LIMONGI Fernando. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 4, 2005. A natureza meramente autorizativa das emendas fez surgir, na Câmara dos Deputados, projeto de lei que pretende atribuir-lhes força vinculativa, de acordo com notícia no site da Câmara: “Tramita na Câmara o Projeto de Lei Complementar (PLP) 174/12, do deputado Nilson Leitão (PSDB-MT), que obriga o Poder Executivo a executar as emendas parlamentares (de deputados, senadores, bancadas estaduais e comissões do Congresso) nas áreas de educação, saúde e segurança pública e social, destinadas aos municípios. A proposta altera a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar 101/00). A obrigatoriedade de execução vale mesmo em caso de queda na arrecadação federal. Atualmente, as emendas parlamentares não têm execução obrigatória”. Fonte: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/administracao-publica/421528-projeto-obriga-execucao-de-emendas-parlamentares-destinadas-a-municipios.html>.

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

17. Além das limitações constitucionais, a propositura de emendas é regulada, também, pelo próprio Congresso Nacional. Atualmente, a matéria encontra-se disciplinada pela Resolução CN nº 01/2006. Esta norma regulamentar prevê a edição anual de um Parecer Preliminar, votado pela Comissão Mista de Orçamento, logo após a chegada do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) ao Congresso, onde são definidas normas adicionais a serem observadas pelos parlamentares na ocasião de oferecimento de emendas. De acordo com os artigos 37 a 40 do normativo citado, as emendas são classificadas como de remanejamento, de apropriação ou de cancelamento.¹² Consoante os artigos 43 a 50 da resolução, elas podem ser individuais e/ou coletivas. Estas se subdividem

12 Art. 38. Emenda de remanejamento é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto as da Reserva de Contingência.

§ 1º A emenda de remanejamento somente poderá ser aprovada com a anulação das dotações indicadas na própria emenda, observada a compatibilidade das fontes de recursos.

§ 2º Será inadmitida a emenda de remanejamento que não atenda ao disposto neste artigo e nos arts. 47 e 48.

Art. 39. Emenda de apropriação é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de:

I - recursos integrantes da Reserva de Recursos a que se refere o art. 56;

II - outras dotações, definidas no Parecer Preliminar.

Art. 40. Emenda de cancelamento é a que propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.

em emendas de comissões permanentes do Senado e da Câmara dos Deputados e emendas de bancadas estaduais.

18. A Resolução CN nº 01/2006 estabeleceu vários requisitos para as emendas individuais e coletivas. Quanto às emendas de comissão, o art. 44 determinou o seguinte:

Art. 44. As emendas de Comissão deverão:

I - ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação;

II - ter caráter institucional e representar interesse nacional, observado o disposto no art. 47, incisos II a V, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto;

III - conter, na sua justificação, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional.

19. Relativamente às emendas de bancadas estaduais, as condições são transcritas abaixo:

Art. 47. As emendas de Bancada Estadual deverão:

I - ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação, aprovada por 3/4 (três quartos) dos Deputados e 2/3 (dois terços) dos Senadores da respectiva Unidade da Federação;

II - identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada;

III - no caso de projetos, contemplar, alternativamente a:

a) projeto de grande vulto, conforme definido na lei do plano plurianual;

b) projeto estruturante, nos termos do Parecer Preliminar, especificando-se o seu objeto e a sua localização;

IV - no caso de atividades ou operações especiais, restringir-se às modalidades de aplicação 30 (trinta - governo estadual) e 90 (noventa - aplicação direta);

V - em sua justificação, conter, no mínimo:

a) os elementos necessários para avaliar a relação custo benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais;

b) o valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto;

c) as demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas.

20. Já quanto às emendas individuais, os requisitos são estes:

Art. 49. Cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto, cabendo ao Parecer Preliminar fixar o valor total do conjunto das emendas a serem apresentadas, por mandato parlamentar, nos termos do art. 52, II, i.

Art. 50. As emendas individuais:

I - que destinarem recursos a entidades de direito público, deverão observar a programação passível de ser objeto de emendas, definida pelo Parecer Preliminar;

II - que destinarem recursos a entidades privadas, deverão observar a programação passível de ser objeto de emendas, definida no Parecer Preliminar e, cumulativamente:

a) atender às disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias;

b) estipular as metas que a entidade beneficiária deverá cumprir, demonstrando a sua compatibilidade com o valor da emenda;

c) identificar a entidade beneficiada, seu endereço e o nome dos responsáveis pela direção;

III - deverão, no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere.

Parágrafo único. O Parecer Preliminar especificará os elementos que deverão constar da justificativa das emendas individuais.

21. Portanto, percebe-se que as emendas parlamentares estão sujeitas a restrições de diversas ordens. Além das limitações existentes internamente no âmbito do próprio Legislativo, a Constituição de 1988, como se viu, estabeleceu regras fundamentais para a aprovação de emendas, quais sejam: i) não podem acarretar aumento na despesa total do orçamento, a menos que sejam identificados erros ou omissões nas receitas, devidamente comprovados; ii) é obrigatória a indicação dos recursos a serem cancelados de outra programação, já que normalmente as emendas provocam a inserção ou o aumento de uma dotação; iii) não podem ser objeto de cancelamento as despesas com pessoal, benefícios previdenciários, juros, transferências constitucionais e amortização de dívida; e iv) é obrigatória a compatibilidade da emenda apresentada com as disposições do PPA e da LDO.

III) LIMITES AO REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS DECORRENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES: O VALOR MÍNIMO DO CONVÊNIO

22. O Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007, ao regulamentar “os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos”, criou duas regras que trazem alguma complexidade quando se fala em repasse de recursos financeiros decorrentes de dotação orçamentária fruto de emenda parlamentar.

23. A primeira delas é a regra inscrita no art. 2º, I, que estabelece um valor mínimo para a celebração de convênios:

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)*; (Redação dada pelo Decreto nº 7.594, de 2011)

24. Nesse contexto, pode-se indagar sobre a possibilidade de celebrar convênio cujo valor seja inferior aos valores previstos no art. 2, I, mas decorrente de emenda parlamentar.

25. Como se viu anteriormente, o orçamento anual é, no atual modelo constitucional brasileiro, autorizativo. Nada impede que o Presidente da República, no uso de sua competência constitucional, edite decreto com determinada orientação no âmbito interno da Administração Pública Federal. Cite-se, como exemplo, a obrigatoriedade estabelecida pelo Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão eletrônico, quando a Lei nº 10.520/2002 apenas estabelece uma faculdade. Vejamos o comentário de Marçal Justen Filho acerca do assunto:

Assim se passa no art. 4º, que determina a obrigatoriedade da adoção do pregão, preferencialmente na versão eletrônica. Não cabe a um regulamento estabelecer disposição com tal eficácia, se não estava ela prevista na Lei. Essa imposição não apresenta natureza regulamentar. No entanto, é perfeitamente possível que as autoridades supremas de cada Poder estabeleçam disciplina sobre a escolha das modalidades licitatórias. Assim, o Presidente da República poderia, validamente, estabelecer que todos os órgãos a ele subordinados deveriam – por exemplo – optar por tomada de preços nos casos em que fosse cabível o convite. A Lei faculta essa substituição, não torna obrigatória. Mas ela pode ser imposta como devida se a autoridade superior de um certo Poder assim o decidir. [...] afigura-se como válida a utilização de um decreto para impor a obrigatoriedade da adoção do pregão para contratação de bens e serviços comuns. Não se faz necessária uma lei para disciplinar a escolha pela Administração Pública da modalidade licitatória. Trata-se de orientação que pode ser emitida por via administrativa, exteriorizando uma determinação da autoridade administrativa de mais elevado nível hierárquico na organização estatal.¹³

13 JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão (Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico). 5ª edição. São Paulo: Dialética, 2009, p. 285; 30305-306.

26. Nesse sentido, não há, no caso, regulamento *ultra vires*, mas apenas a adoção por determinada orientação normativa no âmbito administrativo interno. Afora a regra regulamentar, pode-se indicar o art. 10, § 5º, do Decreto-Lei nº 200/67, como norma autorizadora da limitação de valor mínimo nos convênios: “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 [...]”. Essa impraticabilidade pode ser, inclusive, do ponto de vista da *eficiência e da economicidade*, em consonância com o que estabelece a Constituição de 1988 no seu art. 37 e 70. De todo modo, ainda haverá a possibilidade de executar a dotação orçamentária decorrente de emenda parlamentar, já que o Decreto nº 6.170/2007 estabeleceu uma alternativa para o assunto:

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);

[...]

Parágrafo único. *Para fins de alcance do limite estabelecido no inciso I do caput, é permitido:*

I - consorciamento entre os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios; e

II - celebração de convênios ou contratos de repasse com objeto que englobe vários programas e ações federais a serem executados de forma descentralizada, devendo o objeto conter a descrição pormenorizada e objetiva de todas as atividades a serem realizadas com os recursos federais.

27. A orientação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no Portal dos Convênios, por meio da seção “Perguntas e Respostas”, é a de que não existem exceções à regra que manda observar os limites mínimos de valores para a assinatura de convênios, mesmo quando custeados com recursos de emenda parlamentar:

4.7 - Uma proposta de trabalho oriunda de emenda parlamentar, mesmo com o valor inferior a R\$ 100.000,00, poderá ser cadastrada no SICONV?

R: *Não*. Tanto o Decreto 6.170/2007, quanto o artigo 6º, inciso I, da Portaria nº 127/2008, dispõem quanto à impossibilidade de celebrar ajustes com valores inferiores a cem mil reais “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)”.
Não há exceção para a regra.

28. Verifica-se que tal entendimento é adotado, também, pela Câmara dos Deputados. Nos termos do Manual de Emendas ao Orçamento da União para 2012, disponível no *site* da Câmara, no “Capítulo I.2 – Emendas ao PLOA conforme a Resolução nº 1/2006-CN”, apresenta-se em destaque a advertência de que

b) a celebração de convênios entre a União e os demais entes federativos *não deve ser inferior a R\$ 100.000* (cem mil reais), sendo que para *obras e serviços de engenharia*, exceto elaboração de projetos, *deve ser igual ou superior a R\$ 250.000* (duzentos e cinquenta mil reais). (Decreto nº 6.170/07, art. 2º, I, com redação dada pelo Decreto nº 7.594, de 31 de outubro de 2011).

29. Pode-se concluir, em resumo, e levando em conta a natureza jurídica da lei orçamentária anual, que a limitação de valor deve prevalecer mesmo nos casos de dotação orçamentária decorrente de emenda parlamentar. Nada impede, contudo, que seja utilizada da faculdade estabelecida no art. 2º, parágrafo único, I e II, do Decreto nº 6.170/2007, para fins de alcance do valor mínimo.

IV) LIMITES AO REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS DECORRENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES: A OBRIGATORIEDADE DE CHAMAMENTO PÚBLICO NO CASO DE ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS

30. A segunda limitação ao repasse de recursos financeiros decorrentes de emendas parlamentares é a prevista no art. 4º do Decreto nº 6.170/2007:

Art. 4^ªA celebração de convênio ou contrato de repasse com *entidades privadas* sem fins lucrativos *será precedida* de chamamento público a ser realizado pelo órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste. (Redação dada pelo Decreto nº 7.568, de 2011).

31. Tal obrigação já foi internalizada pela Câmara dos Deputados, através do Manual de Emendas ao Orçamento da União para 2012, no “Capítulo I.2 – Emendas ao PLOA conforme a Resolução nº 1/2006-CN”:

a) a execução de dotação cujo objetivo seja a transferência de recursos mediante a celebração de *convênio entre a União e entidade privada sem fins lucrativos* *será precedida de chamamento público*, nos termos do art. 4^º do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, com redação dada pelo Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011.

32. A Lei nº 12.465/2011 (LDO 2012) vai em caminho semelhante ao estabelecer, como regra geral, o cumprimento do princípio da impessoalidade através da necessidade de estabelecimento de critérios objetivos para a seleção de entidades privadas:

Art. 34. Sem prejuízo das disposições contidas nos arts. 30, 31, 32 e 33 desta Lei, *a transferência de recursos prevista na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a entidade privada sem fins lucrativos*, nos termos do disposto no § 3^º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, dependerá da justificação pelo órgão concedente de que a entidade complementa de forma adequada os serviços prestados diretamente pelo setor público e ainda de:

[...]

VI – *publicação, pelo Poder respectivo, de normas*, a serem observadas na concessão de subvenções sociais, auxílios e contribuições correntes, *que definam, entre outros aspectos, critérios objetivos de habilitação e seleção das entidades beneficiárias* e de alocação de recursos e prazo do benefício, prevendo-se, ainda, cláusula de reversão no caso de desvio de finalidade.¹⁴

14 Tais regras foram reproduzidas no art. 55, VI, da Lei nº 12.708/2012 (LDO 2013).

33. Nesse sentido, a regra geral é que seja realizada a devida seleção pública, baseado em critérios objetivos e impessoais, como etapa prévia à celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos.

34. Contudo, algumas exceções são estabelecidas pela legislação. O Decreto nº 6.170/2007, no art. 4º, § 2º, autoriza o afastamento da regra nos seguintes casos:

Art. 4º A celebração de convênio ou contrato de repasse com *entidades privadas* sem fins lucrativos *será precedida* de chamamento público a ser realizado pelo órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste. (Redação dada pelo Decreto nº 7.568, de 2011).

[...]

§ 2º O *Ministro de Estado ou o dirigente máximo da entidade* da administração pública federal *poderá*, mediante decisão fundamentada, *excepcionar* a exigência prevista no caput nas seguintes situações: (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

I - nos *casos de emergência ou calamidade pública*, quando caracterizada situação que demande a realização ou manutenção de convênio ou contrato de repasse pelo prazo máximo de cento e oitenta dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação da vigência do instrumento; (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

II - para a *realização de programas de proteção a pessoas ameaçadas* ou em situação que possa comprometer sua segurança; ou (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

III - nos casos em que o projeto, atividade ou serviço objeto do convênio ou contrato de repasse *já seja realizado adequadamente mediante parceria com a mesma entidade há pelo menos cinco anos* e cujas respectivas prestações de contas tenham sido devidamente aprovadas. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

35. Por sua vez, a Lei nº 12.465/2011 (LDO 2012), no tocante à transferência de recursos a título de contribuição corrente, determina o seguinte:

Art. 31. A transferência de recursos a título de *contribuição corrente* somente será destinada a entidades sem fins lucrativos que não atuem nas áreas de que trata o *caput* do art. 30 desta Lei e que *preenchem uma das seguintes condições*:

I - *estejam autorizadas em lei que identifique expressamente a entidade beneficiária*;

II - *estejam nominalmente identificadas na Lei Orçamentária de 2012*; ou

III - sejam selecionadas para execução, em parceria com a Administração Pública Federal, de programas e ações que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no Plano Plurianual.

§ 1º *A transferência de recursos a título de contribuição corrente, não autorizada nos termos do inciso I deste artigo, dependerá de publicação, para cada entidade beneficiada, de ato de autorização da unidade orçamentária transferidora, o qual conterà o critério de seleção, o objeto, o prazo do convênio ou instrumento congênere e a justificativa para a escolha da entidade.*¹⁵

36. De modo a compatibilizar a regra transcrita com a limitação do Decreto nº 6.170/2007, pode-se defender que, no caso de transferência de recursos a título de contribuição corrente – e somente neste caso – para entidades que atendam os pressupostos do art. 31, I e II, da LDO, caberá ao Ministro de Estado ou ao dirigente máximo da entidade excepcionar a exigência do chamamento, nos mesmos termos do art. 4º, § 2º, do Decreto nº 6.170/2007. Poder-se-ia, inclusive, utilizar o entendimento constante da Orientação Normativa AGU nº 31/2010, embora a mesma tenha por base a redação antiga do Decreto nº 6.170/2007:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 31, DE 15 DE ABRIL DE 2010

A celebração de convênio com entidade privada sem fins lucrativos poderá ser precedida de chamamento público. *Nos casos em que não for realizado tal procedimento deverá haver a devida fundamentação.*

15 Tais regras foram reproduzidas no art. 52, I e II, da Lei nº 12.708/2012 (LDO 2013).

37. Todavia, mesmo nesse caso, há a necessidade, segundo o art. 31, § 1º, da LDO 2012, da explicitação do critério de seleção e a justificativa para a escolha da entidade privada específica.

38. Como conclusão, entende-se que a regra geral é a realização da devida seleção pública, baseado em critérios objetivos e impessoais, como etapa prévia à celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos. O afastamento da regra geral apenas está autorizado nos casos do art. 4º, § 2º, do Decreto nº 6.170/2007, e do art. 31, I e II, da Lei nº 12.465/2011 (LDO 2012), desde que explicitado o critério de seleção e a justificativa para a escolha da entidade.

V) CONCLUSÃO

39. Ante o exposto, e levando em conta os argumentos jurídicos acima delineados, conclui-se o seguinte:

a) O art. 2º, I, do Decreto nº 6.170/2007 veda a celebração de convênios com valor inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ou, no caso de execução de obras e serviços de engenharia, com valor inferior a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), mesmo que a dotação orçamentária seja decorrente de emenda parlamentar, ressalvada a possibilidade de consorciamento e reunião de ações para fins de alcance do limite regulamentar, nos termos do art. 2º, parágrafo único, I e II, do citado decreto;

b) O art. 4º do Decreto nº 6.170/2007 impõe, nos convênios celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos, a realização de prévio chamamento público, mesmo no caso de dotação orçamentária decorrente de emenda parlamentar, ressalvados os casos previstos no art. 4º, § 2º, do Decreto nº 6.170/2007 e no art. 31, I e II, da Lei nº 12.465/2011 (LDO 2012), reproduzidos no art. 52, I e II, da Lei nº 12.708/2012 (LDO 2013).

À sua consideração.

Brasília, 14 de agosto de 2012.

Raphael Peixoto de Paula Marques
Procurador Federal

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria/PGF n.º 467, de 08 de junho de 2012).

Cíntia Tereza Gonçalves Falcão
Procuradora Federal

Érica Maria Sabóia Leitão
Procuradora Federal

Rui Magalhães Piscitelli
Procurador Federal

Isabella Silva Oliveira Cavalcanti
Procuradora Federal

Simone Salvatori Schnorr
Procuradora Federal

De acordo. À consideração Superior.

Brasília, 16 de agosto de 2012.

Antonio Carlos Soares Martins
Diretor do Departamento de Consultoria

DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO o PARECER N.º 03 /2012/GT467/DEPCONS/PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União, para conhecimento.

Brasília, 16 de agosto de 2012.

MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS
Procurador-Geral Federal

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N° 06 /2012:

Os limites de valor previstos no art. 2º, I, do Decreto nº 6.170/2007 devem ser observados mesmo nos casos de dotação orçamentária decorrente de emenda parlamentar, ressalvada a possibilidade de consorciamento e reunião de ações para fins de alcance do limite regulamentar, nos termos do art. 2º, parágrafo único, I e II, do citado decreto.

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N° 07 /2012:

Nos termos do art. 4º do Decreto nº 6.170/2007, é obrigatória a realização de prévio chamamento público nos convênios celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos, mesmo no caso de dotação orçamentária decorrente de emenda parlamentar, ressalvados os casos previstos no art. 4º, § 2º, do Decreto nº 6.170/2007 e no art. 31, I e II, da Lei nº 12.465/2011 (LDO 2012) e no art. 52, I e II, da Lei nº 12.708/2012 (LDO 2013).

