

O DECRETO Nº 10.024/19 E AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS: DINHEIRO DA UNIÃO, REGRAS NA CONSTITUIÇÃO

Everson da Silva Biazon*
Hamilton Bonatto*¹

1. INTRODUÇÃO. 2. O DECRETO Nº 10.024, DE 2019. 3. DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. 4. DA ESTRUTURA DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. 5. DINHEIRO DA UNIÃO, REGRAS NA CONSTITUIÇÃO.

1. INTRODUÇÃO

*No novo tempo, apesar dos castigos
Estamos crescidos, estamos atentos, estamos mais vivos
Pra nos socorrer, pra nos socorrer, pra nos socorrer*
LINS, Ivan; MARTINS, Vitor. *Novo Tempo*.

O Decreto federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019 “[r]egulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal”.

A partir da publicação desse Decreto tem havido a interpretação de que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios só poderão receber transferências voluntárias da União se, ao realizarem suas licitações o façam com a aplicação integral deste ato administrativo federal.

¹ *Everson da Silva Biazon e Hamilton Bonatto são Procuradores do Estado do Paraná e atuam na Procuradoria Consultiva.

Isto se dá em razão da interpretação ao § 3º do art. 1º do referido diploma legal:

§3º. Para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, **a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica será obrigatória**, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.

O § 4º traz que, excepcionalmente, poderá ser realizado pregão presencial.

§ 4º Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma de **pregão presencial** nas licitações de que trata o caput ou a não adoção do sistema de dispensa eletrônica, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica.

Como se verifica, o Decreto se limita a exigir, como regra, que a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns sejam realizadas com a utilização de pregão na forma eletrônica.

Porém, a Instrução Normativa nº 206, de 18 de outubro de 2019 que “[e]stabelece os prazos para que órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, utilizem obrigatoriamente a modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou a dispensa eletrônica, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns”, foi além.

O art. 5º da Instrução Normativa 206/2019 prevê que:

Art. 5º O instrumento de transferência voluntária deverá prever expressamente a obrigação do uso do pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica, com **aplicação das regras previstas no Decreto nº 10.024, de 2019**, consoante disposto nesta Instrução Normativa.
(sem grifo no original)

A questão que se apresenta gira em torno da (im)possibilidade de a União, seja por meio de Decreto federal e/ou por Instrução Normativa, ditar regras procedimentais específicas para que os demais entes da federação cumpram condicionantes às transferências voluntárias de recursos daquele ente para esses.

2. O DECRETO Nº 10.024, DE 2019.

*No novo tempo, apesar dos perigos
Da força mais bruta, da noite que assusta, estamos na luta
Pra sobreviver, pra sobreviver, pra sobreviver*

O Decreto que regulamenta a modalidade Pregão, na forma eletrônica para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, **no âmbito da administração pública federal**, diga-se, é de grande evolução em relação seu sucedido Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.

Não se discute, aqui, as regras inovadoras do Decreto nº 10.024, de 2019, ao contrário, reconhece-se a evolução legislativa no âmbito federal, dentre as quais se destacam:

a) a dispensa eletrônica; a definição do que vem a ser serviço comum de engenharia;

b) o estudo técnico preliminar, quando necessário, nos processos relativos ao pregão, na forma eletrônica;

c) a supressão da exigência de que a convocação dos interessados seja realizada através de divulgação em jornal de grande circulação local, regional ou nacional, antes prevista no Artigo 17 do Decreto 5450/05;

d) o prazo de impugnação que passou de dois para três dias úteis e os pedidos de esclarecimentos referentes ao processo licitatório serão enviados ao pregoeiro, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública, por meio eletrônico, na forma do edital;

e) a necessária observância do princípio do desenvolvimento nacional sustentável;

f) a possibilidade do orçamento sigiloso;

g) o estabelecimento de planos de capacitação que contenham iniciativas de treinamento para a formação e a atualização técnica de pregoeiros, membros da equipe de apoio e demais agentes encarregados da instrução do processo licitatório, a serem implementadas com base em gestão por competências;

h) a previsão de que, após a divulgação do edital no sítio eletrônico, os licitantes encaminhem, exclusivamente por meio do sistema, concomitantemente com os documentos de habilitação exigidos no edital, proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço, até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública;

i) os diferentes modos de disputa: aberto, fechado ou combinado;

j) os critérios de desempate; o critério de maior desconto;

k) entre outras.

A partir do êxito adquirido ao longo dos anos, especialmente proveniente da utilização da própria modalidade pregão, bem como da

experiência do Regime Diferenciado de Contratações da Lei nº 12.462, de 2011, não há dúvidas que o Decreto nº 10.024, de 2019 trouxe evolução ao ordenamento jurídico. Porém, note-se, sua aplicação se restringe, a princípio, ao âmbito da Administração Federal, mesmo no caso de transferências voluntárias de recursos da União, salvo se os demais entes federativos optarem por solução igual ou semelhante à do Decreto federal.

3. DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

*Pra que nossa esperança seja mais que a vingança
Seja sempre um caminho que se deixa de herança
No novo tempo, apesar dos castigos
De toda fadiga, de toda injustiça, estamos na briga
Pra nos socorrer, pra nos socorrer, pra nos socorrer*

Vale dizer que a transferência voluntária de recursos da União para os demais entes federativos, além de encontrar previsão na Lei Complementar 101/2000 (art. 25), é harmônico com o regime constitucional de repartição de competências e receitas tributárias e permite que a União, notoriamente com maior capacidade arrecadatória, colabore com os demais membros da Federação em demandas específicas, contribuindo, assim, para o aprimoramento dos serviços públicos, tratamento social equânime e equilíbrio federativo.

De acordo com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, “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”.

É, pois, instrumento de ação pública convergente ao fortalecimento do Estado brasileiro e, por isso mesmo, em face do princípio da legalidade, possui constante previsão nas leis orçamentárias para sua realização.

A transferência voluntária de recursos ocorre entre pessoas políticas que formam a República Federativa do Brasil, de modo que, embora o dinheiro público transite entre cofres distintos, permanece afetado às atribuições constitucionais do Estado brasileiro, e serve, dentro de um ambiente de normalidade, para corrigir distorções locais ou regionais de falta de recursos públicos, a dar suporte ao cumprimento as tarefas de interesse comum, distribuídas entre os entes federativos para melhor efetividade dos serviços.

Com efeito, tem-se que a transferência voluntária ocorre num ambiente cooperativo, convergente ao ideal de construir uma sociedade mais solidária, objetivo fundamental da República (art. 3º, I, CF).

4. DA ESTRUTURA DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

*No novo tempo, apesar dos perigos
De todos os pecados, de todos enganos, estamos marcados
Pra sobreviver, pra sobreviver, pra sobreviver*

O desenho previsto na Constituição Federal de 1988, em especial nas políticas sociais, é de um federalismo de cooperação, com atribuições definidas *lato sensu* para cada ente, algumas coincidentes, e que resultam na materialização da política junto ao cidadão (BRAGA, 2020).

De outro lado, o ato cooperativo de um ente a outro não permite, legitimamente, vulnerar a autonomia administrativa, conferida pela Constituição Federal, art. 18, de modo que a capacidade decisória do Chefe do Poder Executivo de empregar os recursos públicos, respeitada as normas legais editadas pela União e pelos Estados, não pode ser mitigada e subordinada a tutela ministerial.

Em outras palavras, a pretexto de realizar controle administrativo de recursos transferidos, a transferência voluntária não autoriza órgão integrante da União estabelecer regras que afetem a autoadministração do Ente Federativo beneficiado pelos recursos, afigurando-se subordinação imprópria Decreto ou Instrução Normativa, editada por autoridade federais, querer impor procedimentos administrativos a serem observados por Entes Federativos autônomos.

Tal medida afronta o princípio federativo, pois representa verdadeira hipótese de assunção hierárquica de órgão da União a Estados ou Municípios.

Em relação ao modelo federativo estabelecido pela Constituição de 1988, esta propôs uma meta ambiciosa ao optar pelo federalismo de cooperação, o qual pressupõe uma forma de governança desafiadora considerando o elevado nível de concertação e coordenação exigido na atuação dos agentes que o compõem visando a realização das diretrizes impostas ao Estado pelo diploma constitucional. Desse modo, o federalismo cooperativo pressupõe como condição de possibilidade a existência de um espaço de diálogo e deliberação entre as diferentes esferas de governo para que haja a adoção de ações conjuntas, cabendo precipuamente à União exercer um papel de coordenação e articulação nessa dinâmica de atuação interinstitucional de modo a fixar padrões qualitativos e conferir uniformidade às políticas e aos serviços públicos, sem prejuízo da autonomia dos entes subnacionais em adotarem medidas adicionais dentro de suas respectivas esferas de atuação, levando-se em conta o critério da predominância do interesse. (ROCHA, 2020)

MELLO (2016) alerta para os riscos que adviriam para os objetivos essenciais do Estado de Direito de um poder regulamentar que pudesse definir,

por força própria, direitos ou obrigações de fazer ou não fazer imponíveis aos administrados.

Deveras, opostamente às leis, os regulamentos são elaborados em gabinetes fechados, sem publicidade alguma, libertos de qualquer fiscalização ou controle da sociedade ou, mesmo, dos segmentos sociais interessados na matéria. Sua produção se faz apenas em função da vontade, isto é, da diretriz estabelecida por uma pessoa, o Chefe do Poder Executivo, sendo composto por um ou poucos auxiliares diretos seus ou de seus imediatos. Não necessita passar, portanto, nem pelo embate de tendências políticas e ideológicas diferentes, nem mesmo pelo crivo técnico de uma pluralidade de pessoas instrumentadas por formação ou preparo profissional variado ou comprometido com orientações técnicas ou científicas discrepantes. Sobre mais, irrompe da noite para o dia, e assim também pode ser alterado ou suprimido.

O Ministro Celso de Melo do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2005) ao examinar a Resolução nº 1/2005 da Secretaria do Tesouro Nacional que tinha como objetivo disciplinar o cumprimento das exigências legais para proceder transferência voluntárias tratou das limitações do poder regulamentar do Estado:

Refiro-me à alegação de que a Secretaria do Tesouro Nacional, ao editar a Resolução nº 1, de 17/10/2005, teria ofendido o princípio constitucional da reserva de lei em sentido formal, como procuram demonstrar os autores (...).

Não se desconhece que as resoluções administrativas - enquanto atos juridicamente subordinados à autoridade normativa da lei - não podem disciplinar matéria que foi posta, quanto ao seu regulamento, sob a égide do postulado constitucional da reserva de lei em sentido formal. Na realidade, como se sabe, o princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja

competência regulamentar, mesmo quando fundada na própria Constituição - como sucede, p. ex., com o poder regulamentar do Presidente da República (CF, art. 84, incisos IV, in fine, e VI) ou do Ministro de Estado (CF, art. 87, parágrafo único, II) – não se reveste de idoneidade jurídica para restringir direitos ou para criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações, sob pena de incidir em matéria constitucionalmente reservada ao domínio da lei formal.

(...)

A reserva de lei constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. (BRASIL, 2005)

Além disso, em matéria de licitações e contratos administrativos, os Estados membros possuem competência legislativa para disciplinar os interesses locais, em acréscimo às normas gerais editadas pela União, de sorte que a imposição de regras por ato normativo ministerial, sem observância das leis estaduais, afronta também a competência legislativa do ente federativo.

SCHWIND (2010) assevera:

Ainda que a Lei nº 8.666/93 seja a lei geral de licitações, nada impede que a União edite novas 'normas gerais'. Não há nenhum dever de a União concentrar em uma única lei todas as normas gerais de licitações e contratos administrativos.

Como a matéria não demanda a edição de lei complementar, não há nenhum obstáculo a que novas leis ordinárias estabeleçam normas gerais sobre licitações e contratações administrativas. A Lei nº 8.666/93 não será hierarquicamente superior a nenhuma outra lei ordinária que verse sobre o assunto.”

Ademais, não é forçoso reconhecer, ao se interpretar o disposto no art. 84, inciso II, e art. 87, ambos da Constituição Federal, que o alcance normativo das instruções ministeriais se limitam à Administração Pública federal, de modo que a ingerência pretendida pela IN 206/2019, do Ministério da Economia, extrapola os limites constitucionais de competência.

BINENBOJM (2017), ao explicar a pirâmide de Kelsen ajuda a compreender onde se encontram as Instruções Normativas no ordenamento jurídico brasileiro:

Em sua conhecida formulação sobre a estrutura do ordenamento jurídico, Kelsen concebe-o como um sistema escalonado e hierarquizado, em que a norma de escalão inferior tem seu fundamento de validade na norma de escalão superior. Seguindo uma direção ascendente, da base rumo ao topo da pirâmide normativa, a sentença judicial e o ato administrativo (normas para o caso concreto) teriam fundamento de validade na lei (norma geral), enquanto a lei encontraria seu fundamento de validade na Constituição (norma superior que representa o escalão de direito positivo mais elevado).

Assim, na medida em que a Administração Pública está inserida em uma dessas etapas da produção jurídica, sua atuação não se pode justificar senão como uma concretização paulatina e gradual de normas jurídicas precedentes. E isso ocorre tanto quando a Administração edita regulamentos, com fundamento na lei ou diretamente na Constituição,

como quando desce aos últimos graus de concretude, praticando atos administrativos singulares ou atos de mera execução material.

Na mesma direção, valiosa as lições de CARVALHO FILHO (2010), a respeito dos atos editados pelos Ministros de Estado:

Resoluções são atos, normativos ou individuais, emanados de autoridades de elevado escalão administrativo, como, por exemplo, Ministros e Secretários de Estado ou Municípios (...).

Tais resoluções são típicos atos administrativos, tendo, portanto, natureza derivada; pressupõem sempre a existência de lei ou outro ato legislativo a que estejam subordinadas.

O Manual de Elaboração de Atos Administrativos no Ministério da Justiça e Segurança Pública conceitua Instrução Normativa da seguinte forma:

Instrução Normativa consiste em ato normativo expedido por uma autoridade a seus subordinados, com base em competência estabelecida ou delegada, no sentido de disciplinar a execução de lei, decreto ou regulamento, sem, no entanto, transpor ou inovar em relação à norma que complementa. A Instrução Normativa tipicamente visa a orientar setoriais, seccionais ou unidades descentralizadas. (BRASIL, 2017)

A Instrução Normativa não tem o condão de inovar o ordenamento jurídico, muito menos ingerir na autonomia dos demais entes diferentes daquele que a expediu. É uma espécie de ato normativo com objetivo de dar comando de agente hierarquicamente superior a um agente hierarquicamente inferior, no sentido de orientar procedimentos. Não possui abstração, autonomia e generalidade, assim não tem o escopo de substituir normas jurídicas como se fosse uma lei.

A Instrução Normativa pode ser definida como um ato puramente administrativo, uma norma complementar administrativa, tão somente. Esta tende a completar o que está em uma Portaria de um superior hierárquico, num Decreto Presidencial ou em uma Portaria Interministerial. Desta forma, a Instrução Normativa jamais poderá inovar o ordenamento jurídico. Assim, a Instrução Normativa nunca poderá passar colidir com Leis ou decretos, pois estes devem guardar consonância com as Leis.

A instrução Normativa é expedida pelos superiores dirigentes dos órgãos, seja pelo representante maior do órgão em questão, ou pelo dirigente delegado para tais atribuições para emitir as Instruções Normativas sobre sua extensão. Desta feita, a Instrução Normativa diz o que os agentes daquele órgão público devem seguir, executar, fazer ou respeitar, bem como a Instrução Normativa descreve a respeito das atribuições que devem ser seguidas por aqueles parâmetros específicos naquele ato administrativo.

Em síntese, a Instrução Normativa é um ato administrativo o qual deve estar em consonância com todo o ordenamento jurídico. (OLIVEIRA, 2020)

Como se vê, Instrução Normativa é ato secundário, infralegal, e configura provimento executivo sujeito, quanto à validade e eficácia, a estrita obediência ao ato legal que lhe dá suporte, e por isso mesmo não inova na ordem jurídica, tão pouco possuem autoridade, que é própria e única da Constituição Federal, de impor regras a esferas de governo distantes da estrutura administrativa da União.

Assim, não cabe ao Ministério da Economia, por meio de instruções normativas, a elaboração de normas de conteúdo normativo-processual. A

formação de lei é um processo democrático, participativo e complexo, características estas não comum nas instruções normativas.

Veja-se que, a própria Lei 10.520/02, ao mencionar a regulamentação do pregão, é incisiva ao aludir a *regulamentos próprios* (art. 2º, §2º, da citada lei) da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em apreço e atenção a autonomia dos Entes Federativos, não dando margem a idônea interpretação que imprima à administração pública federal expedir regulamento vinculante a outros entes.

O campo de incidência dos atos emanados pelas autoridades dirigentes dos órgãos ministeriais é restrito à estrutura administrativa do respectivo órgão ou pessoa jurídica de que faz parte, na forma da lei que organiza a Administração e confere competência a seus agentes.

Para DI PIETRO (2003), a competência para prática de atos administrativos é, inicialmente, de pessoas públicas políticas, ou seja, os Entes da Federação, com distribuição de competência conferida pela Constituição Federal. Acontece que esses entes distribuem, por intermédio de lei, para seus órgãos administrativos e, dentro desses órgãos, para seus agentes, as atribuições que lhes competem. Assim, então conclui a doutrinadora: “[p]ode-se, portanto, definir competência como o conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos e agentes, fixados pelo direito positivo”.

Já o ato emitido por agente incompetente é inválido, pois lhe falta um elemento básico de perfeição, qual seja, o poder jurídico de agir em nome da Administração. Se os Ministros de Estado auxiliam o Presidente da República na condução da administração federal (art. 87, da CF), falta-lhe competência para agir em nome dos Estados, Distrito Federal e Municípios, de forma que seus atos não alcançam as estruturas de governo fora da União.

Nesse contexto, é sempre válida a clássica advertência de Caio Tácito: “*Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito*”. (TÁCITO, Caio, *apud*: MUKAI, 1999, p. 210).

A partir disso, pode-se concluir que o objetivo do sistema jurídico brasileiro, por meio de suas leis e princípios, é coibir o exercício das funções públicas por quem não possua competência legal, bem como evitar que agentes e órgãos competentes extrapolem os limites pela lei estabelecidos.

O Estado brasileiro é uma República Federativa, o que implica reconhecer a autonomia dos Estados Membros de estabelecer as próprias normas para o funcionamento administrativo – autogoverno e autoadministração. E se tal assertiva é correta, o equilíbrio político jurídico, essencial nessa forma de Estado, entre os membros que compõe a Federação, só pode ser alcançado com a garantia esculpida no art. 18, da Constituição Federal².

Não é preciso muito esforço para realçar a importância atribuída pela Constituição Federal ao federalismo, já que a primeira das cláusulas (pétreas), eleita a compor o núcleo essencial da Constituição, consubstancia-se na *forma federativa de Estado* (art. 60, §4º, I, da CF).

5. DINHEIRO DA UNIÃO, REGRAS NA CONSTITUIÇÃO

*No novo tempo, apesar dos castigos
Estamos em cena, estamos nas ruas, quebrando as algemas
Pra nos socorrer, pra nos socorrer, pra nos socorrer
No novo tempo, apesar dos perigos
A gente se encontra cantando na praça, fazendo pirraça*

² Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

O argumento que se têm utilizado para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apliquem as regras previstas no Decreto nº 10.024, de 2019, como condição para o repasse de transferências voluntárias, alicerçado no dito “meu dinheiro, minhas regras”, é uma afronta ao princípio federativo.

Não convence a alegação de que a tutela sobre os recursos repassados conferiria poderes normativos (anômalos) à Administração Federal, já que a transferência voluntária não transmuda a natureza federal da verba. Isso porque os entes políticos beneficiados pelos recursos transferidos subsomem, igualmente, aos preceitos normativos constitucionais e legais pertinentes a gestão de recursos públicos, licitações e contratação.

Em outros termos. Os Estados e Distrito Federal se submetem à Lei de Responsabilidade Fiscal, às leis licitatórias da União e próprias, assim como sofrem ingerência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União quanto a verbas federais (precedente: STF ADI 1934³), de modo que os recursos, públicos que são, permanecem sob o manto protetivo da lei e sujeitos ao controle dos atos da Administração, pelos meios e órgãos constitucionalmente instituídos.

Daí porque, é desarrazoado irromper com a legalidade, para justificar, na verdade, a inobservância pelo órgão emissor da Instrução Normativa nº 206/2019, ao dever jurídico de subordinação as fontes primárias normativas, de índole constitucional e legal.

³ “Ementa: Administrativo. ADI. Fundo Nacional de Assistência Social. Lei n.º 9.604/98. Procedência parcial. 1. É inconstitucional o art. 1º da Lei n.º 9.604/98, que fixou a competência dos Tribunais de Contas Estaduais e de Câmaras Municipais para análise da prestação de contas da aplicação de recursos financeiros oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social, repassados aos Estados e Municípios. A competência para o controle da prestação de contas da aplicação de recursos federais é do Tribunal de Contas da União, conforme o art. 70 e incisos da Constituição. 2. O art. 2º da mesma lei, por sua vez, é compatível com a Constituição. A previsão de repasse automático de recursos do Fundo para Estados e Municípios, ainda que desvinculado da celebração prévia de convênio, ajuste, acordo ou contrato, não afasta a competência do TCU prevista no art. 71, VI, da Carta. 3. Procedência parcial do pedido” (ADI 1934 / DF. Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO. Julgamento: 07/02/2019. Publicação: 26/02/2019)

Em matéria licitatória, observada a competência da União para estabelecer normas gerais, há sempre espaço para o Chefe do Poder Executivo Federal inaugurar o processo legislativo, na busca de força normativa às mudanças que pretenda, o que será submetido ao exame do Poder Legislativo, no rito natural da Democracia brasileira.

Agora, para subordinar os Estados, Distrito Federal e Municípios às diretrizes editadas pelos órgãos ministeriais do Poder Executivo Federal será preciso transformar o Estado Federado em Unitário, dissolvendo a união hoje existente que fundamenta a República do Brasil, num processo mais complexo, típico e inerente do poder constituinte originário.

Talvez em uma casa essencialmente patriarcal possa prevalecer com base no pátrio poder tal fundamento, porém sob a égide da Constituição da República, nas relações entre os entes da Federação, não há lugar para esse mandamento imperativo. Aqui se aplica: **dinheiro da União, regras na Constituição.**

Em artigo onde discorre sobre os limites do poder regulamentar, ao citar a crítica feita pelo inesquecível poeta Carlos Drummond de Andrade sobre os excessos e abusos da desenfreada expedição de decretos, em crônica publicada: "Dois e quatro são seis... até que um decreto o desminta, MOTTA (2010), ensina:

Em 1983, época de seu desabafo, a exacerbada atividade normativa trazia ainda a marca dos governos militares, que por um extenso período exerceram o poder por meio de decretos-lei e outras normas do Executivo. Entretanto, até os dias de hoje contabiliza-se na Administração Pública brasileira um número significativo de textos regulamentares - Decretos, Resoluções, Instruções Normativas, Portarias - que, se em alguns casos vêm efetivamente em auxílio da lei, em outros, ultrapassam o poder regulamentar, arvorando-se em criar direitos e obrigações, em evidente abuso de direito.

O diálogo entre a União e os demais entes da federação deve ser alicerçado na Constituição da República. Inaceitável é o brocardo “**meu dinheiro, minhas regras**”. Diálogo institucional, como todos deveriam implicar, requer interação e respeito aos dogmas fundamentais da Carta que rege essas relações.

Os tempos são outros: constitucionalismo; federalismo de cooperação; autonomia dos entes estatais; distribuição de competências; limites do poder regulamentar; tudo isso vige no Estado Democrático de Direito implantado no Brasil com a Constituição da República de 1988. É preciso cumpri-la, senão por amor, com um pouco de dor. Afinal, nas palavras de Ivan Lins e Vitor Martins, *estamos crescidos, estamos atentos, estamos mais vivos ... pra nos socorrer ...*

REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo. *O sentido da vinculação administrativa à juridicidade no direito brasileiro*. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 169-216. ISBN 978-85-450-0161-4.

BRAGA, Marcus. O Diluído Federalismo de Inauguração. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniaogoverno/o-diluido-federalismo-de-inauguracao-escreve-marcus-braga/>. Acesso em 16.08.2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão. *Instrução Normativa nº 206, de 18 de outubro de 2019*. Publicado em: 21/10/2019 | Edição: 204 | Seção: 1 | Página: 16.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Manual de Elaboração de Atos Normativos no Ministério da Justiça e Segurança Pública*. PORTARIA GM Nº 776, DE 5 DE SETEMBRO DE 2017. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, redação, alteração, revisão e consolidação de atos normativos no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Medida Cautelar em AC nº 1033-1, postulada por dezoito Estados-Membros. Rel. Min. Celso de Mello, DJ, 12 dez. 05.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 196.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. “Poder” Regulamentar Ante o Princípio da Legalidade. *Revista Trimestral de Direito Público – RTDP*, Número: 64, Ano 2016, Jan - 2016.

MUKAI, Toshio. *Direito Administrativo Sistematizado*. São Paulo: Saraiva, 1999.

OLIVEIRA, Lenice Iolanda de. *A Lei e a Instrução Normativa: a força da instrução normativa*. Disponível em: <http://www.rochamarques.com.br/site/wp-content/uploads/pdf/a-lei-e-a-instrucao-normativa.pdf>. Acesso em 15.08.2020.

ROCHA, Rodrigo Maia. *A Federação em seu labirinto: entre a cooperação e a colisão nos tempos da pandemia*. Disponível em: <https://www.pge.ma.gov.br/2020/04/26/a-federacao-em-seu-labirinto-entre-a-cooperacao-e-a-colisao-nos-tempos-da-pandemia/>. Acesso em 16.08.2020.

SCHWIND, Rafael Wallbach. *Considerações acerca da nova lei de licitações e contratos administrativos de serviços de publicidade* (Lei nº 12.232/2010). *Fórum de Contratação e Gestão Pública*. Belo Horizonte, ano 9, n. 106, outubro de 2010, p. 32) http://raquelcarvalho.com.br/2018/06/25/aspectos-controversos-do-decreto-federal-no-9-412-2018/#_ftnref1

Referência bibliográfica deste texto:

BLAZON, Everson da Silva. BONATTO, Hamilton. O Decreto nº 10.024/19 e as transferências voluntárias: dinheiro da união, regras na constituição. 2020. Disponível em <<http://www.olicitante.com.br/decreto-10024-transferencias-voluntarias-dinheiro-uniao>>.