

017

ORÇAMENTO EM DISCUSSÃO

Um exame sobre as mudanças promovidas pelo novo § 5º do art. 167 da Constituição Federal: transferências de recursos entre categorias de programação, em ações de ciência, tecnologia e inovação, e necessidade de regulamentação

Carlos Murilo E. P. de Carvalho

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

SENADO
FEDERAL



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF
Conselho Editorial

Diretor

Luiz Fernando de Mello Perezino

Conselho Editorial

Diego Prandino Alves

Flávio Diogo Luz

João Henrique Pederiva

Lívio Botelho Dantas

Luiz Fernando de Mello Perezino

Marcel Pereira

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Oádia Rossy Campos

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Renan Bezerra Milfont

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Rudinei Baumbach

Coordenadores

João Henrique Pederiva

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Editores

Flavio Diogo Luz

Marcel Pereira

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Oadia Rossy Campos

Renan Bezerra Milfont

Rudinei Baumbach

Boletim da Conorf

Diego Prandino Alves

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Supervisão do Portal de Orçamento

Flávio Diogo Luz

João Henrique Pederiva

Lívio Botelho Dantas

Equipe Técnica

Lívio Botelho Dantas

Endereço

Senado Federal, Ala Filinto Müller – Brasília, DF, Brasil – CEP 70.165-900

Telefone: +55 (61) 3303-3318

Página da internet

<http://www12.senado.gov.br/senado/institucional/orgaosenado?codorgao=1340>

Email: conselho.editorial@senado.gov.br

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Um exame sobre as mudanças promovidas pelo novo § 5º do art. 167 da Constituição Federal: transferências de recursos entre categorias de programação, em ações de ciência, tecnologia e inovação, e necessidade de regulamentação

Carlos Murilo E. P. de Carvalho*

* Consultor Legislativo, Especialidade Assessoramento em Orçamentos, do Senado Federal (cmurilo@senado.leg.br)

Resumo

Este texto tem por objetivo analisar os efeitos decorrentes do novo § 5º do art. 167 da Constituição Federal, inserido por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, que “altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação”. Por meio do referido dispositivo estabeleceu-se a possibilidade de transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, no âmbito da ciência e tecnologia e inovação, sem prévia autorização legislativa. Com esse propósito, examina-se a motivação que levou a criação da norma, bem como se aborda a tramitação legislativa da Proposta de Emenda à Constituição que a originou. Em seguida, são apresentadas as regras atuais que estão relacionadas ao tema. Também se pondera sobre o que se pode esperar a partir da aplicação do novo comando constitucional e sobre as ações necessárias para sua efetiva implementação. Ao final, ressalta-se que, ao aprovar a referida norma, o Congresso Nacional optou por transferir prerrogativas que possuía ao Poder Executivo e que será necessário aguardar para constatar se esse ato terá impacto positivo na gestão dos recursos públicos destinados ao setor de ciência, tecnologia e inovação.

Palavras-chave: Orçamento Federal; Ciência, Tecnologia e Inovação; Categoria de Programação; Transposição, Remanejamento e Transferência de Recursos; Prévia Autorização Legislativa.

Sumário

1- Introdução	6
2- Origem e motivação do §5º do art. 167	6
3- Normas relacionadas ao tema	7
4- Efeitos esperados com a aprovação do dispositivo	9
5- Alcance e aplicabilidade da nova regra.....	10
6- Conclusão	13
Referências bibliográficas	15
ANEXO.....	16

Um exame sobre as mudanças promovidas pelo novo § 5º do art. 167 da Constituição Federal: transferências de recursos entre categorias de programação, em ações de ciência, tecnologia e inovação, e necessidade de regulamentação

Carlos Murilo E. P. de Carvalho

1- Introdução

Este estudo tem por objetivo analisar os efeitos decorrentes da introdução do § 5º no art. 167 da Constituição Federal (CF), a partir da aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, que “altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação”.

A referida Emenda promove modificações em diversos dispositivos do texto constitucional que tratam de ciência, tecnologia e inovação. Entre os nove diferentes artigos alterados, interessa especificamente, para o objeto deste trabalho, a inclusão do § 5º no art. 167, com o seguinte teor:

§ 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo. (NR)

A regra instituída é exclusiva para as atividades de ciência, tecnologia e inovação, que, por essa razão, deixam de se submeter à norma geral preconizada no **caput** e inciso VI do art. 167, a seguir transcritos:

Art. 167. São vedados:

...

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

Assim, o foco da análise a ser desenvolvida é a consequência que o citado § 5º pode ter sobre as leis orçamentárias anuais, notadamente nas iniciativas voltadas para o setor de ciência, tecnologia e inovação (CTI).

2- Origem e motivação do §5º do art. 167

Ao se examinar a tramitação da EC nº 85/15, constata-se que o § 5º do art. 167, em comento, não constava da proposta original (PEC nº 290/13). Averiguou-se que o

dispositivo foi adicionado durante a tramitação da matéria na Comissão Especial da Câmara dos Deputados designada para proferir parecer à Emenda. Em 4 de dezembro de 2013, a matéria foi aprovada e enviada ao Plenário daquela Casa com a numeração alterada para PEC nº 290-A, de 2013.

Eis a justificativa apresentada para acrescer o § 5º:

Tal alteração visa conceder maior liberdade na administração dos recursos destinados a pesquisas, desde que o objetivo final desta maior liberdade seja o atingimento das metas científicas estabelecidas .

Mais adiante, prossegue o relator:

No caso da Ciência, Tecnologia e Inovação, com vistas a conceder maior eficiência na aplicação das verbas destinadas a este setor, é plenamente justificável que o próprio Poder Legislativo abra mão dessa obrigatoriedade de autorização legislativa.

Pelo exposto, pode-se depreender que a ideia subjacente era a de que a exigência de prévia autorização legislativa para efetuar remanejamentos entre programações orçamentárias de CTI representava empecilho à eficiente aplicação dos recursos.

Em outras palavras, seria melhor para o desenvolvimento de atividades de ciência, tecnologia e inovação dar total liberdade ao Poder Executivo para modificar, por vontade e decisão própria, nos limites que achar conveniente, as alocações orçamentárias discutidas com a sociedade e aprovadas no Congresso Nacional quando da tramitação do projeto da lei orçamentária anual.

3- Normas relacionadas ao tema

Dada a complexidade dos orçamentos da União, são inevitáveis ajustes durante a execução orçamentária, com vistas a possibilitar maior eficiência na aplicação dos recursos públicos. Justamente por essa razão, o § 8º do art. 165 da CF prevê que a lei orçamentária anual poderá conter autorização para abertura de créditos suplementares, como pode ser visto na transcrição:

§ 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. **(grifo nosso)**

Em consonância com a autorização prevista no mencionado § 8º do art. 165, as leis de diretrizes orçamentárias frequentemente contêm preceitos sobre o tema, como por exemplo:

Art. 40. **As propostas de abertura de créditos suplementares autorizados na Lei Orçamentária de 2015**, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 5º, serão submetidas ao Presidente da República, acompanhadas de exposição de

motivos que inclua a justificativa e a indicação dos efeitos dos cancelamentos de dotações, observado o disposto no § 5º do art. 39.¹ (**grifo nosso**)

Nas leis orçamentárias anuais, por sua vez, geralmente se encontra o artigo apresentado a seguir:

Art. 4º **Fica autorizada a abertura de créditos suplementares**, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas:² (**grifo nosso**)

Vê-se, portanto, que tradicionalmente já se concede autorização legislativa prévia para o Executivo modificar o orçamento por meio da abertura de créditos suplementares³.

Inclusive, como pode ser constatado no Anexo I desta Nota, no orçamento aprovado para 2015 há diversas autorizações prévias que alcançam ações de CTI.

Outra questão relevante para a análise que está sendo efetuada diz respeito à interpretação sobre qual foi a intenção do legislador originário ao inscrever o inciso VI no art. 167 da Carta Magna.

Segundo Bijos⁴:

No âmbito da União, a abordagem adotada pela prática orçamentária parte da ideia de que, enquanto o art. 167, V, da Constituição Federal, trata de crédito adicional, isto é, de movimentação das dotações dos créditos orçamentários constantes da lei orçamentária, o inciso VI não se ocupa de dotações, mas de adaptações e acertos na classificação institucional dos órgãos e unidades orçamentárias, quase sempre em decorrência de reformas administrativas.[...]Nessa esteira, a autorização legislativa a que se refere este inciso VI do art. 167 não permitiria alterações nos quantitativos financeiros (dotações) da lei orçamentária, mas apenas na transposição, remanejamento ou transferência de programações, com os correspondentes recursos de um local para outro, em bloco.

Dentro dessa linha de argumentação é que as leis de diretrizes orçamentárias têm apresentado este regramento:

Art. 49. **O Poder Executivo poderá, mediante decreto, transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2015 e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de**

¹ Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 - LDO/2015.

² Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015 - LOA/2015.

³ Esses créditos possibilitam a transferência de recursos entre programações existentes, mas não permitem a criação de novas despesas.

⁴ BIJOS, P. R. S. **Direito Orçamentário na Constituição Federal de 1988**. Editora Gran Cursos, Brasília, 2010. p. 176.

alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação, conforme definida no § 1º do art. 5º, inclusive os títulos, descritores, metas e objetivos, assim como o respectivo detalhamento por esfera orçamentária, grupos de natureza de despesa, fontes de recursos, modalidades de aplicação e identificadores de uso e de resultado primário.

Parágrafo único. **A transposição, a transferência ou o remanejamento não poderá resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na Lei Orçamentária de 2015 ou em créditos adicionais**, podendo haver, excepcionalmente, adequação da classificação funcional e do Programa de Gestão, Manutenção e Serviço ao Estado ao novo órgão.⁵ **(grifo nosso)**

Como se percebe, para alguns autores e para a Secretaria de Orçamento Federal (SOF⁶), o inciso VI do art. 167 versa sobre a necessidade de prévia autorização legislativa para que sejam realizadas transferências de recursos entre unidades orçamentárias ou órgãos com objetivo de adequar o orçamento federal a mudanças na estrutura da administração. Essa transferência, no entanto, não poderá resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais.

Registre-se que tal interpretação é compartilhada pelo Congresso Nacional, que tem aprovado diversas leis de diretrizes orçamentárias contendo textos similares ao citado art. 49 da LDO/2015.

4- Efeitos esperados com a aprovação do dispositivo

A esse ponto cabe indagar como a aplicação do § 5º do art. 167 pode contribuir para melhorar a efetividade na aplicação das verbas destinadas à CTI.

De início não se pode desconhecer que atualmente a lei orçamentária é considerada como lei de caráter autorizativo, ou seja, não obriga a execução das despesas nela previstas, apenas concede a autorização legislativa necessária para que ocorram.

Dessa forma, o primeiro aspecto a ser avaliado é se facultar ao Executivo a transferência de recursos de uma programação para outra sem autorização prévia do Legislativo, em uma situação na qual não há garantia de que uma ou outra programação será executada, pode realmente melhorar o desempenho do setor.

Perceba-se que o novo preceito não modifica a possibilidade de as dotações sofrerem contingenciamento, nem assegura mais recursos para CTI.

⁵ LDO/2015.

⁶ Órgão central do sistema orçamentário federal.

O ponto central a ser considerado é que a intensidade dos efeitos positivos decorrentes da inovação constitucional em exame depende diretamente do impacto negativo que eventuais atrasos na obtenção de autorização para a transferência de recursos de uma programação para outra têm para a gestão do setor.

Convém lembrar, como já mencionado acima, que atualmente as leis orçamentárias anuais já contém diversas autorizações prévias de remanejamento de recursos que se aplicam às ações de CTI⁷. Portanto, o possível ganho se daria em cima de uma base de despesas que atualmente não se enquadram no procedimento já adotado.

Ao aprovar essa nova regra o Congresso Nacional concedeu total discricionariedade para o Executivo decidir quanto às movimentações de recursos no âmbito de CTI. Transferiu para aquele Poder a prerrogativa constitucional que possuía, haja vista a vedação presente no art. 167, inciso VI. Isso, porém, não implica mais recursos para o setor.

Em suma, o Poder Legislativo, com a intenção de aprimorar a gestão de recursos destinados à ciência, tecnologia e inovação, fez a opção de não mais examinar ao longo da execução orçamentária, nos casos que serão determinados pelo Executivo, quais ajustes devem ser efetuados nas autorizações de despesas inicialmente concedidas quando da aprovação da lei orçamentária anual. No entanto, ainda não é possível dimensionar se essa delegação terá efeitos positivos ou negativos para o setor.

5- Alcance e aplicabilidade da nova regra

Inicialmente, deve-se atentar para o fato de que o novo § 5º do art. 167 não é determinativo, mas sim autorizativo. Textualmente está previsto que “poderão ser admitidos”, mediante ato do Poder Executivo, a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos⁸, sem necessidade de prévia autorização legislativa. Destarte, na ausência de ato do Executivo, o preceito não será aplicado.

Além disso, não se derogou a exigência de prévia autorização legislativa para as transferências de recursos entre órgãos distintos. A inovação alcançou unicamente as mudanças entre categorias de programação⁹. Dessa maneira, em princípio, o Executivo

⁷ Ver Anexo.

⁸ Neste trabalho é usado o termo “transferência de recursos” para se referir, de forma genérica, também aos outros dois termos (“transposição” e “remanejamento”), até porque não há consenso na doutrina sobre qual seria a distinção entre eles. Há uma abordagem interessante sobre a indeterminação desses termos em BIJOS, P. R. S. **Direito Orçamentário na Constituição Federal de 1988**. Editora Gran Cursos, Brasília, 2010. p. 176 a 178.

⁹ Segundo SANCHES, O. M. **Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins**. Editora OMS, Brasília, 2013, categoria de programação é “cada um dos vários níveis da estrutura de classificações utilizada para

poderá reduzir e/ou crescer valores em ações de CTI apenas no âmbito do orçamento de cada órgão que seja responsável por elas¹⁰.

Contudo, para que seja possível aplicar o prescrito no § 5º do art. 167 parece ser necessário esclarecer antecipadamente algumas questões, tais como:

- a) qual interpretação deve ser dada aos termos “atividades” e “projetos” utilizados no texto constitucional? Teriam sido usados de forma genérica ou no sentido específico das classificações das leis orçamentárias?
- b) qual o critério para identificar as programações de CTI alcançadas pelo novo ordenamento?

No primeiro caso, parece mais razoável compreender que os termos “atividades” e “projetos” foram empregados em sentido genérico. Reforça esse entendimento o fato de que, não sendo assim, seria impossível aplicar a regra, pois o texto estabelece que as modificações serão admitidas no âmbito das “atividades” de CTI, com objetivo de viabilizar resultados de “projetos”. Segundo a metodologia de classificação das ações orçamentárias, os termos são excludentes (a mesma ação não pode ser projeto e atividade ao mesmo tempo). Assim, aceitar que eles foram usados com sentido específico tornaria a norma inócua.

No segundo caso, quanto aos critérios para delimitação das programações de CTI sujeitas ao novo preceito constitucional, convém analisar o significado das expressões “no âmbito das atividades de ciência e tecnologia e inovação” e “projetos restritos a essas funções”. Aceita a argumentação exposta no parágrafo anterior de que as expressões “atividades” e “projetos” foram utilizadas em sentido genérico, cabe agora averiguar o que estaria circunscrito na locução “essas funções”.

A primeira ideia é que as funções referidas seriam “ciência e tecnologia” e “inovação”. Todavia, apenas “ciência e tecnologia” consta na lista de funções relacionadas no Manual Técnico de Orçamento (MTO/2015) da SOF¹¹. “Inovação” não aparece nem entre as subfunções atualmente existentes. Como está dito no citado MTO que a classificação por função deve refletir a competência institucional do órgão a que está relacionada, uma possível solução seria atualizar a denominação da função “19 -

sistematizar o Programa de Trabalho sob a responsabilidade de uma unidade orçamentária”. As leis de diretrizes orçamentárias têm definido que o subtítulo representa o menor nível de categoria de programação, sendo usado especialmente para identificar a localização física da ação.

¹⁰ O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação certamente representa exemplo de órgão cujo orçamento poderá ser alterado por meio da aplicação da nova regra.

¹¹ Segundo consta no MTO/2015, função seria “o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público”.

Ciência e Tecnologia” de modo a incorporar o termo “inovação”, haja vista que o órgão reponsável por esse setor denomina-se Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Entretanto, ainda há que se deslindar o seguinte ponto: seria suficiente a programação estar classificada na função “19 - Ciência e Tecnologia” ou haveria algum outro requisito a ser observado? Para auxiliar na resposta, é interessante lembrar este dispositivo inserido na LDO/2011 com a intenção de proteger de contingenciamento as dotações de ciência e tecnologia:

2. Despesas com as ações vinculadas à função Ciência e Tecnologia, excetuadas as subfunções Planejamento e Orçamento, Administração Geral, Normatização e Fiscalização, Comunicação Social, Defesa Civil e Atenção Básica, no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia;

Nota-se que, na redação acima exposta, estabeleceu-se uma combinação de função, subfunções e órgão para identificar as despesas resguardadas do contingenciamento.

Para o caso em exame, considera-se que algo semelhante terá que ser estabelecido. Assim, acredita-se que o fato de uma programação estar classificada com a função “19 – Ciência e Tecnologia” seja uma condição necessária, mas não suficiente para ser alcançada pelo previsto no § 5º do art. 167.

Todas essas dúvidas precisam ser dirimidas para que a nova regra possa ser aplicada. Na ausência de uma lei específica que verse sobre o tema, parece apropriado que a lei de diretrizes orçamentárias seja o instrumento legislativo utilizado para a requerida regulamentação.¹²

Uma opção seria a LDO regulamentar as questões gerais e remeter a materialização do tema às autorizações contidas na LOA. Dessa maneira, eventuais alterações nas programações de CTI seriam formalizadas por meio de créditos suplementares abertos por ato do Executivo, a exemplo do que já ocorre atualmente.

Consagrar o disciplinamento da matéria a cada ano, via LDO e LOA, asseguraria ao Parlamento a possibilidade de continuar contribuindo no processo de definição das movimentações de recursos entre categorias de programação de CTI.

Nessa linha, em consonância com o inovador § 5º, seria assegurada a possibilidade de se conceder maior grau de liberdade às transferências de recursos realizadas no âmbito da ciência, tecnologia e inovação, sem, no entanto, deixar de analisar a questão anualmente, à luz das circunstâncias vigentes.

¹² O PL nº 2.177/2011, que institui o Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, apesar de estar relacionado diretamente à EC nº 85/2015, não contém dispositivos que respondam essas questões. A proposição está aguardando deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados.

6- Conclusão

Este trabalho teve foco na inovação promovida pelo § 5º do art. 167 da CF, inserido no contexto de discussão da PEC nº 290/2013, aprovada como EC nº 85/2015, com o objetivo de assegurar mais eficiência na aplicação dos recursos destinados a ações de ciência, tecnologia e inovação.

A partir dos registros dos debates sobre a citada PEC, pode-se depreender que os parlamentares consideraram que a exigência de prévia autorização legislativa para efetuar remanejamentos entre programações orçamentárias do setor representava um empecilho à eficiente aplicação dos recursos.

Constatou-se que o novo dispositivo não é imperativo, mas sim autorizativo, haja vista que o texto utiliza a expressão “poderão ser admitidos”. Na ausência de ato do Executivo, o preceito não será aplicado.

Além disso, restou evidente que há uma série de questões a serem respondidas antes da aplicação da nova regra, e que a lei de diretrizes orçamentárias pode ser utilizada para suprir essa requerida regulamentação. Assim, conceder-se-ia mais flexibilidade às transferências de recursos realizadas no âmbito da ciência, tecnologia e inovação (intenção precípua da EC nº 85/2015), mas remanesceria o prévio debate anual sobre o tema, com a participação do Parlamento.

Também foi mostrado que tradicionalmente já se concede autorização legislativa prévia para o Executivo modificar o orçamento por meio da abertura de créditos suplementares, inclusive com autorizações que alcançam o setor de CTI.

Diante da inovação constitucional analisada, pode-se indagar se as razões que conduziram à aprovação do citado § 5º do art. 167 também são encontradas em outras áreas de atuação governamental e, portanto, ensejariam o mesmo tratamento constitucional.

Convém lembrar, entretanto, que, se por um lado é inevitável efetuar ajustes na lei orçamentária anual ao longo do exercício financeiro, por outro lado se deve ter presente que quanto mais flexibilidade o Legislativo concede ao Executivo na gestão do orçamento federal, mais o Congresso Nacional se afasta do centro de decisões sobre quais são os gastos realmente prioritários, considerando que sempre se estará diante de um quadro de escassez de recursos.

Diante de todo o exposto, pode-se afirmar que a nova regra, ao permitir alterações nos valores alocados às categorias de programação de CTI sem prévia autorização legislativa, almeja dar maior eficiência à gestão dos recursos destinados às

ações de ciência, tecnologia e inovação, sem modificar o montante designado ao setor ou resguardar as dotações de eventuais contingenciamentos. Todavia, não há como antecipar se a norma, ao transferir prerrogativa do Legislativo para o Executivo, contribuirá de maneira positiva para melhorar a efetividade do gasto.

Referências bibliográficas

BIJOS, P. R. S. **Direito Orçamentário na Constituição Federal de 1988**. Editora Gran Cursos, Brasília, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm.

SANCHES, O. M. **Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins**. Editora OMS, Brasília, 2013.

SOF. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento, MTO 2015**. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/MTO%202015/150120_MTO_2015_1_edicao.pdf.

ANEXO

Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015 - LOA/2015

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas:

I - em cada subtítulo, até o limite de 20% (vinte por cento) do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de:

a) anulação parcial de dotações, limitada a 20% (vinte por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação;

b) reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados, observado o disposto no art. 5º, inciso III, da LRF;

c) excesso de arrecadação de receitas próprias, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso II, 3º e 4º, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;

d) excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional; e

e) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso I, e 2º, da Lei nº 4.320, de 1964;

II - nos grupos de natureza de despesa “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, mediante a utilização de recursos provenientes da anulação de dotações consignadas a esses grupos, no âmbito do mesmo subtítulo, objeto da suplementação;

III - relativas às transferências aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, decorrentes de vinculações constitucionais ou legais; aos fundos constitucionais de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nos termos da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989; ao Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT; e ao complemento da atualização monetária do saldo do Fundo de Garantia do Tempo de

Serviço - FGTS, mediante a utilização de recursos decorrentes de excesso de arrecadação de receitas vinculadas às respectivas finalidades previstas neste inciso;

IV - decorrentes de sentenças judiciais, inclusive aquelas consideradas de pequeno valor nos termos da legislação vigente, mediante a utilização de recursos provenientes de:

a) reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados, observado o disposto no art. 5º, inciso III, da LRF;

b) anulação de dotações consignadas a grupos de natureza de despesa no âmbito do mesmo subtítulo;

c) anulação de dotações consignadas a essas finalidades, na mesma ou em outra unidade orçamentária;

d) excesso de arrecadação de receitas próprias e do Tesouro Nacional; e

e) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;

V - com serviço da dívida, mediante a utilização de recursos provenientes de:

a) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;

b) anulação de dotações consignadas:

1. a essa finalidade, na mesma ou em outra unidade orçamentária; e

2. aos grupos de natureza de despesa “2 - Juros e Encargos da Dívida” ou “6 - Amortização da Dívida” no âmbito do mesmo subtítulo;

c) reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados;

d) excesso de arrecadação decorrente dos pagamentos de participações e dividendos pelas entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta, inclusive os relativos a lucros acumulados em exercícios anteriores;

e) resultado do Banco Central do Brasil; e

f) recursos decorrentes da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional;

VI - de pessoal e encargos sociais, inclusive as decorrentes da revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos federais e dos militares das Forças Armadas prevista no art. 37, inciso X, da Constituição, mediante a utilização de recursos oriundos de:

a) anulação de dotações consignadas a esse grupo de natureza de despesa;

b) Reserva de Contingência - Recursos para o atendimento do art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal;

c) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014; e

d) excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional;

VII - nos subtítulos aos quais foram alocadas receitas de operações de crédito previstas nesta Lei, mediante a utilização de recursos decorrentes da variação monetária ou cambial incidentes sobre os valores alocados;

VIII - nos subtítulos aos quais possam ser alocados recursos oriundos de doações e convênios, inclusive decorrentes de saldos de exercícios anteriores ou de remanejamento de dotações à conta dos referidos recursos, observada a destinação prevista no instrumento respectivo;

IX - das ações destinadas à execução da Política de Garantia de Preços Mínimos, Formação e Administração de Estoques Reguladores e Estratégicos de Produtos Agropecuários, mediante a utilização de recursos provenientes de anulação de dotações consignadas a essas despesas;

X - constantes do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, mediante a utilização de recursos provenientes de:

a) anulação de dotações consignadas a essas despesas no âmbito do Fundo do Regime Geral de Previdência Social;

b) excesso de arrecadação das Contribuições Previdenciárias para o Regime Geral de Previdência Social; e

c) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;

XI - da ação “0413 - Manutenção e Operação dos Partidos Políticos” no âmbito da unidade orçamentária “14901 - Fundo Partidário”, mediante a utilização de recursos provenientes de:

a) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do referido Fundo do exercício de 2014; e

b) excesso de arrecadação de receitas próprias ou vinculadas desse Fundo;

XII - classificadas nos grupos de natureza de despesa “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, sendo:

a) no âmbito da Fundação Joaquim Nabuco, do Instituto Nacional de Educação de Surdos, do Instituto Benjamin Constant, do Colégio Pedro II, das Instituições Federais de Ensino Superior, dos Hospitais Universitários, da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, e das instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, integrantes do Ministério da Educação, mediante a utilização de recursos provenientes de:

1. anulação de até 50% (cinquenta por cento) do total das dotações orçamentárias consignadas a esses grupos de natureza de despesa no âmbito das referidas entidades e de seus respectivos hospitais;

2. excesso de arrecadação de receitas próprias geradas por essas entidades, de convênios e de doações; e

3. superávit financeiro, relativo a receitas próprias, convênios e doações, apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, de cada uma das referidas entidades;

b) no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, das Instituições Científicas e Tecnológicas, assim definidas no art. 2º, inciso V, da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e das instituições de pesquisa integrantes da administração direta do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, mediante a utilização de recursos provenientes de:

1. anulação de até 30% (trinta por cento) do total das dotações orçamentárias consignadas a esses grupos de natureza de despesa no âmbito de cada uma das unidades orçamentárias;

2. excesso de arrecadação de receitas próprias geradas por essas entidades;

3. superávit financeiro, relativo a receitas próprias e vinculadas, apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, de cada uma das referidas entidades; e

4. reserva de contingência à conta de recursos vinculados à ciência, tecnologia e inovação constantes desta Lei; e

c) no âmbito do Ministério do Esporte, restrito às ações relacionadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, vinculadas à subfunção “811 - Desporto de Rendimento”, mediante a utilização de recursos provenientes de:

1. reserva de contingência;

2. anulação de dotações consignadas a esses grupos de natureza de despesa no âmbito do mesmo subtítulo;

3. excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional; e

4. superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;

XIII - relativas a subtítulos de projetos orçamentários em andamento, até o limite de seu saldo orçamentário apurado em 31 de dezembro de 2014, para alocação no mesmo subtítulo, com recursos provenientes do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;

XIV - classificadas nos grupos de natureza de despesa “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, até o limite do saldo orçamentário de cada subtítulo apurado em 31 de dezembro de 2014, nos referidos grupos de natureza de despesa, desde que para aplicação nas mesmas finalidades em 2015, sendo:

a) no âmbito do Ministério da Educação, mediante a utilização de recursos provenientes de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, relativo a receitas vinculadas à educação;

b) no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, os concernentes às ações constantes das subfunções “571 - Desenvolvimento Científico”, “572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia”, “573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico” e “753 - Combustíveis Minerais”, mediante a utilização de recursos provenientes de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, relativo a receitas vinculadas à ciência, tecnologia e inovação; e

c) no âmbito do Ministério do Esporte, os constantes das ações relacionadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, vinculadas à subfunção “811 - Desporto de Rendimento”, mediante a utilização de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;

XV - da ação “0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB”, mediante a utilização de recursos provenientes de:

a) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;

b) excesso de arrecadação de receitas vinculadas; e

c) anulação parcial ou total de dotações alocadas aos subtítulos dessa ação;

XVI - com pagamento dos benefícios auxílio-alimentação ou refeição, assistência médica e odontológica, assistência pré-escolar, auxílio-transporte, ou similares, a militares, servidores, empregados, e seus dependentes, de movimentação de militares, de fardamento de militares das Forças Armadas e concessão dos benefícios de auxílio-natalidade e auxílio-funeral, mediante a utilização de recursos provenientes de:

a) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;

b) excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional; e

c) anulação de dotações relativas a essas despesas;

XVII - das programações contempladas no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, classificadas com o identificador de resultado primário “3”,

mediante o remanejamento de até 30% (trinta por cento) do montante das dotações orçamentárias desse Programa constantes desta Lei;

XVIII - com o pagamento do abono salarial e do seguro desemprego, inclusive o benefício da bolsa-qualificação, mediante a utilização de recursos provenientes de:

a) anulação de dotações consignadas a essas despesas no âmbito do Fundo de Amparo ao Trabalhador; e

b) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;

XIX - nos subtítulos das ações relativas às contribuições, anuidades e integralizações de cotas, constantes dos programas “0910 - Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais” e “0913 - Operações Especiais - Participação do Brasil em Organismos Financeiros Internacionais”, mediante a utilização de recursos provenientes de:

a) excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional;

b) anulação de dotações orçamentárias:

1. contidas em subtítulos das referidas ações; e

2. constantes dos grupos de natureza de despesa “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras” de outros subtítulos, até o limite de 30% (trinta por cento) da soma dessas dotações, no âmbito de cada subtítulo; e

c) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;

XX - com benefícios assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social e Renda Mensal Vitalícia, mediante a utilização de recursos provenientes de:

a) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014; e

b) anulação de dotações orçamentárias alocadas às finalidades previstas neste inciso;

XXI - com o pagamento de indenizações, benefícios e pensões indenizatórias decorrentes de legislação especial e/ou de decisões judiciais, mediante a utilização de recursos provenientes de:

a) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;

b) excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional;

c) anulação de dotações consignadas a essas despesas; e

d) reserva de contingência;

XXII - no âmbito das agências reguladoras, do Fundo Nacional de Cultura - FNC na categoria de programação específica do Fundo Setorial do Audiovisual - FSA, do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUST e do Fundo

para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - FUNTTEL, mediante a utilização dos respectivos:

- a) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;
- b) excesso de arrecadação de receitas próprias e vinculadas; e
- c) reserva de contingência à conta de recursos próprios e vinculados constantes

desta Lei;

XXIII - com o projeto de Desenvolvimento e Implantação do Sistema de Processo Judicial Eletrônico - PJe, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário, mediante a utilização de recursos provenientes da anulação de dotações consignadas a essa finalidade, na mesma ou em outra unidade orçamentária;

XXIV - relativas à assistência médica e odontológica a militares e seus dependentes, mediante utilização do excesso de arrecadação de receitas decorrentes da contribuição do militar para a assistência médico-hospitalar e social e da indenização pela prestação de assistência médico-hospitalar, por intermédio de organização militar, previstas no art. 15, incisos II e III, da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001;

XXV - relativas à remuneração de agentes financeiros, no âmbito da Unidade Orçamentária “71.104 - Remuneração de Agentes Financeiros - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda”, limitada a 30% (trinta por cento) do subtítulo, mediante a utilização de recursos provenientes de:

- a) excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional; e
- b) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;

XXVI - da ação 000B - Auxílio à Conta de Desenvolvimento Energético, Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, no âmbito da unidade orçamentária 71.118 - Recursos sob Supervisão do Ministério de Minas e Energia, mediante a utilização de recursos provenientes da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional;

XXVII - no âmbito dos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia - FDA, do Nordeste - FDNE e do Centro-Oeste - FDCO, mediante a utilização de recursos provenientes de:

- a) excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional; e
- b) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;

XXVIII - dos subtítulos das ações voltadas à realização de grandes eventos a cargo da Presidência da República e dos Ministérios da Justiça e da Defesa, mediante a utilização de recursos oriundos de:

- a) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014;
- b) excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional;
- c) reserva de contingência; e

d) anulação de dotações dos grupos de natureza de despesa “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras” de outros subtítulos, até o limite de 30% (trinta por cento) da soma dessas dotações, no âmbito de cada subtítulo; e

XXIX - com a distribuição, aos respectivos beneficiários, dos recursos dos royalties do petróleo, alocados na Reserva de Contingência - Royalties do Petróleo ou constantes do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014.

§ 1º Os limites de que trata o inciso I e respectiva alínea “a” deste artigo poderão ser ampliados em até 10% (dez por cento) quando o remanejamento ocorrer entre ações do mesmo programa no âmbito de cada órgão orçamentário.

§ 2º A autorização de que trata este artigo fica condicionada à publicação, até o dia 15 de dezembro de 2015, do ato de abertura do crédito suplementar, exceto para as despesas previstas nos incisos III, IV, V, VI, X, XV, XVI, XVIII, XX, XXI, XXIV e XXIX do **caput** deste artigo, em que a publicação poderá ocorrer até 31 de dezembro de 2015.

§ 3º Entende-se por saldo orçamentário, para fins do disposto nos incisos XIII e XIV deste artigo, a diferença entre a dotação autorizada e o valor empenhado no exercício findo.

§ 4º Na abertura dos créditos de que trata este artigo, poderão ser incluídos grupos de natureza de despesa, além dos aprovados no respectivo subtítulo, desde que compatíveis com a finalidade da ação orçamentária correspondente.

§ 5º Não se aplica a vedação de cancelamento, por ato próprio no âmbito de cada Poder, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação das emendas mencionadas no caput, nem os limites percentuais fixados neste artigo, quando cumulativamente:

I - houver solicitação do parlamentar autor da emenda ou indicação do Poder Legislativo;

II - suplementar programação que, constante desta Lei, tenha sido incluída ou tenha sofrido acréscimo em decorrência de emenda individual apresentada pelo autor referido no inciso I deste parágrafo;

III - houver impedimento técnico ou legal à execução da programação orçamentária que se pretenda cancelar; e

IV - for preservado o montante de recursos orçamentários destinados a ações e serviços públicos de saúde.

§ 6º Se não houver deliberação no prazo legal de projeto de lei de crédito adicional sobre programação incluída ou acrescida por emenda individual, as programações constantes do projeto de crédito que integrem esta lei poderão ser remanejadas nos termos do § 5º, devendo a solicitação a que se refere o inciso I ocorrer até 30 de novembro de 2015.

§ 7º Os remanejamentos a que se referem os §§ 5º e 6º deverão possibilitar, na execução, a identificação original do autor e da emenda objeto de cancelamento.