

RAFAEL DE CASTRO NEVES SANTOS

**AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DA FACULDADE  
CONCEDIDA PELO § 5º DO ART. 167 DA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL NA GESTÃO  
ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA,  
TECNOLOGIA E INOVAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como parte dos requisitos  
para obtenção do grau de Especialista em  
Planejamento e Orçamento.

Orientador: Prof. Me. Jorge Luiz Rocha  
Reghini Ramos

BRASÍLIA - DF

Julho – 2020

*Palavras-chave: orçamento público; gestão orçamentária; alteração orçamentária.*

## **RESUMO**

O artigo analisou os efeitos da faculdade concedida pelo §5º do art. 167 da Constituição Federal na gestão orçamentária do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações. O dispositivo autorizou movimentações de recursos entre programações relativas às atividades de ciência, tecnologia e inovação, mediante ato do Executivo, dispensando prévia autorização legislativa. A análise cobriu o período de 2010 a 2019 e restringiu-se às dotações para despesas discricionárias. Ao final, concluiu-se que o dispositivo deu celeridade à movimentação de recursos entre programações do Ministério, reduzindo à demanda por créditos suplementares. Entretanto, não alterou a concentração de alterações efetivadas ao final do exercício e não parece ter impactado a execução final do orçamento nem o volume de recursos inscritos em restos a pagar. Quanto à destinação dos recursos, apesar de interpretações divergentes sobre o alcance da norma, constatou-se que a maior parte foi destinada a programações envolvidas diretamente a atividades de ciência, tecnologia e inovação.

## INTRODUÇÃO

Chega a ser redundante, embora verdadeiro, falar da importância de investimentos em ciência, tecnologia e inovação (CT&I) para o desenvolvimento econômico do país. Trata-se de algo tão relevante, que até ganhou status constitucional. O Capítulo IV da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é todo dedicado ao tema.

Originalmente intitulado “Da Ciência e Tecnologia”, o Capítulo sofreu uma grande reformulação após a promulgação da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, que teve como objetivo a promoção da pesquisa científica no Brasil, para estimular especialmente soluções tecnológicas que possam impulsionar o setor produtivo. Segundo justificativa apresentada pela Deputada Federal Margarida Salomão (BRASIL, 2013), autora da Proposta de Emenda Constitucional - PEC, era “*prioritária a retomada de ímpeto da pesquisa nacional e da criação de soluções tecnológicas adequadas a nossos desafios econômicos e sociais*”.

As alterações promovidas focam especialmente a criação de oportunidades de integração entre institutos voltados à pesquisa tecnológica e empresas inovadoras com vistas a melhora do setor produtiva. Nesse contexto, a deputada reconhece a importância da inovação para esse setor, tanto que propôs a ampliação do escopo da norma constitucional, alterando a sua denominação para Capítulo IV – Da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Um dos destaques da Emenda Constitucional, e que será o foco dessa pesquisa, é a faculdade concedida ao Poder Executivo por meio § 5º, do art. 167. O dispositivo estabelece que:

§ 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. (BRASIL, 2015)

O parágrafo não constava na redação original da PEC. O dispositivo, na verdade, foi proposto pelo seu relator na Comissão Especial – Atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação da Câmara dos Deputados, o parlamentar Izalci Lucas, que em seu parecer afirmou que:

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. Note-se que o texto atual do

inciso VI do art. 167 não proíbe a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria para outra, tão somente condiciona tais alterações à emissão de autorização legislativa. 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, concedendo tal prerrogativa ao Poder Executivo (BRASIL, 2013).

O dispositivo constitucional estabeleceu, assim, um processo simplificado para a realização de alterações orçamentárias no âmbito de projetos de ciência, tecnologia e inovação, uma vez que dispensa a aprovação prévia do Parlamento. Porém, está restrito a tipo de alteração cuja finalidade seja o reforço de dotações já previstas na Lei Orçamentária Anual – LOA. Ademais, de forma a operacionalizar a norma constitucional e assegurar que os recursos sejam destinados ao financiamento de ações de CT&I, convencionou-se que essas alterações seriam restritas às programações do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações – MCTI.

Embora tenha o nobre intuito de facilitar a gestão orçamentária do MCTI, de forma a promover o fomento da pesquisa científica no Brasil, o alcance do dispositivo tem suscitado dúvidas.

Ao se manifestar sobre as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 85, a Consultoria Jurídica do extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, por meio do Parecer nº 01319/2015/PFF/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU, do dia 11 de novembro de 2015, defendeu a aplicação do princípio da máxima efetividade das normas constitucionais. Segundo esse, deve-se adotar a interpretação da norma que lhe confira maior realização prática. Sendo assim, o alcance da norma constitucional abrangeria as programações orçamentárias classificadas com função 19 – Ciência e Tecnologia, ou subfunção 571 – Desenvolvimento Científico, 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia ou 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico. Tal interpretação permitiu que programações relativas à gestão e manutenção do MCTI pudessem ser remanejadas sob o amparo do § 5º do art. 167 da Constituição, uma vez que são classificadas na função 19.

Esta foi a interpretação adotada pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF na análise de pedidos de alterações orçamentárias sustentados pela norma constitucional até junho de 2018, quando a Assessoria para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República adotou uma interpretação diversa. Mais restritiva em seu alcance, a Casa Civil entendeu que o dispositivo constitucional autoriza a transposição, remanejamento

ou transferência de recursos somente entre programações restritas às atividades de ciência, tecnologia e inovação de forma direta e exclusiva. Desta forma, passou a exigir que as programações objeto de remanejamento combinassem necessariamente a função 19 com as subfunções 571, 572 ou 573.

Deve-se destacar que a ausência de norma que regulamente o alcance do § 5º do art. 167 da Constituição propiciou o surgimento das interpretações divergentes emitidas pelas duas consultorias jurídicas. Ademais, pareceres jurídicos têm caráter meramente opinativo, o que gera uma insegurança jurídica aos gestores orçamentários. De toda forma, hoje em dia prevalece o entendimento da Casa Civil a respeito do dispositivo constitucional.

Por fim, cabe também ressaltar que, embora o MCTI seja hoje o único a se beneficiar da faculdade concedida pelo § 5º do art. 167 da Constituição, a execução de atividades de ciência, tecnologia e inovação não é exclusividade desse Ministério. Pastas como Educação, Saúde, Defesa, Minas e Energia, Agricultura, entre outras, também despendem recursos em atividades de pesquisa.

Diante de todo contexto aqui apresentado, e passados cinco anos desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 85, surge a dúvida quanto aos seus reais efeitos na gestão orçamentária do MCTI. Esse processo simplificado para a realização de alteração orçamentária teria aumentado a movimentação de recursos entre programações de ciência e tecnologia? Além disso, esses créditos foram destinados para o atendimento de quais despesas?

Procurando esclarecer algumas questões, esse trabalho tem como objetivo analisar os efeitos da faculdade concedida pelo § 5º do art. 167 da Constituição Federal na gestão orçamentária do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações. Para tanto, irá aferir, até o exercício de 2019, a quantidade de créditos efetivados sob o respaldado do dispositivo constitucional e valores; verificar o seu impacto sobre a demanda por créditos suplementares e na execução orçamentária do Ministério; e determinar a destinação dos recursos aprovados sob o respaldado da norma constitucional.

## DESENVOLVIMENTO

Os professores Naomi Caiden e Aaron Wildavsky (2006), em determinada passagem de seu texto “Planejamento e elaboração orçamentária em países pobres”, afirmam que a única forma de garantir a melhora dos padrões de vida no futuro é por meio da realização de investimentos no presente.

Com relação ao fomento das atividades de ciência, tecnologia e inovação, objeto desse trabalho, devemos nos perguntar quais seriam os ganhos advindos dos dispêndios nessa área. Kuppermann (1994, p.19) declara que investimentos em CT&I permitem o desenvolvimento dos “*meios tecnológicos necessários para melhorar nossa qualidade de vida de forma sustentável, consistente com os recursos finitos do planeta e com seu equilíbrio ecológico*”.

Carlos H. Brito Cruz (2007), por sua vez, apresenta duas razões que justificam o uso de recursos públicos para fomento das atividades de CT&I. A primeira seria que investir na geração de conhecimento nos torna pessoas melhores, o que por si só, justificaria o investimento público. A segunda razão, segundo o autor, é que a ciência seria uma força produtiva a ser utilizada em benefício da indústria. Desta forma, o investimento em pesquisas seria uma força a favor do desenvolvimento econômico do país.

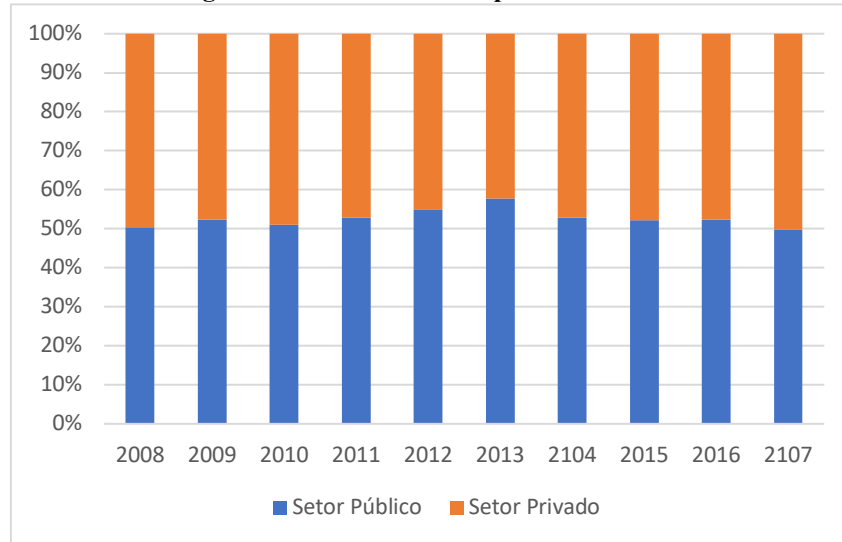
Os dados mais recentes relativos ao dispêndio nacional em pesquisa e desenvolvimento (P&D) vão até o exercício de 2017. A boa notícia, ao se analisar o decênio que se encerra naquele exercício, é que os desembolsos efetuados em P&D apresentaram um aumento considerável, passando de R\$ 35.110,8 milhões, em 2008, para R\$ 82.792,1 milhões, em 2017, um aumento aproximado de 136%. Durante esse período, o gasto médio do setor público foi de R\$ 31.673,0 milhões, o equivalente a 52,7% da despesa média total. Já o setor privado teve um gasto médio de R\$ 28.460,8 milhões, 47,3% do total.

**Tabela 1 – Dispêndio nacional em P&D por setor**

	R\$ milhões										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Média
<b>Setor Público</b>	17.681	19.498	23.039	26.383	29.803	36.784	38.823	42.052	41.500	41.168	<b>31.673</b>
<b>Setor Privado</b>	17.430	17.787	22.034	23.493	24.452	26.965	34.645	38.450	37.729	41.624	<b>28.461</b>

Fonte: [https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/recursos\\_aplicados/indicadores\\_consolidados/2\\_1\\_3.html](https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/recursos_aplicados/indicadores_consolidados/2_1_3.html)

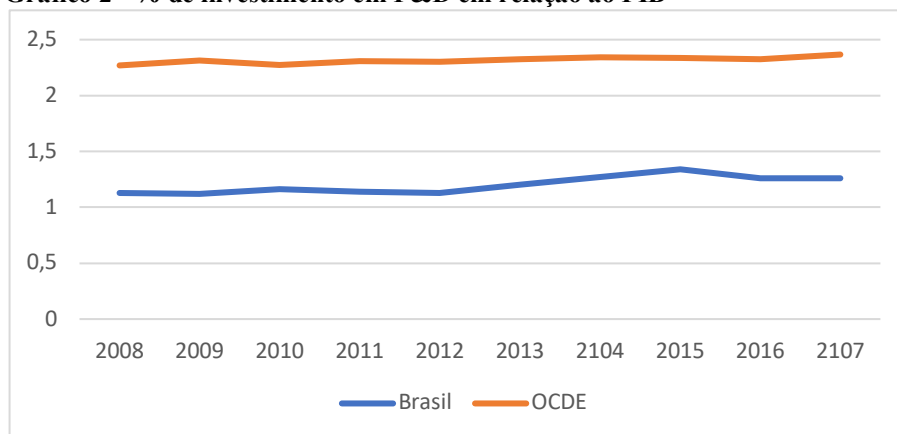
**Gráfico 1 - % de gastos em P&D no Brasil por setor**



Fonte: [https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/recursos\\_aplicados/indicadores\\_consolidados/2\\_1\\_3.html](https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/recursos_aplicados/indicadores_consolidados/2_1_3.html)

Apesar do considerável aumento dos valores desembolsados, isso não se refletiu em um crescimento significativo do percentual do investimento brasileiro em P&D em relação ao Produto Interno Bruto – PIB. Durante o decênio em análise, esse percentual passou de 1,13, em 2008, para 1,26, em 2017, um aumento de 0,13 pontos percentuais. Ao comparar o desempenho do Brasil com o dos países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, constata-se que o país investiu, em média, cerca de 1,2% de seu PIB em P&D, enquanto que a média dos gastos dos países da OCDE na área foi de 2,32%, ou seja, quase o dobro.

**Gráfico 2 - % de investimento em P&D em relação ao PIB**



Fonte: <http://oe.cd/msti>

Em sua análise sobre a correlação entre investimento em CT&I e desenvolvimento econômico, Kuppermann afirma:

Existe forte correlação entre a fração do PIB investido em C&T por um país e seu desenvolvimento geral. Essa fração vai de 2,6% para os países mais desenvolvidos do mundo a 0,1% para os menos desenvolvidos. Tal correlação não prova existir uma ligação de causa e efeito entre investimentos em C&T e desenvolvimento, mas é difícil não especular que haja algum processo de retroalimentação entre essas duas variáveis, pelo qual investimentos levam a desenvolvimento e este a mais investimentos (KUPPERMANN, 1994, p.19).

Desta forma, ainda segundo o autor, os países em desenvolvimento deveriam aumentar o percentual de investimentos em CT&I em relação ao PIB, pois, a longo prazo, esse esforço resultaria em uma diminuição significativa dos “*problemas sociais que tornaram difícil o início dos investimentos*” (KUPPERMANN, 1994, p.19).

Essa percepção é compartilhada pelo Poder Constituinte brasileiro, que dedicou um capítulo próprio ao tema na Constituição Federal de 1988, Capítulo IV – Da Ciência, Tecnologia e Inovação. O artigo que o inaugura (art. 218) determina que: “*O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação*”.

Entretanto, antes da Administração Pública realizar despesas relativas a atividades de ciência, tecnologia e inovação, é necessário que essas tenham sido autorizadas na Lei Orçamentária Anual – LOA. A seguir, realizaremos uma breve discussão a respeito do orçamento público e de como se dá processo de elaboração e execução orçamentária no Brasil.

## 1 – ORÇAMENTO PÚBLICO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL

O Manual Técnico de Orçamento – MTO 2021 define o orçamento como um “*instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto dos ingressos e das aplicações de recursos em determinado período*” (BRASIL, 2020, p.9). Trate-se de uma visão mais tradicional acerca desse documento, pois enfatiza o seu aspecto financeiro.

Entretanto, o orçamento é mais do que uma mera previsão de receitas e estimativas de despesas. James Giacomoni (2017), ao analisar a sua evolução, destaca que, a partir do século XX, o orçamento passou a ser reconhecido como um importante instrumento de administração para o Poder Executivo nas etapas do processo administrativo, quais sejam programação, execução e controle.



O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispôs sobre a organização da Administração Federal e estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa, determinou, em seu art. 16, o orçamento-programa como modelo a ser adotado no Brasil: *“Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”*.

O orçamento-programa deve ser visto como um plano de ação do Governo, onde serão identificados seus projetos e atividades e seus respectivos custos, visando o alcance dos objetivos e metas previamente estipulados no Programa de Governo. Segundo Giacomoni, as principais características do orçamento-programa são:

- 1) O orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.
- 2) A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas;
- 3) As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
- 4) Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.
- 5) A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento.
- 6) Principal critério de classificação: funcional-programático.
- 7) Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.
- 8) O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais (GIACOMONI, 2017, p.178-179).

O orçamento-programa representou uma superação à visão tradicional, que via o orçamento como mera alocação de recursos para aquisição de meios, passando a enfatizar as realizações do governo (GIACOMONI: 2017).

Em análise sobre o desempenho orçamentário de programas de governo, Antunes (2018, p.221) afirma que *“o cenário orçamentário brasileiro modificou-se consideravelmente nos últimos anos devido a normativos com foco no controle fiscal, na eficiência e efetividade da gestão, no resultado das políticas públicas e na transparência”*. Segundo Cavalcante (2009), avaliações de programas governamentais são cruciais para um orçamento por desempenho, pois fornecem informações necessárias à tomada de decisões alocativas. Na visão de Diamond, trata-se de uma nova maneira de elaborar, gerir e avaliar o orçamento:

O conjunto de programas refletirá, então, as principais prioridades do governo. Dessa forma, a estrutura do programa é a ligação entre o orçamento e o planejamento estratégico global, que reflete o marco de políticas para as operações do governo. Portanto, a estrutura do programa é muito mais que uma maneira de classificar gastos, mas deve ser vista como ferramenta de análise

de políticas. É uma forma de ponderar o que deve ser financiado, o nível dos fundos que devem ser aplicados e o impacto dos fundos aplicados sobre as políticas (DIAMOND, 2006, p. 105).

O art. 165, § 5º, da Constituição Federal, diz que a lei orçamentária anual será composta pelo orçamento fiscal e da seguridade social da União e pelo orçamento de investimento das estatais (empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto).

No Brasil, compete ao Poder Executivo a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária. Allen Schick (2006) destaca que a elaboração do orçamento é um processo difícil e conflituoso, uma vez que nunca haverá recursos suficientes para atender plenamente todas as necessidades de gastos do Governo:

O orçamento é um processo alocativo, no qual nunca há recursos suficientes para serem distribuídos. É também um processo de redistribuição, em que alguns ganham porque outros perdem, alguns recebem do governo mais do que contribuem na forma de impostos e outros recebem menos. É um processo de escolha entre diversas reivindicações de recursos públicos, que, mesmo nas melhores épocas, não são suficientes para cobrir todas as demandas. É um processo de racionamento em que se soluciona o orçamento pela exclusão de alguns daqueles que reivindicam. É um processo em que, de forma expressa ou indireta, o governo decide sobre o papel que deve desempenhar e define prioridades (SCHICK, 2006: 82).

Com relação ao ciclo orçamentário, Orin Cope (APUD: SANCHES, 2006, p. 187) o define como “*uma série de passos, que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas*”. A literatura acerca do assunto, em geral, reconhece que o ciclo orçamentário é composto por 4 fases ou etapas (SANCHES, 2006; GIACOMONI, 2017):

- 1) Elaboração do PLOA e apresentação ao Congresso Nacional.
- 2) Discussão e aprovação do PLOA pelo Legislativo.
- 3) Execução orçamentária.
- 4) Controle e avaliação da execução orçamentária.

O processo orçamentário é contínuo, pois ao mesmo tempo em que acontece a execução orçamentária do ano corrente, o orçamento do próximo ano está em elaboração e, simultaneamente, faz-se o controle a posteriori da execução do exercício anterior (ROCHA, 2001).

É durante a fase de execução que as prioridades definidas na Lei Orçamentária Anual “*assumem natureza financeira na forma de fluxos de recursos que entram e saem*

*do Tesouro*” (GIACOMONI, 2017, p. 317), cabendo ao gestor realizar as despesas conforme autorizadas na lei. Entretanto, também durante essa fase, pode-se constatar que os recursos previstos para algumas programações foram mal dimensionados ou até o surgimento de situações não antecipadas durante a elaboração do PLOA, demandando, assim, a abertura de créditos adicionais, de forma a adequar o orçamento à nova realidade.

Esses mecanismos retificadores do orçamento, conforme designados por Giacomoni (2017), estão previstos na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatuiu Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal:

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

- I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
- II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

A abertura de créditos suplementares e especiais demandam uma autorização legislativa prévia e são abertos por meio de decreto executivo. Por sua vez, os créditos extraordinários, em razão da premente necessidade de ação do Estado, são abertos pelo Presidente por medida provisória e, em seguida, submetidos à análise do Congresso Nacional.

Tanto a Lei nº 4.320/64 como a Constituição Federal autorizam a inclusão na LOA de dispositivo que permite a abertura de créditos suplementares, pelo Executivo, até determinado limite, promovendo, assim, uma desburocratização dos processos de gestão do orçamento (ROCHA, 2001). Cumpre destacar que a autorização prevista no § 5º do art. 167 da Constituição Federal se assemelha ao crédito suplementar, uma vez que permite apenas a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos entre programações orçamentárias destinadas às atividades de ciência, tecnologia já previstas na LOA. Entretanto, para esses casos, a Constituição não estabeleceu limites para a movimentação de valores.

O art. 43 da Lei nº 4.320/64 estabelece que a abertura de créditos suplementares e especiais estará condicionada à existência de recursos disponíveis para a realização das

despesas e à apresentação de exposição que justifique a necessidade do pleito. O § 1º desse mesmo artigo estabelece as fontes de recursos possíveis para a abertura do crédito:

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

No caso dos créditos abertos sob o respaldado do § 5º do art. 167 da Constituição Federal, a única fonte de recurso possível seria aquela resultante de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias autorizadas em Lei, uma vez que o dispositivo autoriza apenas a movimentação de recursos entre programações no âmbito das atividades de CT&I.

Por fim, Rocha (2001, p.161) destaca a importância do estudo do processo de abertura de créditos adicionais, pois *“colabora no entendimento do processo orçamentário brasileiro como um todo, e principalmente porque indica os desvios do planejamento inicial do governo”*.

## 2 – O ORÇAMENTO PARA A CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES

A presente análise cobrirá o período de 2010 a 2019, ou seja, os cinco anos anteriores à promulgação da Emenda Constitucional nº 85 e os cinco posteriores, de forma a melhor compreender os efeitos da faculdade concedida pelo § 5º do art. 167 da Constituição Federal na gestão orçamentária do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Ademais, os valores que serão apresentados e analisados referem-se apenas às dotações orçamentárias alocados na função 19 – Ciência e Tecnologia. Segundo o MTO 2021:

A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios. Há situações em que o órgão pode ter mais de uma função típica, considerando-se que suas competências institucionais podem envolver mais de uma área de despesa (BRASIL, 2020, p. 31-32).

Cabe esclarecer que, em 2016, o Ministério das Comunicações foi absorvido pelo MCTI. Desta forma, a função 24 – Comunicações também passou a compor o orçamento do órgão. Entretanto, como as dotações dessa função não podem ser remanejadas sob o respaldado do § 5º do art. 167 da Constituição Federal, elas serão desconsideradas para fins de análise. Ademais, em junho de 2020, o Ministério da Comunicações foi recriado.

Por fim, o orçamento relativo a função 19 aqui analisado corresponde àquele destinado às despesas discricionárias, ou seja, aquelas que o governo possui algum grau de decisão quanto a sua execução, e que são classificadas no orçamento, para fins do cálculo do Resultado Primário, como despesas primárias discricionárias (RP 2). Recursos alocados para despesas obrigatórias como, por exemplo, pagamento de salários e benefícios aos servidores públicos, não são objeto de alterações orçamentárias sustentadas pelo dispositivo constitucional.

A Tabela 2 apresenta os orçamentos aprovados nas leis orçamentárias anuais, bem como suas respectivas dotações ao final de cada exercício. A diferença nos valores ocorre em razão das alterações orçamentárias realizadas ao longo dos exercícios.

**Tabela 2 – Orçamento Anual: Função 19 – Ciência e Tecnologia**  
Em R\$ 1,00

Exercício	LOA (a)	Dotação Final (b)	(b) - (a)	%
2010	6.062.670.601	6.091.906.307	29.235.706	0,48
2011	5.099.212.595	5.175.057.049	75.844.454	1,49
2012	6.648.399.056	7.523.087.015	874.687.959	13,16
2013	7.125.723.908	7.947.218.328	821.494.420	11,53
2014	7.054.218.135	7.599.304.644	545.086.509	7,73
2015	7.304.288.534	7.373.238.609	68.950.075	0,94
2016	4.341.014.279	4.325.875.196	-15.139.083	-0,35
2017	4.736.922.815	4.263.723.607	-473.199.208	-9,99
2018	3.838.389.718	3.644.501.948	-193.887.770	-5,05
2019	3.157.649.569	3.438.901.644	281.252.075	8,91

Fonte: SIOP

Em 2010, o orçamento do Ministério encerrou o ano com uma dotação de aproximadamente R\$ 6.092,0 milhões. Já em 2013, é possível verificar o seu maior valor, quando, ao final do exercício, chegou à uma dotação final de R\$ 7.947,2 milhões. Um crescimento aproximado de 30%.

Entretanto a partir de 2014, verifica-se uma redução gradual do orçamento, chegando, em 2019, a seu menor valor em todo o período analisado, R\$ 3.438,9 milhões. Trata-se uma redução de aproximadamente 44%, quando comparado a 2010, e de 57%, quando comparado a 2013.

Verifica-se que a atual crise fiscal vem impactando significativamente o orçamento do MCTI ao longo dos últimos anos. O Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, também conhecido como Teto dos Gastos Públicos, foi uma resposta do Estado ao descontrole nas contas públicas. Esse Regime tem por objetivo prevenir o crescimento da relação dívida pública/PIB, por meio do controle das despesas públicas. Foi estabelecido que as despesas primárias - a partir de 2017, e por um prazo de 20 anos – não poderão ter crescimento real. Assim, o limite de gasto de um exercício equivalerá à despesa paga no ano anterior corrigida pela inflação também do ano anterior.

Entretanto, a aprovação da EC 95 sem um controle efetivo sobre as despesas obrigatórias (relativos à pessoal e previdência, especialmente) vem reduzindo o espaço fiscal para a realização de despesas discricionárias, o que é evidenciado pela dotação disponível para a área de ciência e tecnologia em 2019. Desta forma, é de se esperar que a redução do orçamento ao longo dos anos tenha impacto na demanda por créditos por parte do MCTI.

### 3 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO MCTI

De modo a tornar clara a compreensão dos dados que serão apresentados a seguir, é importante esclarecer que cada tipo de alteração orçamentária possui uma classificação própria, que reflete a mudança promovida na programação e o instrumento legal utilizado para a sua efetivação. Por exemplo, as alterações orçamentárias realizadas sob o respaldado do § 5º do art. 167 da Constituição Federal são classificadas como tipo 921 no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. É desta forma que essas alterações serão identificadas no trabalho.

De certa forma, o tipo 921 muito se assemelha ao crédito suplementar, uma vez que o objetivo de ambos é, justamente, o reforço de dotações aprovadas na LOA. Entretanto, no caso de alterações orçamentárias efetivadas por meio do tipo 921, para cada real suplementado em determinada programação da função 19, haverá necessariamente um cancelamento de igual valor em outra. Desta forma, o valor global do orçamento não se altera.

Pedidos de crédito suplementar, por seu turno, não sofrem dessa limitação, uma vez que as dotações oferecidas para suplementação podem ser provenientes de outra função e, até mesmo, de outro ministério. Inclusive, esse tipo de crédito não demanda, necessariamente, o cancelamento de uma programação para a sua efetivação, já que também pode ser utilizado o excesso de arrecadação ou superávit financeiro do exercício anterior como origem para o pedido de crédito.

Seria, então, de se imaginar que, tendo a Constituição dispensado a prévia autorização legislativa para a efetivação de transposição, remanejamento ou transferência de recursos entre programações no âmbito das atividades de CT&I, não faria sentido o uso do crédito adicional suplementar para alterações orçamentárias entre dotações da função 19. Todavia, há situações em que se verifica ser indiferente o uso do crédito suplementar ou do tipo 921, ficando essa decisão a critério do gestor orçamentário. É o caso, por exemplo, da autorização contida no art. 4º, caput, inciso III, alínea “j”, da LOA-2020, que permite, sem que haja necessidade de uma manifestação prévia do Congresso Nacional, a suplementação de uma programação, até o limite de 20% do seu respectivo valor, por meio da anulação de outra programação também limitada a 20% do respectivo valor.

Em todas as leis orçamentárias do período analisado, constam autorizações para remanejamentos entre programações sem prévia autorização legislativa, embora o percentual não tenha sido sempre o mesmo. Trata-se de dispositivo importante diante da rigidez da gestão orçamentária no Brasil.

Sendo assim, de forma a se verificar o real impacto do dispositivo constitucional na gestão orçamentária do MCTI, os dados aqui apresentados e utilizados para comparação são restritos àqueles relativos às alterações orçamentárias tipo 921 e créditos suplementares. Com relação a esses últimos, limitados aos casos em que não haveria vantagem entre o seu uso ou o do tipo 921.

A Tabela 3 apresenta o quantitativo dos créditos suplementares e 921 efetivados no período de 2010 a 2019. O número total foi de 217, sendo 166 de créditos suplementares, o que representa aproximadamente 76% do total dos pedidos efetivados. O total de créditos do tipo 921 foi de 51, representando 24% do total. Entretanto, se considerássemos apenas os pedidos efetivados entre 2015 e 2019, os créditos suplementares equivalem a 58% do total, enquanto o tipo 921, 42%.

**Tabela 3 – Quantitativo de alterações orçamentárias efetivadas**

Classificação do Crédito	Exercício										Total	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019		
<b>Suplementar</b>	6	17	18	21	33	22	12	-	29	8	<b>166</b>	<b>76%</b>
<b>Tipo 921</b>	-	-	-	-	-	17	11	8	6	9	<b>51</b>	<b>24%</b>
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>21</b>	<b>33</b>	<b>39</b>	<b>23</b>	<b>8</b>	<b>35</b>	<b>17</b>	<b>217</b>	<b>100%</b>

Fonte: SIOP

Caso também fossem consideradas as solicitações de créditos criadas no SIOP, mas que, por algum motivo, não foram efetivadas, o quantitativo apresentado seria maior. Entretanto, trata-se de um número não desprezível de alterações, ainda mais se considerarmos que, com relação aos créditos suplementares, a análise é restrita àqueles pedidos em que o seu uso ou o do tipo 921 seria indiferente.

A partir do levantamento do número de créditos efetivados no período, pode-se questionar a efetividade do orçamento anual enquanto instrumento de planejamento do governo. O processo de elaboração de uma lei orçamentária anual tem início ainda no primeiro semestre do exercício anterior, normalmente entre os meses de maio e junho, quando os gestores públicos são demandados a delinear quais serão os projetos e atividades que serão executados no próximo exercício. Realizar esse planejamento de forma prematura - ainda no começo da execução orçamentário do exercício vigente e sem muita clareza acerca do cenário econômico e fiscal para o exercício seguinte – propicia que o PLOA seja muito mais uma espécie de carta de intenções, onde o governo apresenta ao Congresso mais o que ele gostaria de realizar, do que de fato ele será capaz executar.

Desta forma, a realização de alterações orçamentárias, por meio de créditos, serve para tornar esse planejamento governamental exequível, pois é apenas durante a execução orçamentária que o gestor tem ciência da real necessidade de recursos para a implementação de um projeto ou atividade.

A Tabela 4, que apresenta o período de efetivação das alterações orçamentárias no âmbito do MCTI, torna ainda mais evidente a dificuldade de se planejar e executar um orçamento.

**Tabela 4 – Trimestre de efetivação dos créditos**

	Suplementar	Tipo 921	Total Geral
<b>2º trimestre</b>	28	13	<b>41</b>
<b>3º trimestre</b>	27	14	<b>41</b>
<b>4º trimestre</b>	111	24	<b>135</b>

Fonte: SIOP



A efetivação de créditos que dependem de prévia autorização pelo Congresso Nacional demanda tempo, uma vez que, além de terem um trâmite maior, ainda estão submetidos a todo um contexto político. Desta forma, não seria estranho uma maior concentração desses a partir do 3º trimestre do exercício. Entretanto, não é este o caso dos créditos aqui analisados. Dos 217 pedidos realizados entre 2010 e 2019, vê-se que, nada menos que 135, ou seja, 62% do total, tiveram a sua efetivação no último trimestre do ano.

Trata-se de fato relevante que mais uma vez demonstra a dificuldade na realização de um planejamento efetivo das ações governamentais para um exercício. Ao final do ano, o prazo para a execução da despesa é muito exíguo, o que pode resultar em recursos não utilizados, em grandes valores inscritos em restos a pagar ou em execuções realizadas às pressas e que podem comprometer a qualidade dos gastos. Para o setor de ciência, tecnologia e inovações isso é preocupante, visto que lida com grande número de projetos de pesquisas, cujas durações podem se estender por muitos exercícios. Portanto, a disponibilização tardia dos recursos pode comprometer a continuidade desses projetos.

A Tabela 5 apresenta os valores e respectivos percentuais das movimentações por tipo de crédito. Usa-se essa denominação, pois, nos casos analisados, o valor da suplementação é sempre igual ao do cancelamento, de forma que o valor global do orçamento não é alterado. Trata-se somente de uma redistribuição (movimentação) de recursos entre as diversas programações orçamentárias que compõem a função 19.

**Tabela 5 – Valores movimentados por tipo de crédito**

	Em RS 1,00	
	Movimentação	% de orçamento movimentado
<b>2010</b>	<b>138.465.978</b>	<b>2,27</b>
Crédito Suplementar	138.465.978	2,27
Tipo 921	-	-
<b>2011</b>	<b>103.974.346</b>	<b>2,01</b>
Crédito Suplementar	103.974.346	2,01
Tipo 921	-	-
<b>2012</b>	<b>107.071.780</b>	<b>1,41</b>
Crédito Suplementar	107.071.780	1,41
Tipo 921	-	-
<b>2013</b>	<b>323.213.671</b>	<b>4,02</b>
Crédito Suplementar	323.213.671	4,02
Tipo 921	-	-

<b>2014</b>	<b>177.271.617</b>	<b>2,32</b>
Crédito Suplementar	177.271.617	2,32
Tipo 921	-	-
<b>2015</b>	<b>991.755.842</b>	<b>13,33</b>
Crédito Suplementar	150.528.282	2,02
Tipo 921	841.227.560	11,31
<b>2016</b>	<b>622.999.782</b>	<b>13,42</b>
Crédito Suplementar	72.904.579	1,57
Tipo 921	550.095.203	11,85
<b>2017</b>	<b>304.623.169</b>	<b>6,49</b>
Crédito Suplementar	-	-
Tipo 921	304.623.169	6,49
<b>2018</b>	<b>278.130.338</b>	<b>6,88</b>
Crédito Suplementar	91.785.640	2,27
Tipo 921	186.344.698	4,61
<b>2019</b>	<b>185.517.761</b>	<b>4,95</b>
Crédito Suplementar	65.437.490	1,75
Tipo 921	120.080.271	3,20

Fonte: SIOF

Percebe-se que o percentual de recursos movimentados por meio de crédito suplementar manteve-se relativamente estável ao longo do período exceto em 2017, ano em que não se verificou movimentação alguma. Entretanto, a partir de 2015, em razão da promulgação da Emenda Constitucional nº 85, constata-se aumento no percentual de orçamento movimentado.

Destacam-se os exercícios de 2015 e 2016, quando grandes valores foram remanejados por meio dos créditos tipo 921. Enquanto prevaleceu a interpretação da Consultoria Jurídica do extinto MP sobre o alcance do § 5º do art. 167 da Constituição Federal (função 19 ou subfunções 571, 572 ou 573), os valores movimentados foram altos.

Entretanto, a partir de 2018, quando a Casa Civil da Presidência da República adotou uma interpretação mais restritiva a respeito do alcance do dispositivo constitucional (função 19 combinada com as subfunções 571, 572 e 573), vê-se uma redução significativa dos valores movimentados por meio de créditos tipo 921.

A Tabela 6 apresenta dados relativos à execução orçamentária no período. Percebe-se que, em termos percentuais, os recursos destinados à CT&I tem tido uma média de execução próxima à 90%.

**Tabela 6 – Execução orçamentária: Função 19 – Ciência e Tecnologia**

Em R\$ 1,00

Exercício	Dotação	Empenhado	% empenhado
2010	6.091.906.307	5.694.966.372	93,5
2011	5.175.057.049	4.706.786.458	91,0
2012	7.523.087.015	5.340.787.400	71,0
2013	7.947.218.328	6.841.692.550	86,1
2014	7.599.304.644	6.458.350.281	85,0
2015	7.373.238.609	5.540.358.895	75,1
2016	4.325.875.196	4.067.589.336	94,0
2017	4.263.723.607	3.763.809.264	88,3
2018	3.644.501.948	3.637.747.199	99,8
2019	3.438.901.644	3.411.673.039	99,2

Fonte: SIOP

Embora o crédito tipo 921 tenha facilitado o remanejamento de recursos entre programações, ele não parece ter promovido impacto na execução final do orçamento de CT&I. Desde sua promulgação, somente o ano de 2015 teve uma execução relativamente baixa (75,1%). Os demais exercícios apresentaram bons percentuais, sendo que, 2018 e 2019, a execução chegou quase a 100%.

Por fim, a Tabela 7 apresenta os valores inscritos em restos a pagar (RAP). O art. 36 da Lei nº 4.320/1964 define restos a pagar como as despesas empenhadas no exercício, mas que não foram pagas até o dia 31 de dezembro.

**Tabela 7 – Valores inscritos em restos a pagar**

Em R\$ 1,00

Exercício	Dotação Final	Restos a Pagar (RAP)	% em RAP
2010	6.091.906.307	1.401.073.568	23
2011	5.175.057.049	2.339.302.598	45
2012	7.523.087.015	2.237.928.121	30
2013	7.947.218.328	2.486.632.938	31
2014	7.599.304.644	3.479.070.888	46
2015	7.373.238.609	3.279.640.646	44
2016	4.325.875.196	3.078.050.974	71
2017	4.263.723.607	1.648.837.987	39
2018	3.644.501.948	1.470.310.311	40
2019	3.438.901.644	1.076.159.110	31

Fonte: SIOP

Importante destacar que a efetivação de um grande volume de créditos ao final de um exercício pode resultar em um alto percentual de recursos inscritos em restos a pagar, uma vez que o tempo hábil para o cumprimento de todas as etapas de execução da despesa é muito curto. Entretanto, a análise dos percentuais do orçamento inscritos em RAP não permite apontar indícios de que o crédito 921 tenha promovido algum impacto.

#### 4 – EMPREGO DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS TIPO 921

Por meio de alterações orçamentárias tipo 921 é possível realizar a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Entretanto, cumpre esclarecer o conceito de programação orçamentária, também denominada de categoria de programação pela Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.

Segundo o MTO 2021, categoria de programação “*compreende o detalhamento das despesas das unidades orçamentárias pelos seguintes classificadores, de estatura legal: função, subfunção, programa, ação e subtítulo*” (BRASIL, 2020, p.23). A estrutura da programação orçamentária da despesa na LOA é apresentada até o nível do subtítulo.

O conceito de função já foi apresentado neste trabalho, e o de subfunção será mais adiante. Apresentamos agora o que são ação orçamentária e subtítulo. Segundo o art. 4º, § 8º, da LDO de 2020, Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, compreende-se ação orçamentária como uma atividade, projeto ou operação especial, vinculada a uma função e subfunção, a qual está associado um único produto, que, mensurado por unidade de medida, dará origem à meta da ação.

Subtítulo, ou localizador, por sua vez, é “*o menor nível da categoria de programação, sendo utilizado, especialmente, para especificar a localização física da ação*” (BRASIL, 2019). Ressalta-se que uma ação orçamentária pode ter mais de um localizador. Desta forma, o número de ações que compõem a função 19 e seus respectivos localizadores representa o total de programações que pode sofrer alterações por meio do crédito tipo 921.

A Tabela 8 apresenta o número de programações movimentadas por meio do crédito tipo 921 entre 2015 e 2019 e a frequência absoluta e relativa referente as movimentações que superaram o limite de 20%, autorizado na LOA, para a suplementação de uma programação por meio de crédito suplementar sem a necessidade de manifestação prévia do Parlamento.

**Tabela 8 – Frequência de programações alteradas acima do limite de 20%, autorizado na LOA, para suplementação por meio de crédito suplementar.**

Exercício	Nº de programações	Frequência absoluta	Frequência relativa
2015	38	26	68%

<b>2016</b>	53	28	53%
<b>2017</b>	29	12	41%
<b>2018</b>	34	28	82%
<b>2019</b>	13	9	69%

Fonte: SIOF

Inicialmente, chama a atenção o número pequeno de programações que foram objeto de alteração orçamentária por meio do crédito 921 em 2019, quando comparado aos demais exercícios. Entretanto, é justamente neste exercício em que se verifica realmente o impacto da mudança de interpretação a respeito do alcance do dispositivo constitucional, uma vez que, em 2018, até o mês de junho, o MCTI ainda conseguia realocar recursos entre todas as subfunções que compõe a função 19.

A frequência relativa não apresenta um padrão, mas, à exceção de 2014, todos os demais exercícios apresentaram valores superiores a 50%. Em 2018, por exemplo, 82% dos créditos tipo 921 suplementaram e/ou cancelaram programações acima dos 20% de seus valores iniciais, o que demonstra ser esse crédito um importante instrumento para a promoção de uma maior celeridade na gestão orçamentária do MCTI, substituindo a necessidade de créditos suplementares em muitos casos. Do contrário, essas alterações teriam que ser encaminhadas ao Congresso Nacional, por meio de um projeto de lei, demandando maior tempo para aprovação.

Por sua vez, as programações alteradas também por meio do tipo 921 cujas movimentações ficaram abaixo dos 20% de seus valores iniciais podem ser justificadas pela facilidade de se agregar diversas delas em um único crédito. A cada pedido, pode-se solicitar a suplementação e cancelamento de diversas programações de diversas unidades vinculadas ao MCTI. Sendo assim, a alteração orçamentária tipo 921 será sempre o instrumento mais conveniente quando o objetivo for transpor, remanejar ou transferir recursos de uma categoria de programação para outra no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação.

Ao longo do trabalho, muito se falou sobre as interpretações divergentes acerca do alcance do § 5º do art. 167 da Constituição Federal. O novo entendimento estabelecido pela Assessoria para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, em junho de 2018, teve grande impacto na destinação dos recursos movimentados por meio do crédito tipo 921. Todavia, antes de analisar o emprego desses recursos, faz-se necessário abordar brevemente a classificação da despesa por subfunção.

Se a função é o maior nível de agregação das despesas públicas nas áreas em que o Estado atua, segundo o MTO 2021 (BRASIL, 2020), a subfunção reflete um nível de agregação logo abaixo da função e demonstra a natureza da atuação governamental. É possível combinar uma subfunção a funções diferentes daquela a ela diretamente relacionada, o que permitiu, por algum tempo, que o MCTI, por meio do crédito tipo 921, fizesse alterações orçamentárias para aumentar os recursos disponíveis para o custeio de despesas administrativas, por exemplo.

A Tabela 9 apresenta os valores totais - e respectivos percentuais - das suplementações e cancelamentos efetivados por meio da alteração tipo 921 durante o período de fevereiro de 2015, quando a EC nº 85 foi promulgada, até junho de 2018, ocasião em que a Casa Civil adotou interpretação mais restritiva sobre alcance do dispositivo constitucional.

**Tabela 9 – Valores suplementados por meio de alterações tipo 921 por subfunção de fevereiro de 2015 a junho de 2018.**

Subfunção	Suplementação		Cancelamento	
	R\$	%	R\$	%
121 - Planejamento e Orçamento	6.000.000	0,32	7.957.780	0,43
122 - Administração Geral	108.765.515	5,88	18.812.722	1,02
125 - Normatização e Fiscalização	1.500.000	0,08	-	0,00
126 - Tecnologia da Informação	6.361.554	0,34	44.129	0,00
542 - Controle Ambiental	1.253.000	0,07	1.000.000	0,05
543 - Recuperação de Áreas Degradadas	10.000.000	0,54	4.200.000	0,23
571 - Desenvolvimento Científico	1.301.140.559	70,33	1.172.884.627	63,40
572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	259.672.708	14,04	593.724.067	32,09
573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	10.580.000	0,57	920.958	0,05
662 - Produção Industrial	141.882.596	7,67	25.000.000	1,35
663 - Mineração	1.400.000	0,08	19.500.000	1,05
753 - Combustíveis Minerais	1.390.000	0,08	5.900.000	0,32
846 - Outros Encargos Especiais	-	0,00	1.649	0,00
<b>Total</b>	<b>1.849.945.932</b>	<b>100</b>	<b>1.849.945.932</b>	<b>100</b>

Fonte: SIOP

Vê-se que as maiores suplementações ocorreram nas dotações orçamentárias das subfunções 571 - Desenvolvimento Científico (70,33%), 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia (14,04%), 662 - Produção Industrial (7,67%) e 122 - Administração Geral (5,88%). Entretanto, segundo entendimento da Casa Civil, as subfunções 662 e 122 não poderiam ser objeto de créditos tipo 921. Embora os

percentuais mudem, essas mesmas 4 subfunções também suportaram os maiores cancelamentos.

Se forem consideradas apenas as subfunções 571, 572 e 573, que seriam as programações relacionadas às atividades de CT&I de forma direta e exclusiva, vê-se que essas representaram quase 85% das suplementações ocorridas no período, totalizando R\$ 1.571,4 milhões. Sendo assim, mesmo durante o período em que prevaleceu a interpretação mais abrangente sobre o alcance do § 5º do art. 167 da Constituição Federal, ainda assim as programações “de fato” envolvidas com atividades de ciência, tecnologia e inovação foram as maiores beneficiadas.

Apenas a título de curiosidade, a Tabela 10 apresenta as alterações orçamentárias ocorridas por meio do crédito tipo 921 após junho de 2018 e até 2019.

**Tabela 10 – Valores suplementados por meio de alterações tipo 921 por subfunção de julho de 2018 a dezembro de 2019.**

Subfunção	Suplementação		Cancelamento	
	R\$	%	R\$	%
571 - Desenvolvimento Científico	124.057.981	81,39	109.146.485	71,61
572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	26.116.988	17,13	34.051.962	22,34
573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	2.250.000	1,48	9.226.522	6,05
<b>Total</b>	<b>152.424.969</b>	<b>100</b>	<b>152.424.969</b>	<b>100</b>

Fonte: SIOP

As programações da subfunção 571 - Desenvolvimento Científico permaneceram sendo àquelas com os maiores valores suplementadas e cancelados no período, 81,39% e 71,61% respectivamente.

## CONCLUSÃO

Esse trabalho teve como objetivo analisar os efeitos da faculdade concedida pelo § 5º do art. 167 da Constituição Federal na gestão orçamentária do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações. Trata-se de uma inovação introduzida na Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015, cujo objetivo é a promoção da pesquisa científica no Brasil. O dispositivo autorizou a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, sem necessidade da prévia autorização legislativa.

A literatura a respeito do tema aponta que o investimento em CT&I, além de gerar conhecimentos, contribui para o desenvolvimento econômico do país. Entretanto, apesar do aumento do dispêndio nacional na área, o Brasil ainda está atrás dos países da OCDE, quando se compara o percentual do investimento brasileiro em pesquisa e desenvolvimento em relação ao PIB.

A ausência de uma regulamentação sobre o alcance do dispositivo propiciou interpretações divergentes emitidas pelas consultorias jurídicas do extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Casa Civil da Presidência da República. O MP defendeu a adoção do princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, segundo o qual deve-se optar pela interpretação da norma que lhe confira maior realização prática. Tal interpretação permitiu que qualquer programação classificada na função 19 – Ciência e Tecnologia pudesse ser remanejada sob o amparo do dispositivo constitucional. A Casa Civil, por sua vez, entendeu que o dispositivo somente autoriza alterações orçamentárias entre programações restritas às atividades de ciência, tecnologia e inovação de forma direta e exclusiva.

A análise de dados realizada limitou-se às dotações destinadas às despesas discricionárias da função 19 do MCTI, uma vez que somente essas são utilizadas para a efetivação de movimentações orçamentárias sob o respaldo da norma constitucional, classificadas como alterações orçamentárias de tipo 921. Ademais, as análises restringiram-se somente a essas alterações e as realizadas por meio de créditos suplementares. Esses últimos limitados aos efetivados dentro de limites estabelecidos na Lei Orçamentária Anual que também os dispensam de prévia autorização legislativa.

Após exames, constatou-se que o orçamento do Ministério tem sofrido forte restrições nos últimos anos em razão do contexto de crise fiscal do Estado brasileiro.



Verificou-se ainda que o impacto § 5º do art. 167 da Constituição Federal na gestão orçamentária do MCTI foi, de certo modo, restrito, embora não se possa dizer que tenha sido irrelevante.

Durante o período analisado, um total de 217 pedidos de alterações orçamentárias foram efetivados, sendo 51 do tipo 921. Os valores totais das movimentações realizadas durante o período em que prevaleceu a interpretação do MP indicaram que o tipo 921 foi de fato muito utilizado. Mas após junho de 2018, quando a Casa Civil alterou o entendimento a respeito da matéria, verificou-se uma redução significativa dos valores efetivados por meio do tipo 921, muito embora, ainda superiores àqueles efetivados por meio de crédito suplementar.

O impacto do dispositivo na gestão orçamentária do MCTI parece estar restrito à utilização do tipo 921, em substituição ao crédito suplementar, para a realização de alterações orçamentárias em certos casos, uma vez que os dados não demonstraram uma influência na execução final do orçamento do Ministério ou no volume de recursos inscritos em restos a pagar. Também não alterou muito o quadro de concentração de alterações orçamentárias ao final do exercício. Quase metade das alterações executadas por tipo 921 ocorreu no último quadrimestre do exercício, o que pode resultar em execuções feitas as pressas, em recursos não utilizados ou em grande volume de inscrições em restos a pagar, já que o prazo para a realização das despesas é curto.

Entretanto, a utilização do crédito tipo 921 em substituição ao suplementar tem promovido uma maior celeridade na gestão orçamentária do MCTI. A análise das frequências demonstrou que, sem o dispositivo constitucional, a maior parte dos pedidos de alteração teria que ser aprovada por lei, pois não estariam dentro dos limites autorizados na LOA para a realização de crédito suplementar sem prévia autorização legislativa.

Por fim, o exame da destinação dos recursos aprovados sob o respaldado do § 5º do art. 167 da Constituição Federal demonstrou que, mesmo durante período em que teve vigência a interpretação do MP sobre dispositivo, a maior parte dos recursos, 85% das suplementações efetivadas por meio do tipo 921, foi destinada a programações envolvidas diretamente a atividades de ciência, tecnologia e inovação.

Este trabalho foi uma primeira iniciativa para compreender o impacto do § 5º do art. 167 da Constituição Federal na gestão orçamentária do Ministério da Ciência,

Tecnologia e Inovações. A análise restringiu-se a dados de execução orçamentária extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Entretanto, de forma a aprofundar a compreensão acerca do assunto, sugere-se, em futuras pesquisas, uma abordagem qualitativa, de forma a captar a percepção dos servidores envolvidos na gestão orçamentária do MCTI sobre o impacto do dispositivo constitucional nas suas atividades. Para além da gestão orçamentária, seria interessante também investigar se essa facilidade na movimentação dos recursos tem afetado positivamente a execução dos projetos de pesquisas financiados pelo Ministério.

Ademais, em algum momento, caberia uma discussão mais abrangente acerca do alcance do dispositivo constitucional. Restringir o uso da alteração tipo 921 ao MCTI foi uma opção do Poder Executivo, uma forma de operacionalizar a norma constitucional e de assegurar que os recursos sejam, de fato, destinados ao financiamento de projetos de pesquisa. Entretanto, pode-se constatar, ao ler o § 5º do art. 167 da Constituição Federal, que não há qualquer restrição quanto a utilização dessa faculdade por outros ministérios. O dispositivo apenas restringe que a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ocorra no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Desta forma, dotações de outros ministérios envolvidas em projetos de CT&I, independente da classificação de suas funções e subfunções, também teriam o direito à faculdade concedida pelo dispositivo constitucional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Maciel Carlos. Informações sobre desempenho orçamentário: estudo comparativo das normas orçamentárias no Brasil e Estados Unidos da América. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 2, Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2919>. Acesso em: 10 jul. 2020

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 24 mai. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 17 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso: 24 mai. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda à Constituição nº 290, de 2013**. Brasília: Câmara dos Deputados, 16 de julho de 2013. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=479327ADDF4BB52541B0C25BBA62204F.proposicoesWebExterno2?codteor=1113429&filena me=Tramitacao-PEC+290/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=479327ADDF4BB52541B0C25BBA62204F.proposicoesWebExterno2?codteor=1113429&filena me=Tramitacao-PEC+290/2013). Acesso em: 29 abr. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial – Atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação. **Proposta de emenda à Constituição nº 290, de 2013-A**. Brasília: Câmara dos Deputados, 05 de novembro de 2013. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=479327ADDF4BB52541B0C25BBA62204F.proposicoesWebExterno2?codteor=1175978&filena me=Tramitacao-PEC+290/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=479327ADDF4BB52541B0C25BBA62204F.proposicoesWebExterno2?codteor=1175978&filena me=Tramitacao-PEC+290/2013). Acesso em: 29 abr. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015**. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc85.htm). Acesso em: 24 mai. 2020.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Parecer nº 01319/2015/PFF/CGJOE/CONJURMP/CGU/AGU**. Brasília: AGU, 19 de novembro de 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm). Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. **Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações**, 2019. Recursos Aplicados - Indicadores Consolidados. Disponível em: [https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/recursos\\_aplicados/indicadores\\_consolidados/2\\_1\\_3.html](https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/recursos_aplicados/indicadores_consolidados/2_1_3.html). Acesso em: 18 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal - SOF. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2021**. Brasília: SOF, 2020. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2021:mto2021-versao4.pdf> . Acesso em: 24 mai. 2020.

CAIDEN, Naomi; WILDAVSKY, Aaron. Planejamento e elaboração orçamentária em países pobres. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). **Planejamento e orçamento governamental – coletânea – volume 2**. Brasília: Enap, 2006.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. Orçamento por desempenho: uma análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos. **Revista de Gestão USP**, v. 17, n. 1, São Paulo: USP, 2010. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rege/article/view/36691>. Acesso em: 10 jul. 2020

CRUZ, Carlos H. Brito. Ciência e Tecnologia no Brasil. **Revista USP**, n. 73, São Paulo: USP, 2007. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/13589/15407> . Acesso em: 16 mai. 2020

DIAMOND, Jack. Do orçamento por programas para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergente. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). **Planejamento e orçamento governamental – coletânea – volume 2**. Brasília: Enap, 2006.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 17. ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2017.

KUPPERMAN, Aaron. Investimentos em ciência e tecnologia. **Revista Estudos Avançados**, v. 8, n. 20, São Paulo: USP, 1994. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9640/11210> . Acesso em: 16 mai. 2020

OECD. **Organisation for Economic Co-operation and Development**, 2019. OECD Main Science and Technology Indicators, 2019 data release. Disponível em: <http://www.oecd.org/sti/msti2019.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2020

ROCHA, Cinara Maria Carneiro. Orçamento público no Brasil: um estudo dos créditos adicionais. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 4, n. 2, Brasília: UnB, 2001. Disponível em: [https://www.revistacgg.org/contabil/article/view/220/pdf\\_46](https://www.revistacgg.org/contabil/article/view/220/pdf_46) . Acesso em: 16 mai. 2020

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). **Planejamento e orçamento governamental – coletânea – volume 2**. Brasília: Enap, 2006.



Escola Nacional de Administração Pública

SCHICK, Allen. Conflitos e soluções no orçamento federal. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). **Planejamento e orçamento governamental – coletânea – volume 2**. Brasília: Enap, 2006.