



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS DE DIREITO TRABALHISTA

CONJUR/MTE
Fis: 22
Rubrica

PARECER n. 00803/2016/CONJUR-MTE/CGU/AGU

NUP: 46966.000455/2016-93

INTERESSADOS: CONSELHO DELIBERATIVO DO FAT - CODEFAT

ASSUNTOS: RESOLUÇÃO. CODEFAT

EMENTA: **I.** Direito Constitucional, Financeiro e Administrativo. **II.** Resolução/CODEFAT nº 777, de 2016, que "Altera a Programação Anual de Aplicação dos Depósitos Especiais do FAT para o exercício de 2016 - PDE/2016, de que trata a Resolução nº 756, de 26 de dezembro de 2015". Natureza dos depósitos especiais do FAT. Remanejamento de recursos. Inteligência do art. 167, inc. VI, da CF. Análise técnica. **III a)** havendo realocação de créditos orçamentários de um órgão para outro ou entre recursos de uma categoria de programação para outra (**essa análise orçamentária deve ser realizada pelo setor técnico competente**), de modo a configurar transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos, na forma do art. 167, VI, da CF, não havendo lei autorizativa, entende-se haver óbice jurídico à edição da proposta (na formatação pretendida), por ausência de lei autorizativa; e b) sendo, contudo os depósitos especiais classificados como extra-orçamentários e, de fato, não havendo na proposta alteração de categoria de programação prevista na lei orçamentária anual (**essa análise orçamentária deve ser realizada pelo setor técnico competente**), não se verifica óbice, posto que não se aplicaria a regra constitucional insculpida em seu art. 167, inc. VI.

Senhor Consultor Jurídico,

I – RELATÓRIO

- O Gabinete do Ministro encaminha os presentes autos administrativos a esta Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Trabalho, para análise e manifestação a cerca da Resolução nº 777, de 17 de novembro de 2016, que "Altera a Programação Anual de Aplicação dos Depósitos Especiais do FAT para o exercício de 2016 - PDE/2016, de que trata a Resolução nº 756, de 26 de dezembro de 2015.
- Trata-se de resolução editada pelo Presidente do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, *ad referendum* do Conselho, que remaneja recursos de depósitos especiais do FAT entre linhas de créditos que subsidiam programas de incentivo ao desenvolvimento econômico.
- Ao embasar a necessidade do remanejamento de recursos, a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, por meio da NOTA TÉCNICA Nº 1147/2016/CPROGER/CGER/DES/SPPE/MTb, de 14 de novembro de 2016, registrou a execução parcial dos valores autorizados para a linha de crédito FAT Fomentar e a crescente demanda na linha de crédito FAT PRONAF, razão pela qual entende pertinente a transferência de recursos daquela linha de crédito para a segunda, possibilitando, assim, segundo aduz, a criação de 6.700 (seis mil e setecentos) emprego diretos e indiretos.
- Assim, devidamente instruído o processo administrativo, vêm os autos para a análise jurídica demandada.



5. É o relatório.

II - DA ANÁLISE

6. Inicialmente, ressalta-se que a análise desta Consultoria Jurídica está adstrita aos aspectos jurídicos do ato normativo, em especial sua constitucionalidade, legalidade e boa forma, não podendo, por conseguinte, imiscuir-se em qualidade outras, tais como a conveniência e oportunidade política do mesmo.

7. Pois bem, o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, instituído pela Lei nº 7.998/90, constitui fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho - MTb, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico.

8. O referido diploma legal, ademais, conferiu ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT a gerência do Fundo, competindo-lhe, dentre outras, a elaboração a proposta orçamentária do FAT, bem como suas alterações (art. 19, inc, IV); proposição o aperfeiçoamento da legislação relativa ao seguro-desemprego e ao abono salarial e regulamentar os dispositivos desta Lei no âmbito de sua competência (art. 19, inc, V); e deliberar sobre outros assuntos de interesses do FAT (art. 19, inc, XVII).

9. Sobre a demanda ora em análise, tem-se da leitura do Anexo à Resolução/CODEFAT nº 777, de 2016, que o normativo limita-se a remanejar recursos destinados ao Programa FAT Fomentar Micro e Pequenas Empresas para o Programa PRONAF Investimentos, adequando a disposição financeira à demanda dos tomadores de crédito.

10. Neste ponto, abre-se um parêntese para registrar que a transposição, o remanejamento e à transferência de recursos orçamentários são instrumentos previstos no art. 167, inc. VI, da Constituição Federal e se destinam a viabilizar mudanças na execução orçamentária mediante modificações nas intenções originais da lei aprovada na LOA. Segue dispositivo constitucional sobre tais institutos:

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.

11. A definição de "categoria de programação", percebe-se, está delineada na lei de diretrizes orçamentárias. Confira-se:

Art. 4º – Para efeito desta Lei, entende-se por: (...)

§ 1º As **categorias de programação** de que trata esta Lei serão identificadas no Projeto de Lei Orçamentária de 2016 e na respectiva Lei, bem como nos créditos adicionais, **por programas, projetos, atividades ou operações especiais e respectivos subtítulos, com indicação, quando for o caso, do produto, da unidade de medida e da meta física.**

12. Diante do exposto, depreende-se que a categoria de programação corresponde à parte da classificação da despesa constante na lei orçamentária anual, que, no caso do governo federal, compreende a classificação programática, o projeto, a atividade ou a operação especial e respectivos subtítulos.

13. Essa movimentação ocorre quando se pretende realocar créditos orçamentários de um órgão para outro ou apenas entre uma categoria de programação e outra. Assim, a tríade transposição/remanejamento/transferência, em verdade, não faz aumentar o orçamento total da despesa; apenas permuta cifras orçamentárias.

14. Ocorre que qualquer um dos três institutos (transposição, o remanejamento ou a transposição) municia repriorizações de políticas governamentais e, por isso, modificações nas categorias de programação orçamentária, demandam permissão legal.



15. Não obstante a necessidade de autorização legislativa, é preciso perquirir acerca da necessidade lei específica ou mera autorização genérica na lei orçamentária.



16. A doutrina entende que deve haver autorização legal específica:

O constituinte de 1988 introduziu os termos remanejamento, transposição e transferência em substituição à expressão estorno de verba, utilizada em constituições anteriores para indicar a mesma proibição. Em verdade, trata-se de realocações de recursos orçamentários de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, **sempre dependendo de autorização a ser consignada por meio de lei específica.** (...)

Ou seja, remanejamentos de recursos de um órgão para outro e transposições ou transferências de uma categoria de programação para outra, **somente podem ser autorizados através de lei específica**, sob pena de antinomia com a Lei Maior (FURTADO, José de Ribamar Caldas. Créditos adicionais *versus* transposição, remanejamento ou transferência de recursos - In.: Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, 32, t.1 : 9-15, 2006, p. 9 e 14).

17. Já o Supremo Tribunal Federal tem precedente no sentido de entender que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) pode autorizar transposições, remanejamentos e transposições:

ADIn: Lei estadual 503/2005, do Estado de Roraima, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2006 (...) Permitidos a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, desde que mediante prévia autorização legislativa, no caso substantivada no dispositivo impugnado (da LDO) (...). (ADI 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-12-2006, Plenário, DJ de 16-3-2007)

18. Assim, entende-se que a LDO, lei de diretrizes orçamentárias, pode conceder, de forma limitada, permissão para a administração realizar transposições, transferências e remanejamentos.

19. Observe-se que a autorização acontecerá, de modo restrito, na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), e, nunca, por meio da lei orçamentária anual (LOA), vez que esta não pode conter matéria estranha à previsão de receitas e à fixação de despesas (CF, art. 165, § 8º).

20. Diante disso, cumpre observar o que a LDO 2016 dispõe sobre o tema, a saber:

Art. 52. O Poder Executivo poderá, **mediante decreto**, transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2016 e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação, conforme definida no § 1º do art. 4o, 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 2016 ou em créditos adicionais, podendo haver, excepcionalmente, adequação da classificação funcional e do Programa de Gestão, Manutenção e Serviço ao Estado ao novo órgão.

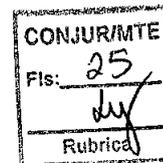
21. Ocorre que, a nosso ver, tal excepcionalidade não se aplica ao presente caso, já que não se tem notícia nos autos de que o remanejamento se deve há qualquer alteração ou extinção de órgão ou entidade.

22. Do mesmo modo, não se vislumbra possível que tal realocação de recursos tenha como fundamento o art. 19, inciso XVII, da Lei n. 7998/90, que estabelece a competência do CODEFAT para deliberar sobre outros assuntos de interesses do FAT. É que a Lei n. 7998/90, quando se referiu especificamente ao orçamento, dispôs que competiria ao CODEFAT apenas elaborar a **proposta orçamentária** do FAT, bem como suas alterações. Em interpretação *a contrario sensu*, não se admite que um órgão possa alterar o orçamento editado pelo Poder Legislativo, mormente quando sua atribuição é restrita à mera elaboração da proposta e alteração.

Art. 19. Compete ao Codefat gerir o FAT e deliberar sobre as seguintes matérias:

(...)

IV - elaborar a proposta orçamentária do FAT, bem como suas alterações;



23. Assim, salvo melhor entendimento, uma vez que se entenda que o remanejamento ora efetivado se dá mediante alteração de categoria de programação, aplicável seria a vedação insculpida no art. 167, inc. VI, da Constituição Federal, ou seja, o remanejamento pretendido somente seria possível através de autorização legal.

24. **Sob outro prisma, há que se destacar que este Ministério do Trabalho entende que os depósitos especiais do FAT são considerados como despesa extra-orçamentários** (Informação disponível em: <http://portalfat.mte.gov.br/sobre-o-fat/> Acesso 8 nov 2016), **não lhe sendo cabível a dicção do art. 167, inc, VI, do texto constitucional.**

25. Sobre essa nomenclatura prevista pelo direito financeiro, a Receita Federal ressalta a diferenciação entre o valor ingressado no orçamento ou extra-orçamentariamente. Para ela, o que entra como extra-orçamentário é classificado em um simples ingresso como recursos de terceiros em contrapartida com as obrigações correspondentes. (Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ManualReceita.pdf> Acesso 9 nov 2016)

26. Já para a doutrina especializada, receitas extra-orçamentárias compreendem ingressos financeiros que não integram o orçamento, cujo pagamento independe de autorização legislativa. Estão previstas no art. 3º da Lei n. 4.320, de 1964. Despesa extra-orçamentária são aquelas que não fazem parte do orçamento público, por não virem consignadas na lei do orçamento. A sua efetivação se dá de forma muito menos burocrática do que as despesas orçamentárias (PASCOAL, Valdecir. Direito Financeiro e Controle Externo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 57).

27. A doutrina ressalta ainda que a arrecadação extra-orçamentária não depende de autorização legislativa e sua realização não se vincula à execução do orçamento. Nesse sentido o Tesouro Nacional, ao responder perguntas acerca dos procedimentos contábeis orçamentários, ressalta que pagamentos extra-orçamentários não precisam se submeter ao processo de execução orçamentária.

28. Nesse sentido, se efetivamente tais depósitos não integram o orçamento é possível entender que estariam fora da regra constitucional que proíbe o remanejamento de recursos de uma categoria de programação para outra, posto que esta regra se aplica para utilização de recursos do orçamento. Em outros termos, as receitas extra-orçamentárias não estariam abarcadas como categoria de programação, sob a ótica da natureza da despesas.

29. Por conta disso, é possível entender que não se aplicam aos depósitos especiais a regra constitucional que expressa o princípio financeiro da vedação ao remanejamento entre categorias de programação..

III - CONCLUSÃO

30. Diante do exposto, conclui-se no sentido de que, havendo de fato realocação de créditos orçamentários de um órgão para outro ou entre recursos de uma categoria de programação para outra (**essa análise orçamentária deve ser realizada pelo setor técnico competente**), de modo a configurar transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos, na forma do art. 167, VI, da CF, não havendo lei autorizativa, entende-se haver óbice jurídico à edição da proposta (na formatação pretendida), por ausência de lei autorizativa.

31. Sendo, contudo os depósitos especiais classificados como extra-orçamentários e, de fato, não havendo na proposta alteração de categoria de programação prevista na lei orçamentária anual (**essa análise orçamentária deve ser realizada pelo setor técnico competente**), não se verifica óbice, posto que não se aplicaria a regra constitucional insculpida em seu art. 167, inc. VI.

32. Sem mais, são estas as considerações que, se aprovadas, propomos sejam encaminhadas ao Gabinete do Ministro, para ciência e adoção das providências cabíveis.

À consideração.

Brasília, 07 de dezembro de 2016.



ALEXANDRE GOMES MOURA
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 46966000455201693 e da chave de acesso e1b11

Documento assinado eletronicamente por ALEXANDRE GOMES MOURA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 16877204 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEXANDRE GOMES MOURA. Data e Hora: 07-12-2016 11:25. Número de Série: 5562041730977298816. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por LUCIA HELENA PIGOSSI NEVES-494525843055018114869, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 16877204 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCIA HELENA PIGOSSI NEVES-494525843055018114869. Data e Hora: 07-12-2016 13:42. Número de Série: 1347604898205388667. Emissor: LUCIA HELENA PIGOSSI NEVES-494525843055018114869.

CONJUR/MTE
Fls: 27
Rubrica



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS DE DIREITO TRABALHISTA

DESPACHO n. 06407/2016/CONJUR-MTE/CGU/AGU

NUP: 46966.000455/2016-93

INTERESSADOS: CONSELHO DELIBERATIVO DO FAT - CODEFAT

ASSUNTOS: NORMAS E RITOS DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS, CÍVEIS E PENAIIS

Aprovo o documento em anexo.

Brasília, 07 de dezembro de 2016.

LÚCIA HELENA PIGOSSI NEVES

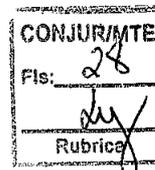
Advogada União

Coordenadora-Geral de Assuntos de Direito Trabalhista

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 46966000455201693 e da chave de acesso e1e1ba11

Documento assinado eletronicamente por LUCIA HELENA PIGOSSI NEVES-494525843055018114869, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 16999474 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCIA HELENA PIGOSSI NEVES-494525843055018114869. Data e Hora: 07-12-2016 13:42. Número de Série: 1347604898205388667. Emissor: LUCIA HELENA PIGOSSI NEVES-494525843055018114869.

DIGITALIZADO
SAPIENS/AGU



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO
GABINETE

DESPACHO n. 06429/2016/CONJUR-MTE/CGU/AGU

NUP: 46966.000455/2016-93

INTERESSADOS: CONSELHO DELIBERATIVO DO FAT - CODEFAT

ASSUNTOS: NORMAS E RITOS DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS, CÍVEIS E PENAIIS

1. Aprovo a manifestação anexa, destacando dois trechos do parecer do douto Advogado da União:

24. Sob outro prisma, há que se destacar que este Ministério do Trabalho entende que os depósitos especiais do FAT são considerados como despesa extra-orçamentários (Informação disponível em: <http://portalfat.mte.gov.br/sobre-o-fat/> Acesso 8 nov 2016), não lhe sendo cabível a dicção do art. 167, inc, VI, do texto constitucional.

31. Sendo, contudo os depósitos especiais classificados como extra-orçamentários e, de fato, não havendo na proposta alteração de categoria de programação prevista na lei orçamentária anual (essa análise orçamentária deve ser realizada pelo setor técnico competente), não se verifica óbice, posto que não se aplicaria a regra constitucional insculpida em seu art. 167, inc. VI

Brasília, 08 de dezembro de 2016.

Ricardo Leite
Procurador Federal
Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 46966000455201693 e da chave de acesso e1e1ba11

Documento assinado eletronicamente por RICARDO SANTOS SILVA LEITE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 17049660 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RICARDO SANTOS SILVA LEITE. Data e Hora: 08-12-2016 09:10. Número de Série: 13387253. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



MINISTÉRIO DO TRABALHO
Coordenação-Geral do Gabinete do Ministro



DESPACHO

Referência: **46966.000455/2016-93**

Interessado: **Secretaria Executiva do CODEFAT/DF**

Assunto: **Proposta de Resolução que altera a Programação Anual da Aplicação dos Depósitos Especiais do FAT para o exercício de 2016 – PDE/20167, de que trata a Resolução nº 756, de 16 de dezembro de 2015.**

Encaminhe-se à **Secretaria Executiva do CODEFAT**, para conhecimento do PARECER nº 00803/2016/CONJUR-MTE/CGU/AGU, e providências pertinentes.

Brasília, 08 de dezembro de 2016.


PRISCILA BEZEIRA TEMPERANI
Coordenadora-Geral do Gabinete do Ministro