

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica
nº 13 / 2012

AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS 2013

ELABORAÇÃO ¹:
Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira da Câmara dos Deputados -
COFF/CD

JUNHO/2012

Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br>
e-mail: conof@camara.gov.br

¹ Elaboração: **Ricardo Alberto Volpe**.

Colaboraram: Elisângela Moreira da Silva Batista, Eugenio Greggianin, Mário Luis Gurgel de Souza, Marcos Rogério Rocha Mendlovitz, Salvador Roque Batista Júnior e Sidney Aguiar Bittencourt.



ÍNDICE

1. OBJETIVO.....	2
2. HISTÓRICO DAS REFORMAS.....	3
2.1. A Reforma Orçamentária realizada em 2000.....	3
2.2. Reformulação do PPA 2012/2015.....	5
3. REVISÃO DO CADASTRO DE AÇÕES 2013.....	8
3.1. Manual Técnico de Orçamento 2013.....	8
3.1.1. Plano Orçamentário - PO.....	11
3.1.2. Operação Especial.....	12
3.1.3. Apresentação para Setoriais e Consultorias.....	17
4. APONTAMENTOS DAS ÁREAS TEMÁTICAS.....	19
4.1. Núcleo II – Saúde.....	19
4.2. Núcleo IV – Educação, Cultura, Esporte e Ciência & Tecnologia.....	19
4.3. Núcleo X – Trabalho, Previdência e Assistência Social.....	20
5. NOVA LEI COMPLEMENTAR.....	22
6. CONCLUSÕES.....	23

1. OBJETIVO

Por solicitação do Deputado Federal Paulo Rubem Santiago, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados elaborou esta Nota Técnica com a finalidade de avaliar a mudança no Cadastro de Ações Orçamentárias para 2013, promovida pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão por intermédio do Manual Técnico de Orçamento – MTO 2013.

2. Ressalte-se que a presente Nota Técnica oferece apenas percepção preliminar desta Consultoria sobre a modificação em curso, tendo por base o Manual Técnico de Orçamento – MTO 2013 constante de página do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão publicado na internet², a apresentação em “powerpoint” disponibilizada em maio de 2012 e a reunião realizada em 21/06/2012 com técnicos daquele Ministério.

² https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2013_4.pdf, pesquisa efetuada às 19h35 do dia 26 de junho de 2013.



3. Importa destacar também que o real teor das mudanças e seus reflexos nas programações serão de conhecimento somente quando do envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2013 em 31 de agosto de 2012.
4. Preliminarmente à análise das alterações em apreço, é importante tecer breve histórico sobre as “reformas orçamentárias” ocorridas nos últimos anos.
5. Em seguida, faz-se uma síntese da nova formatação das ações orçamentárias constantes do Manual Técnico de Orçamento 2013 e do entendimento decorrente da reunião e apresentação, destacando os aspectos positivos e possíveis efeitos negativos decorrentes de tal mudança.
6. A título de exemplo de nossas considerações, citamos alguns apontamentos dos núcleos temáticos da educação, saúde e assistência social.

2. HISTÓRICO DAS REFORMAS

2.1. A Reforma Orçamentária realizada em 2000

7. Em 1997, por intermédio da Portaria Interministerial nº 270, o governo federal instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial - GTI, integrado por representantes dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, bem como do Tribunal de Contas da União e de outras entidades, com objetivo de buscar alternativas e propostas para elevar a integração entre os instrumentos de planejamento (o PPA, a LDO e a LOA), aperfeiçoar as definições e conceituações das principais classificações orçamentárias e reduzir as deficiências no processo orçamentário.
8. A partir dos trabalhos do GTI de 1997, definiram-se as bases da denominada Reforma Gerencial dos instrumentos de planejamento e orçamento, tendo como marco legal o Decreto nº 2.829/1988. Este Decreto estabeleceu normas para a elaboração do PPA e dos orçamentos da União e introduziu substanciais modificações no processo de planejamento e orçamento do setor público, com aplicabilidade à União, Estados e Municípios.



9. Até 1999, o plano plurianual e as leis orçamentárias foram elaboradas segundo o modelo da Portaria nº 9/74, a qual foi revogada por intermédio da Portaria n.º 117, de 12 de novembro de 1998, posteriormente substituída pela de n.º 42, de 14 de abril de 1999, que atualizou a classificação funcional e definiu os conceitos de função e subfunção, programa, projeto atividades e operações especiais.

10. Para a modernização dos processos de planejamento e orçamento, com vistas a dar maior integração entre o Plano e o Orçamento e efetividade às disposições constitucionais, identificou-se nesse esforço a observância de dois pressupostos: realidade problematizada e cobrança de resultados, conforme destacado no MTO 2000 (1999, p. 11):

“A cobrança de resultados deve ser entendida como uma avaliação junto à sociedade das ações desenvolvidas pelos governos (União, Estados e Municípios), aferidas em termos de benefícios efetivamente oferecidos ao cidadão. Trata-se de uma abordagem nova, porquanto os sistemas administrativos vigentes caracterizam-se por serem de baixa responsabilidade, isto é, quando existe cobrança, refere-se mais a processos e meios, e nunca a resultados ou mesmo produtos.

Já a realidade problematizada traduz o esforço de modernização do planejamento, fazendo com que o mesmo passe a ser centrado em “problemas”, que antes eram elementos constitutivos do diagnóstico do planejamento tradicional, e agora assumem a condição de estruturadores do próprio plano. Por sua vez, essa concepção é fundamental para a cobrança de resultados, que poderá pautar-se, na sua aferição, em termos de identificar se os problemas elencados no plano foram efetivamente resolvidos.”

11. Assim sendo, a reforma orçamentária buscou estabelecer um processo de planejamento e orçamento mais estratégico e gerencial, voltado para os problemas sociais e com elementos que proporcionam o exercício da gestão dos programas e de suas ações por meio da atribuição de responsáveis, da avaliação dos resultados (metas e indicadores) em termos de benefício ao



cidadão, e da cobrança de resultados. O orçamento passou a ser estruturado a partir de problemas e resultados esperados (programas), viabilizados por meio dos produtos (ações orçamentárias).

12. Para concretizar a Reforma, o governo instituiu, por meio da Portaria n.º 51/98, o recadastramento das atividades e projetos orçamentários, de modo a identificar os verdadeiros produtos do ciclo orçamentário, mediante triagem no diversificado universo das ações que integravam os orçamentos, base para a formulação do PPA que vigorou de 2000/2003 e , posteriormente, até o PPA 2008/2011.

2.2. Reformulação do PPA 2012/2015

13. Em abril de 2011, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão publicou as “Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015”, passando a estruturar o Plano por meio dos chamados Programas Temáticos – similares às classificações por funções e/ou subfunções. Os programas temáticos foram divididos em objetivos e iniciativas, possuindo indicador recente, valor global e valor de referência para individualização das iniciativas.

14. Segundo o Manual, o objetivo “expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas, com desdobramento no território”, tendo como atributos o órgão responsável e as metas regionalizadas, de natureza quantitativa ou qualitativa. Nesse elemento do PPA 2012/2015 se identifica parcialmente os programas de governo conceituados no modelo anterior.

15. A iniciativa, por sua vez, “declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias”, constituindo um agregador de ações, que nem sempre reflete o produto final ofertado para sociedade. O novo PPA tem 2.503 iniciativas com 1.224 ações orçamentárias a elas associadas. Uma determinada iniciativa pode ou não estar relacionada a uma ou a inúmeras ações orçamentárias.

16. O valor de referência é o parâmetro que distingue os empreendimentos como de grande porte. Constarão do PPA, como iniciativas, apenas os



empreendimentos cujo valor global estimado seja igual ou superior ao valor de referência, estabelecendo meta agregada, por região, sem a explicitação da meta física que se pretende realizar no período do Plano para cada iniciativa.

17. Embora correta a motivação de mudança no Plano, com base no diagnóstico da demasiada proliferação de programas nos últimos PPAs (muitos redundantes e pouco expressivos) e da desacertada orçamentação do PPA por explicitar praticamente todas ações orçamentárias, importante tecer comentários em relação à alteração promovida.

18. Além da perda da essência em se planejar, por não estabelecer o que fazer e o quanto fazer (meta) dos investimentos plurianuais do governo federal, reduziu-se demasiadamente a transparência dos investimentos plurianuais explicitados no PPA 2012/2015.

19. Cita-se, como exemplo, o programa 2075 - Transporte Rodoviário, cujo valor de referência equivale a R\$ 500 milhões. Isso significa que todas as obras rodoviárias de valor inferior não estão explicitadas no PPA, independentemente de serem plurianuais ou estruturantes.³ Assim sendo, mesmo após as emendas aprovadas pelo Congresso Nacional, apenas os 35 empreendimentos plurianuais de adequação de trechos rodoviários (duplicação) em 24 rodovias federais (“BRs”), de um universo de 161 BRs, foram contempladas no Plano, atendendo 21 estados brasileiros, ficando de fora os estados do Acre, Amazonas, Ceará, Maranhão, Roraima e Tocantins.

20. A mudança promovida no PPA 2012/2015 retirou a base conceitual dos programas ligados a problemas e como unidade de gestão, excluiu os indicadores de resultados esperados no fim do Plano - metas de resultados (*output* e *outcome*). O novo PPA apresenta apenas indicadores já verificados, sem compromisso com índices projetados. O valor global indica uma estimativa dos recursos orçamentários necessários à consecução dos objetivos, sem ter uma memória de cálculo ou ser resultado das projeções dos conjuntos de ações orçamentárias previstas para o período do Plano.

³ Art. 167. São Vedados: “...” § 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.



Adicionalmente, exclui-se da Lei a necessidade de enviar para o Congresso Nacional relatórios de avaliação.

21. Além da deficiência conceitual e da alteração ter sido realizada a “toque de caixa”, diferentemente da realizada na Reforma Orçamentária em 2000, o PPA 2012/2015 reduziu a transparência e o seu norte por resultados distanciou o modelo federal daquele aplicado pelos outros entes federados, deixando definitivamente de constituir um Plano Nacional supraordenador.

22. No âmbito das ações orçamentárias, o processo de explicitação das ações relevantes e estruturantes já tinha iniciado com a criação do conceito de projeto de grande vulto no processo legislativo orçamentário de aprovação do PPA 2004/2007. Tal lei também estabeleceu força legal para a meta física estabelecida para os projetos no período de vigência do Plano e constavam informações de execução e projeção dessas ações.

23. No entanto, as iniciativas relacionadas aos empreendimentos (obras), que “agregaram” as ações orçamentárias (projetos), apresentam o custo total e data de início e de previsão de término de cada empreendimento, mas não possuem informações fundamentais, como os valores da execução física e financeira acumulada e os valores projetados para o período de vigência.

24. Apesar de ser louvável o “enxugamento” da quantidade de programas - de quase 400 dos PPAs anteriores para 109 programas (65 programas temáticos e 44 programas de gestão, manutenção e serviços)-, tal processo mostra-se exagerado no âmbito dos programas temáticos no PPA vigente.

25. Na medida em que distancia o programa de sua base conceitual, ou seja, de refletir as políticas públicas e os problemas a serem enfrentados, torna inócua sua ótica de classificação, e no modelo vigente replica classificações de órgãos, funções ou subfunções nos programas do Plano. Cita-se, como exemplo, o órgão 55.101 - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Função 08 - Assistência Social, Programa 2037 - Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).



26. Um PPA genérico (guarda-chuvas de opções para qualquer coisa que se queira fazer) e destituído de indicadores de resultados pode torná-lo sem utilidade prática e não constituí-lo como instrumento de planejamento que represente criteriosas “escolhas” de alocação. Além da perda do seu papel estratégico, o processo de elaboração do PPA pode ser transformado num mero ritual de formalização legislativa do planejamento, que pouco contribuiu para o planejamento e a materialização das prioridades e para a efetividade das alocações públicas.

3. REVISÃO DO CADASTRO DE AÇÕES 2013

3.1. Manual Técnico de Orçamento 2013

27. Em maio de 2012, a SOF atualizou o Manual Técnico de Orçamento e deu início ao chamado “processo de revisão das ações orçamentárias para elaboração do PLOA 2013”.

28. O MTO/2013 (2012, p. 67) estabelece como fim “evidenciar no orçamento, no que concerne a atividades e projetos, somente as que entregam produtos e serviços “finais” à sociedade ou ao Estado, minorando assim o alto grau de pulverização das programações orçamentárias existentes”.

29. Foram excetuadas as ações de aquisição ou produção de insumos estratégicos e única ação de “meios” ou de “insumos compartilhados” por Unidade Orçamentária - UO e vinculada ao Programa de Gestão do órgão, a ação 2000 - Administração da Unidade.

30. Este é o ponto que o nobre parlamentar solicitante da elaboração desta Nota Técnica considera poderá prejudicar a transparência dos gastos públicos.

31. A perda de transparência e da série histórica com a consequentedificuldade de acompanhamento e controle interno e externo preocupam as entidades governamentais e não governamentais que acompanham ou controlam a execução orçamentária (Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc, Contas Abertas, dentre outras).



32. A revisão do cadastro de ações para se estabelecer os verdadeiros produtos e serviços “finais” à sociedade ou ao Estado, gerados pelo ciclo orçamentário, também foi pautada na Reforma Orçamentária em 2000. Essa busca deve ser constante, uma vez que o tempo e as interferências técnicas e políticas acabam criando ações que por vezes se distanciam da boa técnica, relacionando-se a produtos intermediários ou insumos e ênfase nos meios.

33. “Erros de classificação” e duplicidade de ações por vezes decorrem de interesses políticos que permeiam ministérios e órgãos, que replicam ou segregam esforços que não correspondem à lógica da eficiência, bem como por ineficiências técnicas que não visualizam os verdadeiros produtos finais e se prendem aos meios (insumos).

34. Uma revisão criteriosa com base nos produtos e serviços “finais” à sociedade e nos “erros de classificação”, mesmo reduzindo o número de ações no âmbito dos 44 programas de gestão, em tese poderia até elevar a quantidade de ações finalísticas nos 65 programas temáticos.

35. No entanto, preocupa-se, ainda, com a extrapolação do “modelo genérico”, com exemplos que poderiam se enquadrar para um Programa de Gestão (ação 2000 - Administração da Unidade) ou para ações de menor relevância para o conjunto de Programas Temáticos e ações finalísticas.

36. Apesar das justificativas técnicas apresentadas pela SOF serem nobres e muitas defensáveis, corre-se sério risco (pela celeridade da mudança e déficit de discussão e maturação entre os órgãos setoriais e central de orçamento) de a mudança no cadastro de ações para 2013 não representar os objetivos iniciais propostos. O recente processo observado no orçamento federal nos últimos anos de “enxugamento dos programas” e de tornar as ações orçamentárias mais genéricas, poderá ser ainda mais profundo no âmbito das ações, o que comprometeria a transparência e o controle.

37. A dialética entre ações genéricas e detalhadas, flexibilização e engessamento permeia esse processo de revisão, assim como a tão almejada transparência e controle do orçamento público. A definição de qual ação orçamentária precisa de maior generalidade e flexibilidade para execução e de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica nº 13/2012

Ações Orçamentárias 2013

maior detalhamento e monitoramento requer um minucioso trabalho de análise, maturação, discussão e revisão entre órgãos setoriais e centrais de planejamento e orçamento. Tal processo deveria ser realizado num prazo maior do que vem sendo realizado pelo Poder Executivo (menos de 2 meses), com um tempo similar ou um pouco menor àquele “iniciado” pela Portaria n.º 51/98.

38. O Orçamento da União não precisa ser detalhado ao extremo, mas requer apontar como o recurso será despendido, de modo a possibilitar o controle social. Ao mesmo tempo, deve permitir execução mais ágil e flexível, a fim de possibilitar correções de curso durante a execução. A agregação das ações realizada sem prejuízo do controle social poderá favorecer a visualização do orçamento quanto às prioridades dos gastos do governo.

39. Nesse sentido, a doutrina internacional e a legislação brasileira consolidou o Princípio da Especificidade (princípio da especialização ou discriminação) constante implicitamente das vedações constitucionais do art. 167 e explicitamente dos arts. 5º e 20 da Lei 4.320/64.⁴

40. Assim sendo, a medida da generalização das ações deve garantir um grau de transparência e controle pelo próprio Executivo, pelo Congresso Nacional e pela sociedade, para se saber o que e aonde o Estado faz por meio da alocação dos recursos públicos. Ações guarda-chuvas, que abarcam qualquer coisa que se queira fazer, distanciam o orçamento de sua função de planejamento e controle, de modo que a “justificada” flexibilidade apresentada pelo Executivo pode representar a perda do conhecimento, ao longo do tempo, do que o Estado realmente executa.

⁴ Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

Art. 20. Os investimentos serão discriminados na Lei de Orçamento segundo os projetos de obras e de outras aplicações.

Parágrafo único. Os programas especiais de trabalho que, por sua natureza, não possam cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesa poderão ser custeadas por dotações globais, classificadas entre as Despesas de Capital.

3.1.1. Plano Orçamentário - PO

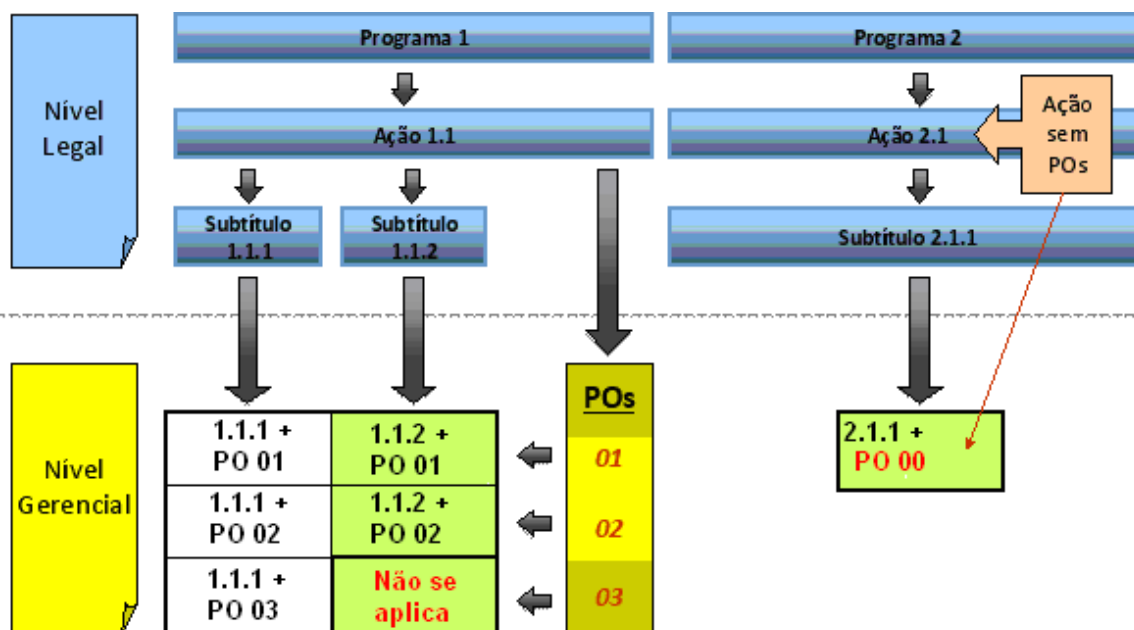
41. Ainda segundo o MTO/2013, no contexto de revisão das ações, “foi criado o **Plano Orçamentário - PO**, que se constitui em uma identificação orçamentária parcial ou total de uma ação, de caráter gerencial (ou seja, não constante na LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo (localizador de gasto) da ação.” Os POs serão utilizados para três finalidades específicas:

1) acompanhar as despesas que constavam em ações específicas em 2012 e foram aglutinadas em outras ações no PLOA 2013, considerando o exemplo constante do item 6.1 deste Manual, se o órgão setorial ou a UO assim entenderem necessário: Ação: XXXX - Fomento à Educação Ambiental

PO 01: Formação de Educadores Ambientais (Ação LOA/2012 – 4932)
 PO 02: Produção e Difusão de Informação Ambiental de Caráter Educativo (Ação LOA/2012 – 6857)
 PO 03: Gestão Compartilhada da Educação Ambiental (Ação LOA/2012 – 2D08)

2) acompanhar as etapas de projetos (para cada etapa de projeto, poderá ser criado um PO); e

3) acompanhar intensivamente um segmento específico da ação orçamentária.





42. Tendo em vista a criação da nova classificação orçamentária chamada **Plano Orçamentário - PO**, seria conveniente regulamentá-la na LDO/2013, no capítulo que trata da Estrutura e organização dos Orçamentos.

43. Segundo o MTO, essa nova classificação orçamentária terá caráter gerencial (ou seja, não constante na LOA), sem explicitar se obrigatoriamente as ações detalhadas no Plano Orçamentário na época da elaboração da proposta teriam que ser detalhadas na execução do SIAFI; e para as ações finalísticas “monitoradas intensivamente”, se a soma dos insumos orçamentários explicitados em POs corresponderia à dotação da programação orçamentária constante da proposta orçamentária.

44. O detalhamento em dois níveis (gerencial e legal) pode até ser interessante, caso a ação seja um instrumento de planejamento e de transparência alocativa. A princípio, conforme apresentado em reunião com a SOF, o objetivo dos POs é detalhar mais os insumos orçamentários e etapas de empreendimentos e vincular os Planos Orçamentários aos programas fantasias - como Brasil sem Miséria e programa de Aceleração do Crescimento-, de forma a dar transparência a tal alocação.

45. Portanto, no nível legal, a ação orçamentária deve especificar a decisão política do que vai ser feito com os recursos públicos, ficando ações genéricas como exceções, conforme previsão legal. No nível gerencial, os POs devem preservar os dados necessários à análise da execução orçamentária e financeira e à avaliação dos programas de governo, com a finalidade de realimentar todo o processo, desde a elaboração. É importante que a avaliação e o controle possam ser úteis para o aperfeiçoamento do processo orçamentário e da qualidade das despesas públicas.

3.1.2. Operação Especial

46. Nos últimos anos, as Consultorias de Orçamento das duas Casas do Congresso Nacional vêm se preocupando com a interpretação que por vezes é dada para as chamadas operações especiais. Citam-se como registros o Relatório da Área Temática da Saúde sobre o PLOA 2000 e as Notas Técnicas



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica nº 13/2012

Ações Orçamentárias 2013

Conjuntas nº 16/2004 e 06/2006, que subsidiaram a apreciação dos PLOAs 2005 e 2007, respectivamente.

47. Durante a tramitação do PLOA 2000, o Congresso Nacional promoveu ajustes nas ações orçamentárias classificadas inadequadamente como operações especiais, tendo por base o item 7 do Parecer do Relator Setorial da Área de Saúde aprovado na CMO:

“Outro ajuste se faz necessário. Dentre as ações relacionadas à Saúde, existem oito operações especiais que se nos afiguram classificadas inadequadamente. Tratam-se dos incentivos financeiros a Municípios habilitados à parte variável do Piso de Atenção Básica – PAB, relativos à farmácia básica, saúde da família, combate às carências nutricionais, vigilância sanitária e ao controle das doenças transmissíveis, e os incentivos-bônus para paciente de hanseníase em tratamento curado, para diagnóstico e tratamento de pacientes com tuberculose e para assistência, acompanhamento e integração fora da unidade hospitalar de paciente portador de agravo mental. Segundo estatui o art. 3º, IV, da LDO 2000, devem ser classificadas como operações especiais as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Ora, os incentivos acima mencionados contribuem para a melhoria da saúde pública do País, constituindo recursos legítimos dos fundos de saúde. Ademais, todos eles têm metas quantificadas no Projeto de PPA e também no projeto do orçamento anual para o ano 2000 em trâmite neste Congresso Nacional. Não há porque, portanto, classificá-los em operações especiais. Por se tratar de ações voltadas à atenção básica à saúde, e ao estímulo à municipalização dessas ações, em sintonia com o que determina a Lei Maior, entendemos que o mais adequado seria enquadrá-las na categoria “atividades.”

48. Registra-se que a Lei Orçamentária da União chegou ao ponto de, nos exercícios financeiros de 2004 e 2006, classificar a maior parte dos recursos



orçamentários da Saúde, Assistência Social e Trabalho como operações especiais, atingindo até 88% dos orçamentos, associando (classificando) tais ações orçamentárias às subfunções “845 Transferências” e “846 Outros Encargos Especiais”.

49. Isso decorreu novamente da interpretação mais abrangente da definição de operações especiais⁵, por parte do Executivo, que, a partir do exercício de 2004, passou a compreender ações que vinham sendo anteriormente classificadas como projetos ou atividades. Na época, a mudança não decorreu de alteração da definição legal, mas de interpretação da SOF/MP, que passou a considerar que as transferências para outros níveis de governos e entidades privadas deveriam ser classificadas como operações especiais, pois “o produto esperado seria efetivamente gerado no ciclo orçamentário dos Estados e dos Municípios, ou no âmbito do setor privado”.

50. As Consultorias de Orçamento do CN entenderam que tal interpretação era inapropriada e por meio de debates com técnicos do Executivo e alterações nos projetos de lei de diretrizes orçamentárias buscaram corrigi-la, mesmo com oposição de seguidos vetos. A partir de 2008, as operações relacionadas a projetos e atividades foram reclassificadas. A Nota Técnica Conjunta nº. 06, das Consultorias de Orçamentos do Congresso Nacional (2006, p. 21 e 22) assim tratou a discussão sobre as operações especiais:

“Ressalve-se que até, então, não foram resolvidas questões como a relativa à natureza e abrangência das operações especiais, muito alargada na visão do Executivo, a ponto de quase se confundir com atividade ou projeto. O Congresso Nacional em inúmeras oportunidades expressou seu entendimento restritivo no sentido de ser tal categoria de programação privativa de ações que efetivamente não gerem produto ou contraprestação de serviço na União, Estados ou Municípios.

Tal compreensão não vem sendo acolhida pelo Executivo que após veto na LDO/2005, enviou o PLDO/2006 com o mesmo

⁵ Conceito legal de operações especiais: “despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.”



entendimento abrangente de anos anteriores e, para o próximo exercício financeiro, parece que a solução para resolver a controvérsia foi simplesmente retirar da norma as definições alusivas a operações especiais, projeto, atividade e programa.

Em referência às operações especiais, é certo que a dilatação do conceito não contribui para a clareza e transparência do processo de alocação dos recursos federais, já que hoje a maioria das ações da União é executada via transferência constitucional ou legal, ou mesmo discricionária, tudo a título de operações especiais, sem precisar a natureza contínua ou não, conceito próprio da atividade ou projeto.”

51. Esse entendimento inapropriado consta do MTO 2013, item 5.5.2.3 (p. 38):

“OPERAÇÃO ESPECIAL: Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

OBSERVAÇÃO: As operações especiais caracterizam-se por não retratar a atividade produtiva no âmbito federal, podendo, entretanto, contribuir para a produção de bens ou serviços à sociedade, quando caracterizada por transferências a outros entes.”

52. Tal interpretação, destoante da conceituação legal dos últimos anos e da constante do PLDO/2013, novamente vem gerando preocupações no âmbito do Congresso Nacional no processo de apreciação do PLDO/2013.

53. Ademais, pelo pouco tempo de maturação e implementação da mudança e por definição conflitante com as leis de diretrizes orçamentárias, tal processo vem provocando indefinição e confusão no âmbito dos órgãos setoriais de planejamento e orçamento que elaboram o PLOA/2013. Muitas ações têm produtos associados, mas pela citada observação equivocada do manual, reclassifica tais ações para operações especiais justificando que esta atividade ou projeto não retrata a atividade produtiva no âmbito federal, podendo,



entretanto, contribuir para a produção de bens ou serviços à sociedade, quando caracterizada por transferências a outros entes.

Registre-se que a maioria das ações da União, sejam as atividades de caráter continuado ou os projetos de investimentos, é executada por transferência constitucional ou legal; ou mesmo transferência voluntária, a estados, DF, municípios e entidades privadas.

54. Ora, o que define uma ação orçamentária é sua essência, não a sua forma de implementação, se é realizada por transferência a outros entes /entidades ou diretamente pela União. Se fosse esse o entendimento, no caso de uma atividade prevista na lei orçamentária para aplicação direta e que durante a execução o ministro, por portaria, alterasse sua modalidade de aplicação para 30, 40 ou 50, por exemplo, por tal conceituação seria necessário um crédito especial para alterar a classificação da programação orçamentária de atividade para operação especial. Tal fato demonstra a total impropriedade e confusão em misturar conceitos de classificações orçamentárias, que já existem, como o caso da modalidade de aplicação que indica se o recurso é aplicado direta ou indiretamente.

55. Os conceitos legais de projeto, atividade e operação especial permitem concluir que, se determinado gasto não contribui para a manutenção da ação governamental, nem para sua expansão ou aperfeiçoamento, deve ser tido como gasto que não contribui também para alcançar o objetivo de um programa. Isso é justamente o que ocorre com despesas relativas ao serviço da dívida, repartição de receitas e inativos e pensionistas, casos típicos de operações especiais, que são os “resíduos” da classificação por ação.

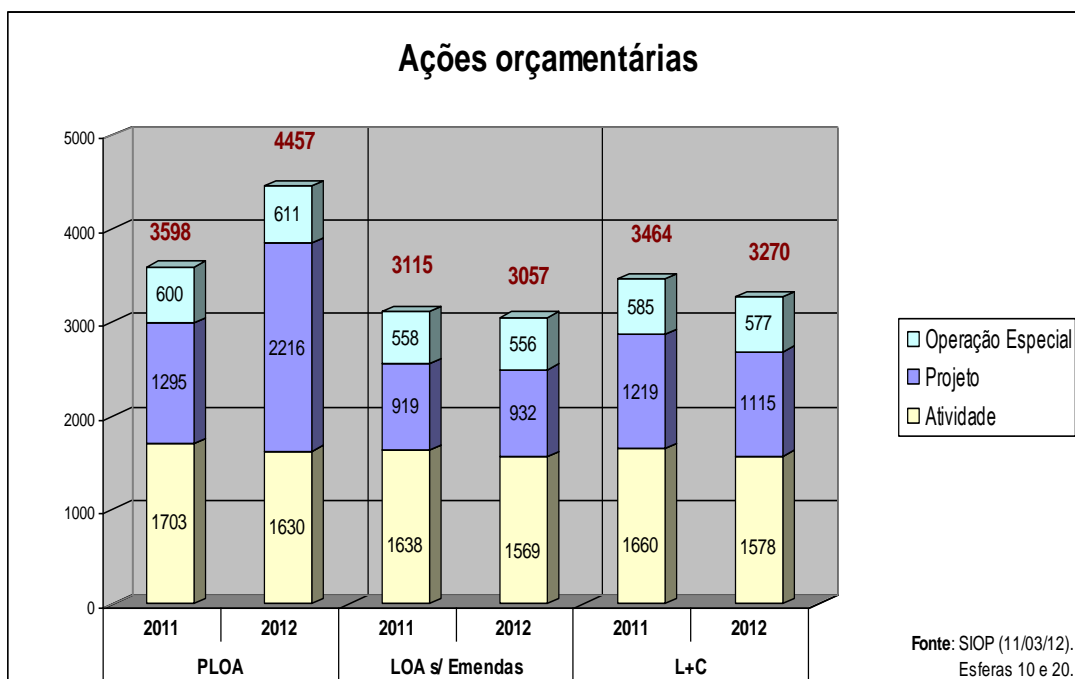
56. A nosso ver, o ideal é valorizar a classificação por projetos e atividades e os respectivos produtos orçamentários finalísticos. Propõe-se, alternativamente, acabar com as chamadas operações especiais, reclassificando-as em projetos ou atividades, como era antes do ano 2000, ou criar um novo tipo de ação relacionado exclusivamente a despesas que contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações governamentais, embora o produto e a contraprestação de bens ou serviços se

materializem em um outro nível de governo (estado, município, por exemplo), associando-se produtos e mantendo-se a transparência daquilo que a União vem fazendo em colaboração com outros entes e entidades.

3.1.3. Apresentação para Setoriais e Consultorias

57. Na apresentação feita em “powerpoint” para os setoriais e para as Consultorias do CN, justificou-se a revisão pelo número excessivo de ações orçamentárias (pulverização dos recursos), erros de classificações, atual ênfase nos meios, alinhamento à nova “base conceitual do PPA” e, por fim, “engessamento da execução”.

58. Segundo a apresentação, a Proposta Orçamentária 2012 consolidada pela SOF de todos os órgãos setoriais constava 4.457 ações orçamentárias, independentemente de terem sido valoradas. A LOA 2012 sem emendas (PLOA 2012 enviado ao CN) teria 3.057, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.



59. Conforme dados da base do Congresso Nacional (Prodasen/SF), constavam valoradas na Proposta Orçamentária para 2012 (**PLOA 2012**) encaminhada pelo Poder Executivo exatamente **2.986 ações orçamentárias** (1.569 atividades, 859 projetos e 558 operações especiais) e as emendas



criaram **221 ações novas**, sendo 88 projetos criados no âmbito da Justiça Federal, Eleitoral e do Trabalho (demandas do Judiciário constantes do cadastro de ações encaminhado no PLOA 2012, sem valoração) e 76 projetos para atenderem emendas coletivas no âmbito do Ministério dos Transportes, dado o grande número de BRs sem recursos alocados inicialmente. Constatou-se do **Autógrafo da LOA 2012** (PL + emendas) aprovado pelo CN **3.207** ações (1.576 atividades, 1.059 projetos e 572 operações especiais).

60. A preocupação da revisão do cadastro de ações 2013, no entanto, não deve ser pautada na redução da quantidade de ações. O processo de melhoria técnica deve ser almejado de forma permanente, com vistas à expressão orçamentária da finalidade do gasto e ao alcance dos objetivos do programa.

61. Caso tal melhoria técnica seja observada no PLOA 2013, o processo de revisão do cadastro para 2013 deverá gerar correção das classificações de algumas programações (atualmente, existem programações classificadas como projetos, que deveriam ser atividade, e vice-versa). Dessa forma, as ações orçamentárias não devem corresponder aos fins das políticas públicas e não os meios, com reduzidas exceções, processo que poderia gerar novas ações orçamentárias finalísticas e não necessariamente reduzi-las.

62. No que diz respeito ao engessamento à execução, o que se constata no processo orçamentário federal é um alto grau de flexibilização para remanejamento, inclusive dos investimentos do PAC, a existência de grande número de ações genéricas e a maior parte das ações orçamentárias localizadas em subtítulos “nacional”.

63. No caso de programas de gestão e de ações de apoio à administração, o detalhamento no nível gerencial e na execução orçamentária no SIAFI, por POs e/ou elementos de despesas, pode até ser justificável, mas não é conveniente que a generalização das ações sirvam de modelo para todo o orçamento. Caso o orçamento se torne ainda mais genérico, a autorização para créditos suplementares, por decreto, constante da lei orçamentária anual, teria que ser revista e reduzida.



4. APONTAMENTOS DAS ÁREAS TEMÁTICAS

4.1. Núcleo II – Saúde

64. Com a recente aprovação da Lei Complementar nº 141, de 2012, que regulamentou a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, foram expressamente elencadas as despesas passíveis de serem consideradas no piso constitucional (arts. 2º e 3º da Lei Complementar nº 141, de 2012) e as que não podem ser consideradas para tal finalidade (art. 4º da Lei Complementar nº 141/2012).

65. Dessa forma, qualquer revisão que venha a ser implementada em ações orçamentárias no âmbito da saúde deve considerar as peculiaridades da citada norma, de forma a que cada despesa prevista nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei Complementar seja identificada em uma ação orçamentária específica.

66. Tal situação fica patente em relação a ações como “20Q8- APOIO À IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DOS SISTEMAS DE SANEAMENTO BÁSICO E AÇÕES DE SAÚDE AMBIENTAL”, “8727 -SISTEMA DE INFORMAÇÃO PARA SAÚDE SUPLEMENTAR” e “8720-COORDENAÇÃO NACIONAL DA VIGILÂNCIA EM SAÚDE AMBIENTAL” que em sendo englobadas pela ação “2000 - ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE” poderiam passar a integrar o referido piso constitucional apesar de não atenderem ao disposto na Lei Complementar nº 141, de 2012.

4.2. Núcleo IV – Educação, Cultura, Esporte e Ciência & Tecnologia

67. A percepção desse núcleo é a de que o enxugamento dos programas e das ações (e por que não dizer também das subfunções) comprometeram o processo de transparência.

Exemplos:

68. Na **Educação**, antes era possível obter dados das diversas modalidades da educação básica (infantil, fundamental, média). Agora há apenas a informação resumida de educação básica.

69. No **Esporte**, ações do esporte de rendimento, como aquelas voltadas para a Copa e os Jogos Olímpicos/paraolímpicos estão agrupadas com as de



esporte comunitário e outras ações. Além disso, as ações do esporte educacional e recreativo/lazer foram fundidas numa mesma programação, o que impossibilita obter informações sobre o que é educacional e/ou lazer.

70. Destaca-se ainda o descasamento entre os nomes das ações/programas de governo com as ações orçamentárias, a exemplo do ProInfo no âmbito do Ministério da Educação - MEC. De acordo com o sítio eletrônico do MEC, o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo)⁶ é um programa educacional, criado pela Portaria nº 522/MEC, de 9 de abril de 1997, com o escopo de promover o uso pedagógico da informática na rede pública de educação básica. Na LOA 2012 não há uma ação orçamentária que contemple em sua nomenclatura o nome do programa (ProInfo). A ação “20RF - Tecnologia da Informação e Comunicação para a Educação Básica” é a que mais se aproxima do objeto do ProInfo.

4.3. Núcleo X – Trabalho, Previdência e Assistência Social

71. Tradicionalmente, a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo continha a especificação detalhada dos gastos com benefícios previdenciários, Benefício de Prestação Continuada - BPC, Renda Mensal Vitalícia - RMV e seguro-desemprego, o que permitia a execução de uma análise e acompanhamento circunstanciado da evolução dessas despesas.

72. Contudo, tais despesas foram agregadas no Projeto de Lei Orçamentária para 2012 – PLOA 2012, o que não ocorria até 2011, provocando perda da transparência e dificuldade no acompanhamento dos dispêndios para cada tipo de despesa. Em razão de tal alteração, as despesas com benefícios previdenciários deixaram de ser discriminadas no PLOA 2012 em categorias de programação específicas (aposentadorias, pensões, auxílios, salário-maternidade etc.) e por tipo de clientela (urbano e rural), e constaram de

⁶ O programa leva às escolas computadores, recursos digitais e conteúdos educacionais. O MEC compra, distribui e instala laboratórios de informática nas escolas públicas de educação básica. Em contrapartida, estados, Distrito Federal e municípios devem garantir a estrutura adequada para receber os laboratórios e capacitar os educadores para uso das máquinas e tecnologias.



forma agregada, por meio de uma única ação orçamentária: “00H3 - Pagamento de Benefícios Previdenciários”.

73. As despesas relativas ao pagamento do BPC e da RMV também foram apresentadas de forma agregada. O mesmo ocorreu com as ações relacionadas ao pagamento do seguro-desemprego, que deixaram de ser discriminadas por modalidade de benefício (formal, pescador artesanal, trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo, empregado doméstico e bolsa qualificação), passando a ser classificadas de forma agregada por meio de uma única ação orçamentária: “00H4 - Pagamento de Seguro Desemprego”.

74. Tal procedimento inviabiliza a análise comparativa dos gastos com benefícios e acarreta prejuízos ao acompanhamento, análise e controle desses gastos exercido não só pelos órgãos de controle, como também pelos variados segmentos da sociedade civil dedicados ao estudo das finanças públicas.

75. A fim de atenuar o problema, durante a tramitação do PLOA 2012 no Congresso Nacional, o Relator-Setorial da Área Temática X – Trabalho, Previdência e Assistência Social, acatou demanda do Ministério do Planejamento, no sentido de desdobrar a ação destinada ao pagamento de benefícios previdenciários em duas outras ações: “0E81-Pagamento de Benefícios Previdenciários Urbanos” e “0E82-Pagamento de Benefícios Previdenciários Rurais”.

76. No que tange às programações relativas à RMV, ao BPC e ao seguro desemprego, o Relator, por iniciativa própria, decidiu manter o mesmo detalhamento existente até 2011, promovendo, para isso, o desdobramento das ações constantes do PLDO 2012.

77. É importante ressaltar que diversos fatores justificam a necessidade de detalhamento dessas despesas no orçamento. Um deles é o montante de recursos envolvidos: a estimativa das despesas com pagamento de benefícios previdenciários para 2012 totalizam R\$ 306,3 bilhões, com seguro-desemprego R\$ 26,4 bilhões, e com renda mensal vitalícia e benefício de prestação continuada, R\$ 29,6 bilhões.



78. Outro fator reside nas contínuas discussões sobre a necessidade de reforma na Previdência Social, requerendo a análise da evolução dos gastos por tipos de benefícios (aposentadorias, pensões, auxílios, salário-maternidade etc) e por clientelas (urbana e rural).

79. Outro fator refere-se às denúncias de irregularidade no pagamento desses benefícios: há anos vem se destacando o crescimento vertiginoso no pagamento de auxílio-doença, como também o crescimento significativo do seguro-desemprego ao pescador artesanal.

5. NOVA LEI COMPLEMENTAR

80. Após mais de vinte anos da vigência da Constituição Federal de 1988, mesmo considerando os “avanços” técnicos e tecnológicos no processo de planejamento e orçamento brasileiro, persistem insuficiências e espaços para modernização e aprimoramento. A integração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) e o papel exercido por cada um deles vêm sendo desgastados. O PPA não tem caráter estratégico e tampouco o Plano e a LDO são instrumentos superordenadores e diretores da LOA, e nem mesmo essa última vem se caracterizando como instrumento eficiente de previsão e de alocação de recursos de forma planejada.

81. O desafio de melhorar a função orçamentária alocativa ainda persiste. Isso requer que o processo político e institucional de planejamento e orçamento brasileiro seja voltado para objetivos e resultados, pautado na qualidade do gasto (eficiência, eficácia e efetividade).

82. Nesse sentido, a aprovação da nova Lei Complementar de Direito Financeiro, prevista no § 9º do art. 165 da Constituição, em substituição à Lei n. 4.320/1964, apesar de não ser a condição única e suficiente, certamente marcaria uma nova fase da gestão orçamentária brasileira e poderia contribuir para promover mudanças e modernização do aparelho estatal e estabilidade das leis orçamentárias.



83. É importante definir o papel, a estrutura, o conteúdo e a abrangência do PPA, LDO e LOA de modo a garantir a integração entre esses instrumentos e a articulação entre o planejamento, a programação, a orçamentação, execução, avaliação e controle, preencher lacunas legais na elaboração do PPA, da LDO e da LOA, de forma a dar estabilidade às classificações orçamentárias.

84. Considera-se que o norte dos aprimoramentos deve ser pautado na melhora da qualidade do gasto público e no aumento da transparência das decisões alocativas e dos resultados esperados, expressos nos indicadores de resultado dos programas.

85. Independentemente do modelo orçamentário adotado e da legislação vigente, a maioria das insuficiências do ciclo orçamentário brasileiro depende ainda de um reordenamento institucional voltado para resultados planejados, para avaliações qualitativas e para incentivos à boa gestão. Isso implica que, sendo aprovada a nova lei de direito financeiro, o aparelho estatal seja modernizado em todas as dimensões da gestão (estratégias, estruturas organizacionais, processos de trabalho, pessoas e emprego de tecnologia).

6. CONCLUSÕES

86. A estrutura e organização do plano plurianual vigente (por programas temáticos e não mais problemáticos e por iniciativas abrangentes e pouco representativas dos empreendimentos estruturantes do governo federal) e do orçamento (organizado por meio de ações cada vez mais genéricas) não contribuem para a funcionalidade e transparência das ações do governo federal. Além disso, limitam os correspondentes potenciais como instrumentos de planejamento, gestão e de participação política no processo decisório.

87. A perda do papel estratégico do PPA e do instrumento alocativo das políticas públicas no âmbito da LOA pode trazer como consequência a transformação desses instrumentos constitucionais de planejamento e orçamento em meros rituais de formalização legislativa, que pouco contribuem



para o planejamento e a materialização das prioridades e para a efetividade das alocações públicas.

88. A preocupação da revisão do cadastro de ações 2013 deve ser pautada pela correção de classificação inadequada ou desconectada do fim que se pretende alcançar e não pela pura quantidade de ações.

89. O ideal é valorizar a classificação por projetos e atividades, enfatizando os produtos orçamentários finalísticos. O processo de revisão do cadastro de ações, bem como de definição de qual ação orçamentária precisa de maior generalidade e flexibilidade para execução ou de maior detalhamento e monitoramento gerencial requer um prazo de implementação que possibilite minucioso trabalho de análise, maturação, discussão e revisão entre órgãos setoriais e centrais de planejamento e orçamento.

90. O processo de “enxugamento dos programas” e de tornar as ações orçamentárias mais genéricas já vem ocorrendo nos últimos anos e poderá ser ainda mais profundo no âmbito das ações para 2013, o que comprometeria a transparência e o controle no nível legal e de apreciação legislativa.

91. A medida da generalização das ações deve garantir um grau de transparência e controle pelo próprio Executivo, pelo Congresso Nacional e pela sociedade, a fim de que todos saibam o que e onde o Estado faz por meio da alocação dos recursos públicos. Ações guarda-chuvas, que abarcam qualquer coisa que se queira fazer, distanciam o orçamento de sua função de planejamento e controle, de modo que a “justificada” flexibilidade apresentada pelo Executivo pode representar a perda do conhecimento, ao longo do tempo, do que o Estado realmente executa.

92. A proposta de se criar a nova classificação orçamentária denominada Plano Orçamentário – PO, pode contribuir para a melhoria da gestão e da transparência. Em tese, no nível legal, a ação orçamentária deve especificar a decisão política do que vai ser feito com os recursos públicos, ficando ações genéricas como exceções, conforme previsão legal. No nível gerencial, os chamados “Planos Orçamentários” devem preservar os dados necessários à



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica nº 13/2012

Ações Orçamentárias 2013

análise da execução orçamentária e financeira e à avaliação dos programas de governo, com a finalidade de realimentar todo o processo, desde a elaboração.

93. É indispensável que a avaliação e o controle possam ser adequadamente desempenhados, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento do processo orçamentário e da qualidade das despesas públicas.

94. Tendo em vista a falta da Lei Complementar de Finanças e a revisão em andamento do cadastro de ações para 2013, torna-se fundamental regulamentar o assunto tratado na presente Nota Técnica na LDO 2013. Nesse sentido, sugere-se a explicitação e a restrição do conceito de operação especial, o estabelecimento de princípio norteador da estruturação do orçamento anual em ações orçamentárias (projetos, atividades e operações especiais). Além disso, deve-se conceituar a nova classificação orçamentária, chamada de “Plano Orçamentário – PO” e sua forma de apresentação gerencial, para que esta sirva de instrumento de análise da execução orçamentária e financeira e à avaliação dos programas de governo, com a finalidade de realimentar todo o processo, desde a elaboração até a avaliação e o controle.

Em 26 de junho de 2012.

RICARDO ALBERTO VOLPE

Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira
da Câmara dos Deputados