



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

# **PROBLEMAS TÉCNICOS E LEGAIS NA AÇÃO 0B16, (MIN. DAS CIDADES), NA CLASSIFICAÇÃO DE AÇÕES DE SANEAMENTO NA ESFERA FISCAL, E NO EMPREGO DAS OPERAÇÕES ESPECIAIS**

# **OSVALDO M. SANCHES**

## **Núcleo de Planejamento e Desenvolvimento Urbano**

**Dezembro/2005**

**Endereço na Internet:** <http://www.camara.gov.br>  
**e-mail:** [conof@camara.gov.br](mailto:conof@camara.gov.br)



## SUMÁRIO

### NOTA TÉCNICA N° 44, DE 2005

I – OBJETIVO .....	3
II – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES .....	3
III – INADEQUAÇÕES DA AÇÃO 0B16 (MIN. DAS CIDADES) .....	5
IV – ENQUADRAMENTO DE SANEAMENTO NA ESFERA "FISCAL" .....	8
V – PROBLEMAS NO EMPREGO DAS "OPERAÇÕES ESPECIAIS".....	10
VI – CONCLUSÕES .....	11

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado a autor e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



NOTA TÉCNICA N° 44/2005

08 de dezembro de 2005

**PROBLEMAS TÉCNICOS E LEGAIS NA AÇÃO 0B16, (MIN. DAS CIDADES), NA CLASSIFICAÇÃO DE AÇÕES DE SANEAMENTO NA ESFERA FISCAL, E NO EMPREGO DAS OPERAÇÕES ESPECIAIS**

## I – OBJETIVO

Examinar – com o fito de subsidiar os trabalhos da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – a programação relativa ao Ministério das Cidades (órgão 56000) no PLN nº 40, de 2005-CN, quanto a adequação técnica e legal de algumas inovações que contrastam com as práticas tradicionais e conceitos legais. Em termos mais específicos a criação de uma nova ação (código 0B16), de caráter abrangente (permitindo a realização de empreendimentos típicos de vários programas e ações constantes do PPA); a classificação de subtítulos relativos a várias ações de saneamento básico como da esfera “Fiscal” em contraste com o tratamento dado a ações similares no Ministério da Saúde (onde são situadas na esfera “Seguridade”); o uso extensivo que vem sendo dado à categoria de programação intitulada “Operação Especial” em contraste com o conceito legal que lhe é dado pela LDO vigente.

## II – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O modelo de orçamento público adotado pelo Brasil, a partir da década de 60, é o do ORÇAMENTO PROGRAMA. Isso ocorre, primeiro, de forma implícita, pelas normas da Lei nº 4.320/64 – com sua orientação para o planejamento e detalhamento dos gastos por funções e programas –, produzida sob a inspiração do PPBS norte-americano e das recomendações da ONU através do *“Manual de Orçamento por Programas e Realizações”* e de outras publicações. Depois, explicitamente, pelas disposições dos arts. 16 a 18 do Decreto-lei nº 200/67. Desnecessário dizer que tais normas legais continuam em pleno vigor no País. Tais normas, como se sabe, foram detalhadas através da famosa Portaria nº 9/74, do Ministério do Planejamento, que instituiu a classificação funcional programática – tornando obrigatório o detalhamento dos gastos públicos segundo uma estrutura de funções, programas e subprogramas de obrigatoriedade observância pela União, Estados e Municípios –, hoje substituída pelas classificações funcional e programática instituídas pela Portaria 42/99-MPOG.



Merece destaque o fato de a Portaria nº 9, supra, definir, pelo seu item III, que as despesas públicas deveriam ser desagregadas, obrigatoriamente, em cada área de governo, a partir dos subprogramas, em projetos e atividades (“III – os subprogramas serão, em cada área de governo, obrigatoriamente desdobrados em projetos e atividades, estabelecidos segundo as suas necessidades de programação.”). Em outras palavras, não se poderiam articular, num Ministério ou Secretaria de Estado, títulos (projetos e atividades) englobando os objetos de mais de um subprograma (princípio da especificação). Nada indica que tais orientações tenham sido alteradas.

Pelo contrário, SMJ, elas se acham reafirmadas pelas normas da Constituição Federal – cujo art. 174 dá caráter mandatório ao planejamento no setor público e cujos arts. 165 e 166 instituem o plano plurianual e definem as interrelações básicas com a LDO e o Orçamento –, sobretudo pela norma do art. 167, VI. Ora, só há sentido em proibir transferências entre categorias de programação (que as LDOs tem definido como os subtítulos vinculados a cada ação de detalhamento de um programa) num orçamento que seja estruturado em categorias programáticas não redundantes.

Portanto, não é por acaso que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) adota similar orientação, como pode se depreender de várias de suas normas, em especial das fixadas pelo art. 5º, § 4º -- “é vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou como dotação ilimitada.” – e pelo art. 16, I – “A criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes”. Tais normas só tem sentido num orçamento programa (vejam-se as normas constitucionais que obrigam o orçamento a evidenciar ajustes ao PPA e à LDO) que adote o princípio da especificação.

Esse entendimento é reforçado pela postura adotada pelo Congresso Nacional a partir dos anos 90, com a retomada de suas prerrogativas nos campos de formulação de políticas públicas, planejamento governamental e orçamento público. Já nos primeiros atos de normatização do funcionamento da Comissão Mista instituída com fundamento no art. 166 da Constituição, o Parlamento adotou a orientação de não permitir a aprovação de emendas que se referissem a várias ações. Essa orientação foi mantida em todo o período e se acha expressa na Resolução nº 1, de 2001-CN – que continua a regular o funcionamento da Comissão Mista de Orçamento e a tramitação das

proposições sobre matérias de natureza orçamentária. Segundo o art. 21, III, dessa Resolução, é proibida a aprovação de emendas que “*sejam constituídas de várias ações que devam ser objeto de emendas distintas*”. Ora, se essa [salutar] norma vale para as emendas, com muito mais razão deve valer para as proposições do Poder Executivo.

### III – INADEQUAÇÕES DA AÇÃO 0B16

Na programação da unidade “Ministério das Cidades” (código 56101) acha-se incluída a categoria programática: “0310.0B16.0001 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – Nacional”. O código 0310 refere-se ao programa “Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano”, constante do PPA vigente, que tem por objetivo: “*Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas nas áreas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito*”. Em outras palavras, apoiar e incentivar o aprimoramento do instrumental de planejamento (diagnóstico e controle), como se depreende das ações que lhe são vinculadas no PPA, por exemplo:

- Ação 3976: Implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos
- Ação 3977: Implantação do Sistema Nacional de Informações de Desenvolvimento Urbano
- Ação 4418: Estudos e Pesquisas para a Formulação de Modelos ... de Regulação ...
- Ação 4055: Formulação e Acompanhamento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
- Ação 4420: Funcionamento do Conselho das Cidades
- Ação 4454: Seleção e Difusão das Experiências Bem-Sucedidas de Desenvolvimento Urbano

Portanto, segundo o conceito do programa, este não se destina à realização de obras ou empreendimentos, mas sim, como sugere seu próprio título, à gestão de uma determinada política pública.

Foi essa percepção que nos tranquilizou quando ao iniciar a análise do PLN nos deparamos com a proposta de criação da nova ação (0B16), com o título “Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – Nacional”. No entanto, estranhando a previsão de expressivos gastos (R\$ 10 milhões) no GND 4 (investimentos), solicitamos, por intermédio da Coordenação Técnica do Assessoramento à Comissão Mista de Orçamento, que tivéssemos acesso ao descritor da nova ação, pleito que transmitido à SOF e reiterado várias vezes, somente foi atendido após o encerramento do prazo para a apresentação de emendas aos PLNs 40/2005-CN (Orçamento de 2006) e 41/2005-CN (Revisão do PPA), ou seja, no início do corrente mês (dezembro de 2005).

O descritor da ação, fornecido pela SOF/MPOG, estabelece que essa tem por finalidade: “*Contribuir para o desenvolvimento urbano, mediante aporte de recursos destinados à implementação de projetos caracterizados por ações que visem priorizar a ampliação do atendimento à população aos serviços de saneamento, abastecimento de água, coleta de esgoto e lixo, transporte público, acessibilidade, regularização fundiária, acesso à moradia e urbanização, dentre outros caracterizados como desenvolvimento urbano.*” Em poucas palavras, uma ação “guarda-chuva”, que, permitindo uma ampla gama de atendimentos, desarticula a estrutura programática do PPA vigente, que, tendo acolhido o princípio da especificação (recomendado pela técnica orçamentária e acolhido em nossa legislação) estabeleceu uma série de categorias programáticas específicas para essas áreas. São elas, no Ministério das Cidades:

- **NA ÁREA DE SANEAMENTO:**

- **Programa 0122: Serviços Urbanos de Água e Esgoto**
  - Ação 0636: Apoio à Implantação de Sistemas de Abastecimento de Água em Municípios com População Superior a 30.000 habitantes (cidades menores: Ministério da Saúde)
  - Ação 0654: Apoio à Implantação de Sistemas de Coleta e Tratamento de Esgotos em Municípios com População Superior a 30.000 habitantes (cidades menores: Min. Saúde)
  - Ação 0586: Apoio a Projetos de Ação Social em Saneamento (PASS/BID)

- **NA ÁREA DE HABITAÇÃO**

- **Programa 1128: Urbanização, Reg. Fundiária e Integração de Assentamentos Precários**
  - Ação 0598: Apoio a Projetos de Acessibilidade para Pessoas com Restrição ...
  - Ação 0584: Apoio a Projetos de Regularização Fundiária ... de Assentamentos ...
  - Ação 0634: Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade em Assent. Precários
  - Ação 0644: Apoio à Urbanização de Assentamento Precários (Habitar-Brasil)
- **Programa 9991: Habitações de Interesse Social**
  - Ação 0648: Apoio ao Poder Público para Construção Habit. para Famílias de Baixa Renda

- **NA ÁREA DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

- **Programa 6001: Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte**
  - Ação 109A: Implantação ou Melhoria de Obras de Infra-Estrutura Urbana em Municípios com até 100.000 habitantes
- **Programa 6002: Apoio ao Desenv. Urbano de Municípios de Médio e Grande Porte**
  - Ação 109B: Implantação ou Melhoria de Obras de Infra-Estrutura Urbana em Municípios com mais de 100.000 habitantes
- **Programa 1078: Nacional de Acessibilidade**
  - Ação 0578: Apoio à Projetos de Acessibilidade para Pessoas com Restrição de ...
- **Programa 1138: Drenagem Urbana Sustentável**
  - Ação 0578: Apoio à Implantação e Ampliação de Sistemas de Drenagem Urbana ...

- **NA ÁREA DE TRANSPORTES URBANOS**

- **Programa 9989: Mobilidade Urbana**
  - Ação 0590: Apoio a Projetos de Corredores Estruturais de Transporte Coletivo Urbano
  - Ação 0596: Apoio a Projetos de Sistemas de Circulação Não-Motorizados

Em nosso entender, se for mantida a nova ação, com a grande amplitude de realizações que lhe é dada, a tendência será para a perda de interesse em particularizar os gastos por programas e ações específicas. Isso terá pelo menos três tipos de consequências. A primeira, **de ordem técnica**, o fato de que a reunião de despesas relativas a várias Funções e Subfunções numa única categoria irá inviabilizar a avaliação das alocações e dos gastos em cada grande categoria de despesa. Em outras palavras, não se poderá determinar os gastos programados e executados em habitação, saneamento, infra-estrutura urbana, transporte urbano, acessibilidade, etc., pois eles estarão somados. Como consequência, ficará inviável a realização de comparações válidas com os dados de exercícios anteriores nessas relevantes categorias de programação. Nesse caso, a estruturação do PPA por programas e ações terá sido apenas um exercício teórico. O pior do acolhimento dessa anomalia é que o Governo (e a sociedade) ficará privado de informações comparáveis em exercícios subsequentes, já que, a cada ano, poderão ser criadas novas ações de diferentes abrangências (tanto ao nível de funções e subfunções quanto ao de programas e ações), tirando a credibilidade dos dados da execução.

A segunda, **de ordem legal**, o conflito que essa iniciativa (de reunir o objeto de várias ações numa única ação) representa ao princípio da especificação, acolhido no ordenamento jurídico Pátrio pelas normas da Lei nº 4.320, de 1964, sobretudo pelo que estabelecem os seus arts. 5º e 15, pelo Art. 167 da Constituição e por várias normas da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, essa situação representa um evidente desrespeito às normas da LDO (Lei nº 11.178, de 2005), em especial as fixadas pelos arts. 5º e 7º, ou seja:

- de acordo com o § 2º do art. 5º, da Lei nº 11.178 (LDO/2006), o produto e a unidade de medida [de cada subtítulo] deverão ser os mesmos especificados para cada ação constante do plano plurianual (nesse as ações de HABITAÇÃO são expressas em *famílias beneficiadas*; as de SANEAMENTO, em *família ou população beneficiada*; as de URBANISMO, em *projetos apoiados*; as de PREVENÇÃO DE RISCOS, em *municípios apoiados*; etc.). Observe-se que a nova ação, enquadrada como de URBANISMO, há um único produto, ou seja, “*projeto apoiado*”;
- no caso § 5º do art. 5º da LDO (“*Cada atividade, projeto ou operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam.*”) a situação é ainda mais grave, pois a nova



ação engloba iniciativas pertinentes a pelo menos três funções (Habitação, Urbanismo e Saneamento) e cinco subfunções (Infra-estrutura Urbana, Serviços Urbanos, Transportes Coletivos Urbanos, Habitação Urbana e Saneamento Básico Urbano). Não vemos como aceitar a classificação dada à nova ação, no PLN 40/05, como referindo-se apenas à função “Urbanismo” e à Subfunção “*Infra-estrutura Urbana*”, pois ela se acha em desacordo com o § 9º do art. 5º da LDO, que estabelece: “A subfunção, nível de agregação imediatamente inferior à função, deverá evidenciar cada área da atuação governamental, ainda que esta seja viabilizada com a transferência de recursos a entidades públicas e privadas.” Portanto, tal norma é exigível também nas programações caracterizadas como “Operação Especial”.

A terceira, **de ordem política**, a perda que representa para as Bancadas e Parlamentares o fato de não terem sido orientados quanto a essa alternativa de grande flexibilidade, na hipótese de que a nova ação seja considerada compatível com o modelo de orçamento adotado pelo País. Como as Assessorias das Casas do Congresso Nacional não puderam tomar conhecimento do descritor da ação, como já salientado, não puderam indicar, aos autores das emendas, a existência dessa alternativa para suas emendas. Sendo fato comprovado o de que, ao tempo da elaboração do orçamento, existem ainda uma série de imponderáveis sobre as decisões de investimentos nas bases políticas dos Parlamentares, é natural que esses tendam para as alternativas de maior flexibilidade operacional (uma evidência disso é o grande número de emendas apresentados, nos últimos anos, para infra-estrutura urbana – no Ministério das Cidades – e para ações gerais de saneamento – no Ministério da Saúde). Sob tal circunstância, estariam recebendo tratamento privilegiado as Comissões do Senado Federal (emendas 6001.0002 e 6006.0003) e a Bancada de Mato Grosso (emenda 7112.0009) que apresentaram proposições na nova ação.

#### **IV – ENQUADRAMENTO DE SANEAMENTO NA ESFERA “FISCAL”**

Repetindo a prática já adotada em 2004 (PLO/2005), o PLN 40/05-CN classifica as alocações do Ministério das Cidades, para ações de saneamento, na esfera “Fiscal”, em estranho contraste com o comportamento tradicional – os gastos em saneamento sempre (a partir da implantação do modelo de orçamentário definido pela Constituição de 1988) foram classificados na esfera “Seguridade” – e com as alocações para fins similares (Sistemas de Água, Esgotos e Resíduos Sólidos) no Ministério da Saúde, onde tais continuam sendo classificados na esfera “Seguridade”.



Ora, as principais determinantes das ações de saneamento básico, em quaisquer das áreas de Governo, são a elevação dos padrões de saúde da população, muito embora redundem também em apreciável elevação dos padrões de qualidade de vida e de bem estar dos cidadãos. Porém, em sua gênese, o suprimento de tais serviços pelo setor público tem o caráter de medicina preventiva, por evitar um vasto número de doenças que podem ser causadas pela ingestão de água contaminada, pelo contato direto ou por intermédio de insetos com emissões de fossas, esgotos e resíduos (lixo).

Assim, não há porque diferenciar as ações de saneamento básico (água, esgoto e lixo) a cargo do Ministério das Cidades, ou do Ministério do Meio Ambiente, das similares sob a responsabilidade do Ministério da Saúde. Caso tais ações fossem de diferentes naturezas, não deveriam estar agrupadas sob o mesmo programa do Plano Plurianual, como ocorre com o programa “0122 – Saneamento Ambiental Urbano” (cujo título está sendo mudado para “*Serviços Urbanos de Água e Esgoto*” no PLN 041/05-CN, Revisão do PPA), em que as ações 3861 e 7654, relativas, respectivamente, a sistemas de abastecimento de água e de esgotos sanitários para cidades com até 30.000 habitantes, são colocadas a cargo do Ministério da Saúde, e as ações 0636 e 0654, a sistemas de abastecimento de água e de esgotos sanitários para cidades com população superior a 30.000 habitantes, são colocadas a cargo do Ministério das Cidades. Como reforço a esse argumento cumpre assinalar que, em ambos os casos, as programações se acham classificadas na subfunção 512 (Saneamento Ambiental Urbano).

Foi com base nesse entendimento que as emendas relativas a sistemas de abastecimento de água, de esgotos sanitários e de resíduos sólidos apresentadas ao PLN 51/2004-CN (Orçamento para 2005), no âmbito do Ministério das Cidades, foram classificadas na esfera “Seguridade”, em contraste com as alocações propostas pelo Poder Executivo, que por lapso no processamento, deixaram de ser mudadas, permanecendo na esfera “Fiscal”. Como o procedimento foi mantido no sistema de elaboração de emendas ao Orçamento de 2006, tais se acham classificadas na esfera “Seguridade”, sendo desejável uma definição sobre o critério a ser adotado, para que não se repita na Lei de 2006 a incongruência constante da Lei Orçamentária vigente. Em termos mais simples: ou “Seguridade” ou “Fiscal” em todas as áreas de governo.



## V – PROBLEMAS NO EMPREGO DAS “OPERAÇÕES ESPECIAIS”

No que se refere às categorias de programação em vigor, articuladas a partir das normas do Decreto nº 2.829, de 1998 (que fixou normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual), o nível maior de agregação (o programa) deve ser desdobrado por meio de ações. Tais ações – previstas, inicialmente, apenas em atos administrativos, como podendo assumir três naturezas: projetos, atividades e operações especiais – passaram a ser legalmente conceituadas pelas LDOs. Segundo a LDO/2006 (Lei nº 11.178/05), art. 5º, IV, entende-se por “operação especial”, *“as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços”*. Com uma tal caracterização se enquadrariam aqui os gastos com a amortização da dívida, pagamentos de sentenças judiciais, transferências de recursos em favor de Estados e Municípios por compartilhamento em receitas, pagamentos de pensões e inativos e assemelhados. Nesse sentido, tais seriam equivalentes aos “programas de encargos” do RCB Francês, ou seja, aqueles em que são alocadas as despesas relativas a fatos ocorridos no passado e que não produzem consequências na produção de bens e/ou serviços no presente. Porém, incluir nesta categoria as transferências voluntárias a outras esferas de Governo – como as relativas a habitação, saneamento, infra-estrutura urbana, transportes urbanos, etc. – nos parece um grande exagero e um desrespeito ao conceito legal. Em nosso entender, todas essas contribuem para a realização dos fins das ações do governo (neste caso, em todos os seus três níveis) e resultam em produtos específicos, tais como famílias beneficiadas, municípios atendidos, projetos executados, estudos realizados, etc. Tomemos, por exemplo, os casos das emendas de Bancada em favor de *“Sistemas de Esgotos Sanitários – Arapiraca – AL”* (R\$ 12,4 milhões) e de *“Sistemas de Drenagem Urbana – São Gonçalo - RJ”* (R\$ 12,0 milhões). Como aceitar que tais sejam enquadradas como “Operações Especiais” se tratam de obras localizadas no tempo e no espaço e passíveis de mensuração dos seus resultados. Como aceitar que tais *“não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo”*? Se, por acaso, o que se deseja é diferenciar as realizações a cargo da Administração Federal daquelas que devam ser executadas por outras esferas que se crie uma categoria apropriada para tanto, antes que fazer seu enquadramento junto com os encargos do passado, estes sim merecedores de uma categoria distinta.



## V – CONCLUSÕES

1. Entendemos que a criação da ação 0B16 é inoportuna pelas várias razões apontadas, mas, sobretudo, pelos seus efeitos desarticuladores sobre a estrutura programática instituída pelo PPA, sugerindo que os recursos nela alocados, após os cancelamentos a cargo das Relatorias (Setorial e Geral), sejam destinados à ação 109A, na regionalização “Nacional”. Quanto às emendas das Comissões e da Bancada Estadual, que se adote similar medida, após consulta à respectiva Presidência/Coordenação, para que opte entre a ação 109A (Ações de Infra-estrutura Urbana em Pequenas Localidades), 109B (Obras de Infra-estrutura Urbana em Localidades com mais de 100.000 Habitantes) ou outra.
2. Impõe-se que se adote um tratamento uniforme para os enquadramentos das despesas, em quaisquer tipos de ações (projeto, atividade ou operação especial) quanto às esferas orçamentárias. A aplicação de classificações, sobretudo as de caráter orçamentário, devem ser fundadas em alguns princípios, sobretudo os da uniformidade (empreendimentos de similar natureza devem ser enquadrados na mesma categoria programática) e da mútua exclusão (cada empreendimento só pode pertencer a uma categoria programática).
3. Importa rever a atual aplicação do conceito “Operação Especial”, em nosso entender adotada com grande flexibilidade e fugindo ao conceito legal definido pela LDO “Art. 5º, IV – Operação especial, as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços”. Ora, como aceitar, por exemplo, que o “Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda” (ação 9991) não contribua para a expansão das ações do governo se ela ajuda a combater o déficit habitacional e contribui para a elevação dos padrões de qualidade de vida das famílias beneficiadas ? Algo similar se pode dizer das ações de saneamento, acessibilidade, urbanização, etc.

Brasília, 8 de dezembro de 2005

**OSVALDO MALDONADO SANCHES**

Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados