Enap Escola Nacional de Administração Pública

Programa de Acesso aos Recursos de Saneamento

Curso 1 - Regras Gerais para Acesso aos Recursos de Saneamento

Módulo 1 Arcabouço institucional e normativo

Brasília - 2014
Atualizado em: dezembro de 2013.

Conteúdo para impressão

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Paulo Sergio de Carvalho

Diretor de Desenvolvimento Gerencial
Paulo Marques

Coordenadora-Geral de Educação a Distância
Natália Teles da Mota

Conteudista: Raildy Martins (2013).

Diagramação realizada no âmbito do acordo de Cooperação TécnicaFUB/CDT/Laboratório Latitude e Enap.

© Enap, 2015

Enap - Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178

SUMÁRIO

Objetivos **5**
Introdução **5**

1.1 Organização da Administração Pública *6*
1.1.1 Administração Pública Direta e Indireta *7*
1.1.2 Consórcio Público *8*
1.2 A prestação de serviços públicos de forma delegada *9*
1.2.1 Concessão *10*
1.2.2 Permissão *13*
1.2.3 Regras comuns sobre Concessão e Permissão *14*
1.2.4 Autorização *15*
Conclusão *16*

2. Instrumentos de elaboração e organização do Orçamento do Governo Federal **17**

2.1 Plano Plurianual (PPA) *18*
2.1.1 O PPA 2012/2015 ..... *19*
2.1.2 O PPA 2012/2015 e a SNSA *21*
2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) *24*
2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA) *24*
2.3.1 Classificação das ações orçamentárias *27*
2.3.2 Ações orçamentárias vinculadas ao Saneamento Básico *29*

3. O acesso aos programas de investimento no âmbito da União **32**

3.1 Natureza dos recursos *32*
3.1.1 Recursos Orçamentários (não onerosos) *32*
3.1.2 Recursos Extraorçamentários (onerosos) *34*

3.2 Modalidades de repasse dos recursos federais **35**

3.3 Acordos de Cooperação Técnica Internacional **37**

3.3.1 Tipos de cooperação técnica internacional *38*
3.3.2 Exemplo prático de Acordo de Cooperação Técnica Internacional *39*

4. Programa de Aceleração do Crescimento **41**

4.1 Especificidades do PAC Saneamento *42*
4.2 Exemplos de Ações do PAC Saneamento financiadas pelo Ministério das Cidades *42*

Finalizando Módulo 1 ..... **43**

Módulo 1 Arcabouço institucional e normativo

Objetivos

Neste módulo teremos contato com conceitos introdutórios. Será apresentado o arcabouço institucional e normativo do poder público. Ao final desta etapa, você deverá:

- Reconhecer os instrumentos do Estado para a prestação de serviços públicos.
- Identificar os instrumentos de elaboração e organização do orçamento do governo federal.
- Distinguir as modalidades de repasse de recursos federais, comparativamente com outras categorias de financiamento de recursos públicos.
- Sintetizar as características do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC, dentro do arcabouço normativo e institucional.

Introdução

Para compreender como se dá o acesso à implementação das ações de saneamento, o que pode ser apoiado, quem pode e como fazer para acessar os recursos geridos pelo Ministério das Cidades (MCID), por intermédio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), é imprescindível entender alguns conceitos fundamentais, relacionados à organização do Estado para a prestação de serviços públicos, à elaboração dos orçamentos públicos e à forma de transferência dos recursos públicos utilizados na implementação das políticas públicas.

Nesse sentido, é que foi introduzido o módulo denominado "Arcabouço Institucional e Normativo", que pretende trazer os conceitos e instrumentos essenciais à compreensão, relacionados ao acesso e aos recursos de saneamento geridos pelo Ministério das Cidades.

1. Estado e prestação de serviços públicos

Os afazeres diários ocupam braços e mentes, de tal forma, que nos colocamos distantes de questões essenciais ligadas aos nossos direitos e aos nossos deveres. Quando se trata de deveres, um torrencial de normas cai sobre nós. Quando se fala de direitos, bandeiras se levantam para a indignação e o protesto.

Por que essas reações? É porque, dentro de nós, encontra-se um sentimento de pertencimento a um povo, a uma nação organizada sob a forma de Estado, no qual depositamos não só as nossas esperanças, mas também parcela dos recursos que auferimos com o nosso trabalho. Enquanto cidadãos e contribuintes, colocamos à disposição do Estado os recursos para que possa suprir as nossas necessidades.

Imagens de grupos de cidadãos que representam políticas públicas se concretizando: saúde, educação, transporte público versus dinheiro.

Enap

Mas quem é esse Estado? O Estado é "uma comunidade criada por uma ordem jurídica nacional[1]", que se apresenta como um ente imaterial, mas intrinsecamente ligado à ideia de uma comunidade que o forma e à ordem jurídica que o institui. Em um Estado Democrático de Direito, como é o Brasil, organizado conforme a Constituição Federal de 1988, sob a forma de três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), a prestação de serviços ao cidadão se dá conforme a competência de cada ente federado ou de cada um dos órgãos que compõem os chamados "três Poderes". O conceito de competência compreende a seguinte descrição:

> *Compreende o conjunto de assuntos a ser tratado por um órgão (ministério, secretaria ou qualquer outro), segundo a legislação específica. São essas competências que conferem autoridade a determinado órgão para realizar as finalidades que lhe foram atribuídas.*
>
> *BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 17.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.*

Nesse sentido, é essencial que se compreenda que as competências atribuídas pela Constituição Federal aos entes federados podem ser privativas de cada um deles (quando somente aquele ente pode realizar as atividades relacionadas às respectivas competências) ou podem ser competências comuns a todos os entes, por exemplo, hipótese em que todos eles atuam,mas cada um com atividades diferenciadas e complementares.

No que diz respeito à Política de Saneamento Básico, como será detalhado mais adiante, é importante destacar que a mesma constitui competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios[2].

A compreensão do assunto exige, ainda, que se conheçam alguns aspectos sobre Estado e Administração Pública, como esta se organiza e como são distribuídas as competências dos órgãos e entidades que a compõem, conforme tópico a seguir.

1.1 Organização da Administração Pública

O Estado tem a obrigação de, direta ou indiretamente, prestar serviços públicos[3] aos indivíduos que compõem a coletividade, indivíduos esses que contribuem financeiramente para estruturar e manter o aparato estatal por meio de impostos, taxas e contribuições.

E o que são serviços públicos? Serviço público é todo aquele serviço prestado pela administração ou por seus delegados, de acordo com normas e controles estatais, para satisfazer necessidades da coletividade ou cumprir obrigações do Estado.

1. KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
2. Conforme art. 23, IX, da Constituição Federal.
3. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

Assim, **Administração Pública** é o aparelho do Estado organizado para a realização de serviços públicos, visando à satisfação das necessidades coletivas[4], ou seja, a prestação de serviços[5]. Quando realizada diretamente pelo Estado, ocorre por intermédio dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Dessa forma, a Administração Pública Federal é o conjunto de órgãos e entidades da estrutura governamental destinados a produzir bens ou prestar serviços que a União coloca à disposição da sociedade brasileira, no âmbito da atuação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Na prestação de serviços, a Administração Pública pode fazê-lo centralizadamente, por intermédio dos órgãos da sua estrutura, denominada **Administração Direta**, ou descentralizadamente, por intermédio das entidades autárquicas, fundacionais, empresas públicas e sociedades de economia mista, que integram a chamada **Administração Indireta**.

Em síntese, o Poder Executivo se organiza em órgãos da Administração Direta e entidades da Administração Indireta[6]. No item a seguir, veremos mais detalhes da Administração Pública.

1.1.1 Administração Pública Direta e Indireta

Como vimos no tópico anterior, os órgãos e entidades da Administração Pública são responsáveis pela prestação de serviços ao público. Essa prestação de serviços pode ser realizada pelo Estado de forma centralizada (administração direta) ou descentralizada (administração indireta). Em sua estrutura, a Administração Pública pode ser dividida da seguinte forma:

Administração Pública Direta

A prestação de serviços é realizada pelo Estado de forma centralizada. É constituída pelos dirigentes em cada esfera.

Administração Pública Indireta

A prestação de serviços é realizada pelo Estado de forma descentralizada. Organiza-se, indistintamente, em todas as esferas do Poder Executivo Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal e compreende entidades dotadas de personalidade jurídica própria.

No infográfico abaixo, teremos mais detalhados alguns exemplos da Administração Indireta Federal[7].

4. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
5. BRASIL. Constituição Federal: Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.
6. BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, organização essa recepcionada no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.
7. Decreto-Lei nº 200/67 , define a Administração Indireta da União no art. 4º, inciso II.

A Autarquias	F Fundações públicas	E Empresas públicas	S Sociedades de economia mista
• serviço autônomo; • com personalidade jurídica de direito público; • patrimônio e receita próprios.	• entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado; • sem fins lucrativos.	• entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado; • patrimônio próprio e capital exclusivo da União.	• entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado.
Criada por lei	Criada em virtude de autorização legislativa	Criada por lei	Criada por lei
Tem por finalidade executar atividades típicas da Administração Pública que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.	Tem por finalidade desenvolver atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.	Tem por finalidade explorar atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa.	Tem por finalidade explorar atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou à entidade da Administração Indireta.
Exemplo: Banco Central do Brasil (BACEN) [2]	*Exemplo:* Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) [3]	*Exemplo:* Caixa Econômica Federal (CEF) [4]	*Exemplo:* Banco do Brasil (BB) [5]

Fonte: Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Exemplo: Banco Central do Brasil (BACEN)[8].
Exemplo: Escola Nacional de Administração Pública (Enap)[9].
Exemplo: Caixa Econômica Federal (CEF)[10].
Exemplo: Banco do Brasil (BB)[11].

IMPORTANTE

Na esfera federal, as entidades da Administração Indireta vinculam-se aos ministérios, cujas áreas de competência estão enquadradas na principal atividade deles, ou seja, cada entidade faz parte da estrutura de um ministério e se reporta ao dirigente máximo da respectiva pasta ministerial, quando o assunto exigir a supervisão ministerial.

1.1.2 Consórcio Público

O consórcio público é uma associação pública formada por entes da federação, como por exemplo, a associação entre municípios ou de municípios com estado(s). Consiste, portanto, em uma integração de entes que desejam se unir para realizar um fim comum. No caso dos sistemas de abastecimento de água, por exemplo, é incentivada a implementação do projeto via consórcios, nos quais os municípios podem se unir para construir uma rede de água que abasteça mais de um município. E o estado pode ajudar, vindo a ser também integrante do consórcio.

Os consórcios devem ser formados por dois ou mais entes da federação, para a realização de objetivos de interesse comum, em qualquer área, sendo que a União só participa naqueles de que também façam parte os estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados.

8. Estatuto BACEN: Lei nº 4.595 , de 31 de dezembro de 1964.
9. Estatuto Enap: Decreto nº 6.563 , de 11 de setembro de 2008.
10. Estatuto CAIXA: Decreto nº 7.973 , de 28 de março de 2013.
11. Estatuto BB: Aprovado pela Assembleia Geral Extraordinária realizada em 10 de março de 1942.

Os consórcios públicos foram instituídos pela Lei nº 11.107/05, que diz que o consórcio pode ser organizado de duas formas: associação pública (de direito público) e pessoa jurídica de direito privado (art. 1º). Sobre a sua natureza, a própria Lei 11.107/05 estabelece que o consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da federação consorciados (art. 6º, § 1º).

Com a evolução natural do modo de implementar as políticas públicas, pelas organizações do estado, o consórcio público vem dar um novo arcabouço normativo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para contratarem a realização de objetivos de interesse comum.

IMPORTANTE

O consórcio é, na realidade, uma forma de os entes se organizarem para contratar e serem contratados (Lei n° 11.107/05[12], art. 2º, § 1º, I e III) com regras diferenciadas.

Esses consórcios se constituem em forma de associação pública, com personalidade jurídica de direito público, de natureza autárquica e integram a administração indireta de todos os entes da federação consorciados, ou pessoa jurídica de direito privado. A relação com os entes federativos dá-se mediante contrato, cuja celebração depende de prévia ratificação de um protocolo de intenções, via lei específica de todos os entes envolvidos.

Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá firmar, entre outros, firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo, ou ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

Concluindo, compreende-se que o Estado pode atuar de forma direta, prestando serviços públicos ao cidadão por intermédio da Administração Pública. Esta, por sua vez, compõe-se de órgãos da Administração Direta (ministérios, secretarias, departamentos, etc.) e entidades da Administração Indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas), e ainda faz parcerias com consórcios públicos.

Contudo, essa não é a única forma de atuação do Estado, que também pode atuar de forma indireta. A intervenção da Administração Pública pode ocorrer de forma indireta por meio de delegação. Esta última se dá a partir da Concessão, Permissão ou da Autorização. Mais detalhes sobre as formas de delegação serão vistos no tópico a seguir.

1.2 A prestação de serviços públicos de forma delegada

Como já citado anteriormente, a própria Constituição Federal incumbe a prestação de serviços públicos ao Poder Público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre por meio de licitação, conforme regulamentação por intermédio de lei.

12. Lei nº 11.107 , de 6 de abril de 2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre por meio de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:
I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
II - os direitos dos usuários;
III - política tarifária;
IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Embora a Carta Magna não tenha citado também a autorização no art. 175, como forma indireta de prestação de serviços públicos, essa possibilidade é mencionada em outros dispositivos, como no art. 21, incisos XI e XII.

Art. 21. Compete à União:

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;
XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;
b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;
d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de estado ou território;
e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

Assim, quando a Administração Pública executa serviços públicos por intermédio de outros agentes, não integrantes de sua estrutura, utiliza-se dos institutos da **concessão**, **permissão** ou **autorização**. A seguir, mais detalhes sobre cada uma destas formas indiretas de execução de serviços públicos.

1.2.1 Concessão

Concessão é a delegação contratual do serviço, na forma autorizada e regulamentada pelo Executivo[13].

Pressupõe a prestação do serviço público pelo particular, que o executa em seu nome, por conta e risco próprios, remunerado por tarifa, na forma regulamentada, mediante delegação contratual ou legal do Poder Público concedente[14].

13. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo** . 17.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
14. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

O instrumento que regulamenta as concessões e permissões no âmbito do Poder Executivo Federal é a Lei nº 8.987/95. Os Estados e Municípios devem aprovar suas próprias leis de concessão e permissão, observando as normas gerais da Constituição Federal , art. 175, e da Lei nº 8.987/95.

Em conformidade com a referida lei, pode ser caracterizado como poder concedente a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão.

A mesma lei estabelece também que a concessão de serviço público é o ato de delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente mediante licitação na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstrem capacidade para seu desempenho. O contratado executa o objeto por sua conta e risco e por prazo determinado, tendo sempre como finalidade o alcance de um interesse coletivo[15].

IMPORTANTE

Assim, **a concessão é uma delegação do serviço mediante um contrato administrativo**, no qual se estabelecem, entre outros, direitos e obrigações dos partícipes, sendo que o poder concedente não transfere a titularidade do serviço ao concessionário, nem se despoja de qualquer direito ou prerrogativa pública. Dessa forma, constitui-se em um ato que delega apenas a execução do serviço, nos limites e condições legais e contratuais, além da obrigatória fiscalização por parte do concedente.

Nas relações com o público, o concessionário deve observar os normativos que regem a matéria e o contrato respectivo, podendo estabelecer direitos e deveres também para os usuários.

Constituem exemplos de concessão: a gestão de serviços de saúde, educação, comunicação social (imprensa, rádio e TV), serviços de saneamento (coleta de lixo e esgoto, distribuição de água tratada), entre outros.

15. A Lei nº 8.987/95 estabelece que “serão considerados contratos de longo prazo aqueles cujas obrigações tenham prazo médio de vencimento superior a 5 (cinco) anos” (art. 28-A, parágrafo único).

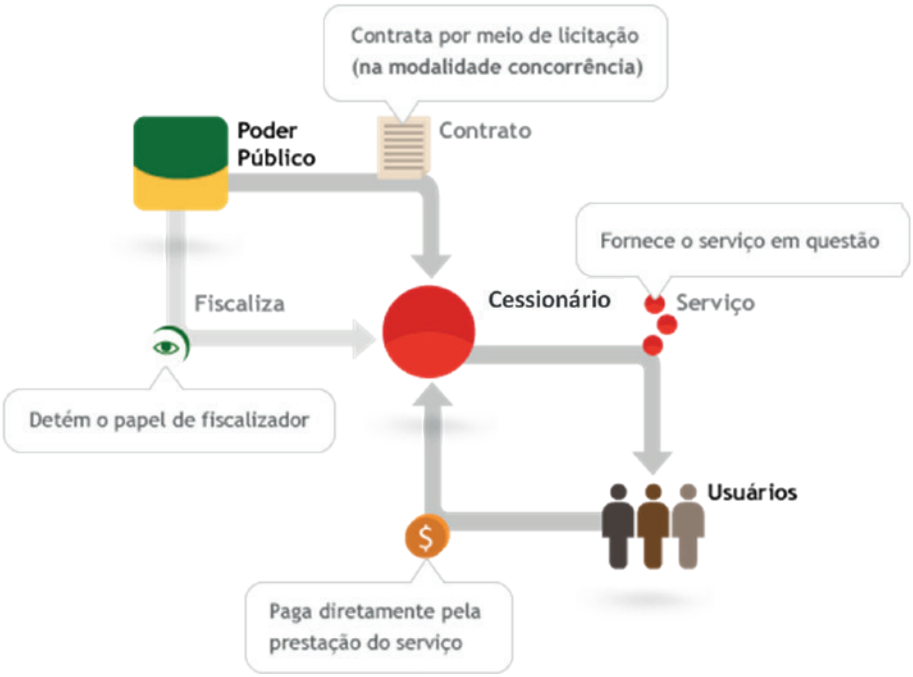
SAIBA MAIS

No contrato firmado, serão expostas as condições detalhadas referentes à prestação do serviço, tais como preço, direitos, deveres, penalidades, etc. Essas condições deverão ter como base o edital de licitação que deverá trazer os critérios e as normas gerais da legislação sobre licitações e contratos. A seguir, encontram-se os tópicos que devem constituir cláusulas essenciais do contrato de licitação, conforme o previsto no art. 23 da Lei nº 8.987/95:

I - objeto, área e prazo da concessão;
II - modo, forma e condições de prestação do serviço;
III - critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;
IV - preço do serviço e seus critérios, procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;
V - direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária;
VI - direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;
VII - forma de fiscalização e indicação dos órgãos competentes para exercê-la;
VIII - penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;
IX - casos de extinção da concessão;
X - bens reversíveis;
XI - critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso;
XII - condições para prorrogação do contrato;
XIII - obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;
XIV - exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária;
XV - foro e modo amigável de solução das divergências contratuais.

Entenda melhor a concessão

Esquema gráfico que representa a concessão: Poder Público contrata serviço particular, por meio de licitação (modalidade concorrência), para ofertar aos seus usuários. Poder público também fiscaliza o cumprimento do contrato.



IMPORTANTE

- Na concessão, há um prazo determinado, em que geralmente se empregam contratos de longo prazo.
- Por sua conta, o particular pode acionar terceiros para cumprir a prestação do serviço.

1.2.2 Permissão

Em termos gerais, segundo Bandeira de Mello[16], permissão é o ato unilateral pelo qual "o Poder Público transfere a alguém o desempenho de um serviço de sua alçada, proporcionando, à moda do que faz na concessão, a possibilidade de cobrança de tarifas dos usuários". Esse serviço é feito por licitação, podendo ser oneroso ou gratuito, ou seja, exigindo-se ou não do usuário pagamento como contraprestação.

A Lei nº 8.987/95 define permissão de serviço público como a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco, devendo ser formalizada mediante contrato de adesão[17].

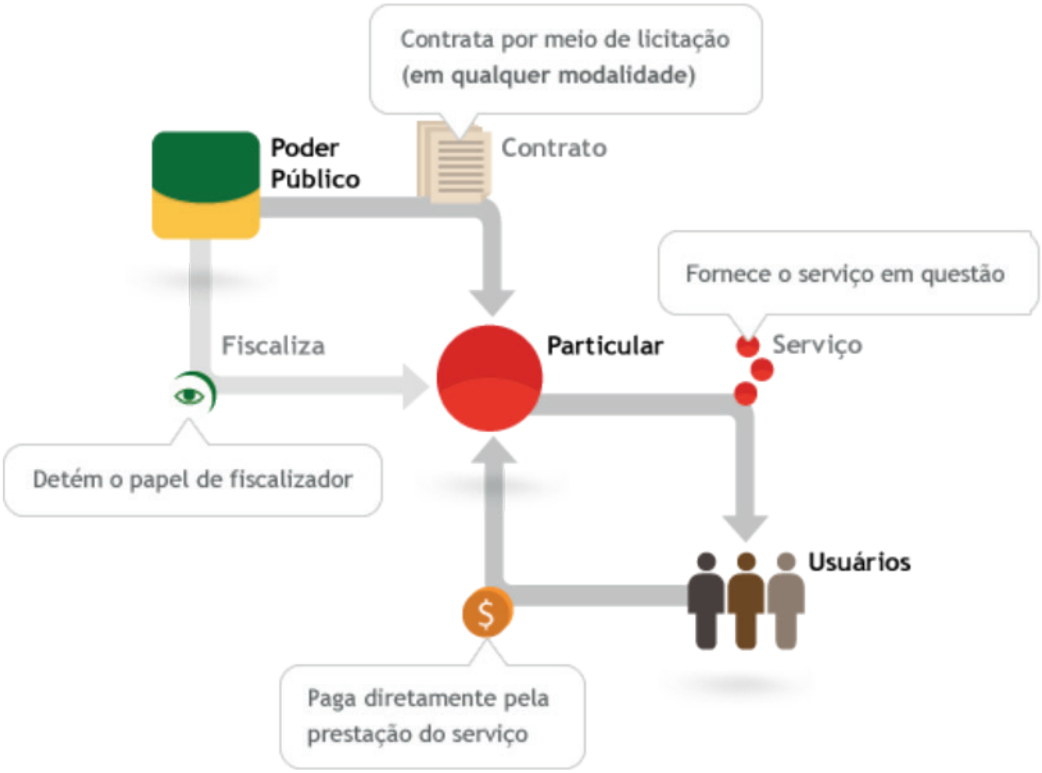
SAIBA MAIS

No contrato de permissão, a relação é precária, ou seja, o contrato pode ser desfeito a qualquer momento, por ato unilateral do Estado, para atender ao interesse público. A precariedade do contrato de permissão pode ser observada no caso ocorrido no Distrito Federal, quando, em março de 2013, o Governo interviu no Serviço Público de Transporte, avocando a si a responsabilidade pelo gerenciamento do mesmo. Como é um contrato precário, o GDF determinou a intervenção por intermédio de um ato unilateral (um decreto do titular do Poder Executivo, ou titular da Secretaria correspondente). Para mais detalhes, ver notícia e portaria publicadas sobre o caso.

Um exemplo de permissão citado por Hely Lopes Meirelles[18], tido como modalidade preferida pelas administrações federais, distrital, estaduais e municipais, é a delegação de serviços de transporte coletivo a empresas nas suas respectivas áreas de competência.

16. http://pt.wikipedia.org/wiki/Concess%C3%A3o – consulta em 7/1/2013.
17. Lei 8.987/95 , art. 2º, IV, e art. 40.
18. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 380.

Enap



IMPORTANTE

A relação é precária, ou seja, por ato unilateral do Estado, o contrato pode ser desfeito a qualquer momento, a depender do seu interesse.

1.2.3 Regras comuns sobre Concessão e Permissão

A legislação estabelece que toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado, que satisfaça às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, assim como ao pleno atendimento dos usuários.

Para garantir a prestação adequada do serviço público, os contratos de concessão e permissão devem conter cláusulas que estabeleçam requisitos mínimos de desempenho técnico do concessionário e permissionário, como, por exemplo[19]:

1. O modo, a forma e as condições de prestação do serviço.
2. Os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço.
3. A forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la.
4. As penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária ou permissionária e sua forma de aplicação.

19. As cláusulas contratuais da concessão encontram-se, na íntegra, no art. 23 da Lei nº 8.987/1995 .

É importante esclarecer que as penalidades contratuais e administrativas são aplicadas de forma progressiva, ou seja, de acordo com a gravidade do ato que deu ensejo ao descumprimento de cláusulas contratuais e ao prejuízo causado, além do que, deve estar de acordo com os resultados apurados pela fiscalização.

Ressalte-se ainda que a referida lei estabelece diretrizes a serem adotadas na licitação, nos contratos e na tarifação dos serviços públicos prestados. Nesse sentido, a tarifa constitui-se no instrumento utilizado para remuneração do concessionário ou permissionário.

Assim a tarifa será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas em lei, no edital e no contrato, podendo ser revista, de acordo com as cláusulas contratuais.

Poderão ser adotadas, ainda, tarifas diferenciadas, em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários. Nesse sentido, o poder concedente poderá prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes de recursos provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas. Essas fontes de receita serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

SAIBA MAIS

A regulamentação das concessões e permissões, no âmbito do Governo Federal, é complementada pela Lei nº 9.074/95, de 7 de julho de 1995, que, entre outros dispositivos, **veda** à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios **executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público sem lei que lhes autorize e fixe os termos. É dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana** e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei nº 8.987, de 1995.

1.2.4 Autorização

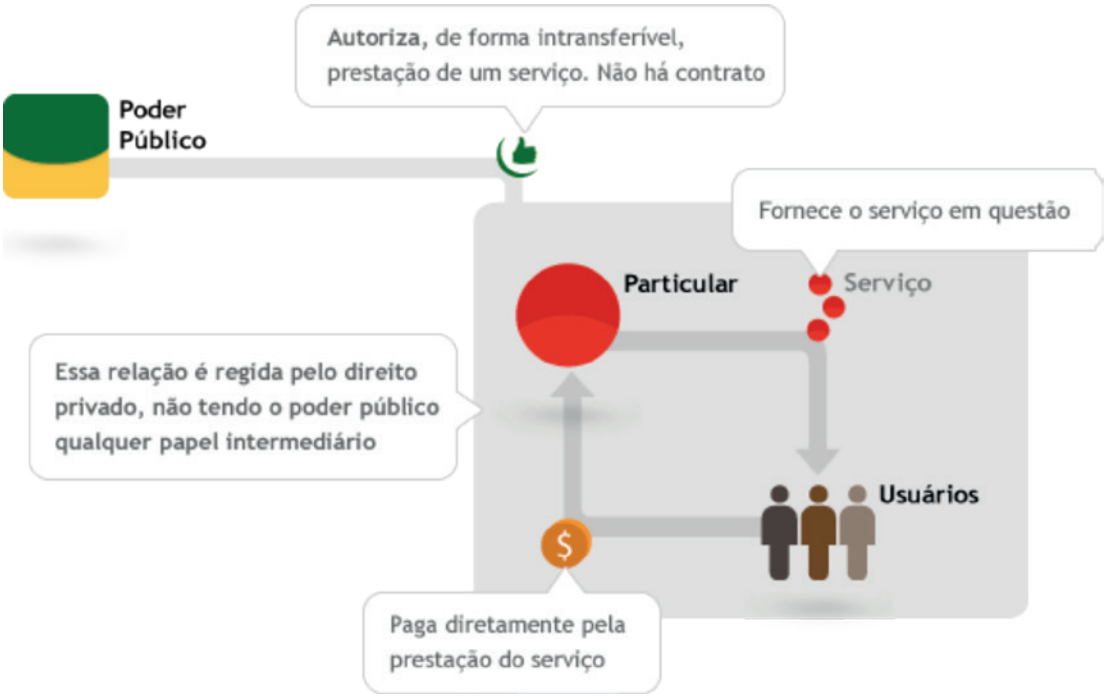
A autorização é ato unilateral, precário e discricionário pelo qual a Administração Pública consente na sua execução por particular, para atender a interesses coletivos instáveis ou emergência transitória[20]. Por sua natureza, a execução deve ser pessoal e intransferível a terceiros.

Formas de serviço na modalidade autorização: serviços de táxi, de despachantes, de pavimentação de ruas por conta dos moradores, de guarda particular de estabelecimentos ou residências, todos os serviços os quais, embora não sendo uma atividade pública típica, convém que o Poder Público conheça e credencie seus executores e sobre eles exerça o necessário controle no seu relacionamento com o público e com os órgãos administrativos a que se vinculam para a realização do trabalho.

20. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

Entenda melhor a autorização

Esquema gráfico que representa a autorização: Poder Público autoriza, de forma instransferível, prestação de um serviço. Não há contrato. Essa relação é regida pelo direito privado, não tendo o Poder Público qualquer papel intermediário.



IMPORTANTE

Também é um ato unilateral e precário. Ou seja, o Poder Público pode revogar essa autorização a qualquer momento.

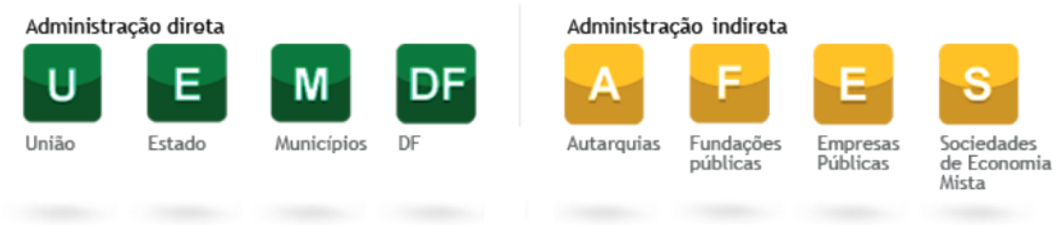
Observe que existem duas relações distintas: **uma**, entre a Administração Pública e o autorizado, que **se dá por meio de ato unilateral**; **outra**, entre o autorizado e o usuário, que ocorre **por meio de um contrato**, formal ou informal, que será regido pelo direito privado sem participação ou responsabilidade do Poder Público, dado que esse só é responsável pela autorização e não pela contratação ou execução do serviço.

A remuneração do serviço é tarifada pela administração, dentro das possibilidades de medida para oferecimento aos usuários.

Conclusão

Conforme vimos até o momento, a Administração Pública pode executar os serviços públicos diretamente (de maneira centralizada) ou o fazer por intermédio de outros agentes (de maneira descentralizada). Portanto, atua tanto de forma direta quanto de forma indireta:

- **A atuação direta** consiste nas ações levadas a cabo por meio de órgãos da Administração Pública, sejam eles órgãos da administração direta (como ministérios e secretarias), sejam entidades da administração indireta (tais como autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista) ou consórcios públicos.



- **A atuação indireta** consiste nas ações levadas a cabo por particulares que foram contratados/autorizados pelo Poder Público. Neste caso, o Poder Público delega a execução do serviço mediante concessão, permissão ou autorização.

Após um breve resumo da sua organização e forma de atenção, cabe explorarmos um elemento central: os recursos que a Administração Pública utiliza para conduzir suas políticas.

2. Instrumentos de elaboração e organização do Orçamento do Governo Federal

Quando um determinado agente público se vê diante das necessidades da coletividade, avalia os recursos de que dispõe para atender a essas necessidades, se são suficientes ou se terá que buscar recursos complementares. Como as ações governamentais se organizam por intermédio de políticas públicas, os recursos destinados à implementação dessas políticas ou vêm do orçamento dos órgãos e entidades públicas ou são tomados por empréstimo de instituições financeiras.

Nesse sentido, torna-se imprescindível saber como se dá a elaboração e a organização do Orçamento do Governo Federal e se as ações que se pretende implementar contam com recursos no orçamento ou com linhas de crédito ofertadas pelo Governo Federal.

Na execução dos objetivos nacionais discriminados nas políticas públicas, o Estado conta com os denominados instrumentos de elaboração e organização do Orçamento do Governo Federal, que se constituem, em primeira instância, em normas definidas constitucionalmente. Assim, a Constituição Federal , ao mesmo tempo que busca integrar o planejamento, o orçamento e a execução de políticas públicas, institui o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Enap

Seção II
DOS ORÇAMENTOS

Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.

Em termos gerais, o PPA retrata as ações de médio e longo prazo, a LOA discrimina as receitas e as despesas de um exercício financeiro e a LDO serve de ligação entre as duas. Nos tópicos a seguir, veremos mais detalhes sobre o tema.

Todas as definições sobre a elaboração e organização do orçamento têm como fundamento a Constituição Federal, em especial, o estabelecido no "Título VI – Da Tributação e do Orçamento", no seu "Capítulo II – Das Finanças Públicas".

A Constituição estabelece, também, que os assuntos relacionados às finanças públicas serão regulamentados por lei complementar. Nesse sentido, duas leis são essenciais para a compreensão das finanças públicas:

- A Lei nº 4.320, de 23 de fevereiro de 1964, que dispõe sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (esta lei tem natureza de lei complementar e foi recepcionada pela Constituição).
- A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, denominada **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**, que estabelece normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal. A denominada LRF é um marco no controle das finanças públicas do país. A partir dessa lei, foi possível estabelecer limites e acompanhar o nível de endividamento da União, Estados e Municípios, na busca do equilíbrio fiscal do país.

A LRF traz as disposições do planejamento e orçamento, instrumentalizados pelo PPA, LDO e LOA como obrigação, sem distinção, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

É importante destacar, ainda, que **o planejamento é uma atividade obrigatória para o setor público**,estabelecida como princípio constitucional, no art. 174, do seguinte teor:

Art. 174 Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Considerando que a área de interesse deste programa é a política de saneamento básico, cuja responsabilidade de implementação é da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades, os exemplos serão referentes aos programas e ações constantes do orçamento da SNSA.

2.1 Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual – PPA é uma lei editada a cada quatro anos, no âmbito da União, com vigência do segundo ano do mandato presidencial atual até o final do primeiro ano de exercício financeiro do mandato presidencial subsequente[21].

O PPA tem por objetivo estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Além do valor das despesas de capital (construção de escolas, hospitais, estradas, etc.), apresenta as metas físicas por tipo de programa e ação, lista as despesas de duração continuada e condiciona toda a programação do orçamento ao planejamento de médio e longo prazo.

SAIBA MAIS

Tanto as receitas quanto as despesas subdividem-se em Correntes e de Capital.

Denominam-se **operações correntes** aquelas transações relacionadas à manutenção e ao funcionamento das atividades governamentais, como, por exemplo, o pagamento da folha de pessoal.

Em sentido oposto, as **operações de capital** têm por finalidade concorrer para a formação de um bem de capital, citando-se, a título de exemplo, as obras de asfaltamento, as construções de rodovias, de escolas, de hospitais, etc.

MACHADO JR. J. Teixeira e REIS, Heraldo Costa. **A Lei 4.320 Comentada**. 31.ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2003/2004.

2.1.1 O PPA 2012/2015

O PPA 2012/2015 foi instituído pela Lei nº 12.593/12 e traz inovações importantes no que diz respeito à estrutura e à organização do plano. Nesse sentido, o PPA reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental por meio de:

21. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 35, § 2º, inciso I.

O **Objetivo** expressa o que deve ser feito, reflete as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas e tem como atributos:

- **Órgão Responsável:** órgão cujas atribuições mais contribuem para a implementação do objetivo.
- **Meta:** medida do alcance do objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa.
- **Iniciativa:** atributo que declara as entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações governamentais, decorrentes ou não do orçamento.

O **Indicador** é uma referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um Programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação.

O **Valor Global** é uma estimativa dos recursos orçamentários, necessários à consecução dos objetivos, segregadas as esferas Fiscal e da Seguridade da esfera de Investimento das Empresas Estatais, com as respectivas categorias econômicas, e dos recursos de outras fontes.

O **Valor de Referência** é um parâmetro financeiro, estabelecido por Programa Temático, especificado pelas esferas Fiscal e da Seguridade e pela esfera de Investimento das Empresas Estatais, que permitirá identificar o empreendimento no âmbito do PPA 2012-2015 quando seu custo total superar o valor de referência.

Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado

Expressam e orientam as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

Neste e nos demais cursos, vamos analisar em detalhes apenas Programas Temáticos. A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades é uma secretaria finalística, isto é, voltada para atividades de atendimento ao público. Desse modo, vamos analisar os Programas Temáticos, também de natureza finalística, voltados para a área de saneamento.

Integram o PPA 2012-2015, os seguintes anexos[22]:

- Anexo I - Programas Temáticos.
- Anexo II - Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.
- Anexo III - Empreendimentos Individualizados como Iniciativas.

De forma esquemática simplificada, cada Programa se subdivide em Objetivos, que se subdividem em Iniciativas, e, por fim, cada Iniciativa se subdivide em Ações, conforme a figura abaixo:

22. Os anexos podem ser acessados diretamente na página: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/Anexos/anl12593.pdf.

Os Programas constantes do PPA 2012-2015 estarão expressos nas leis orçamentárias anuais e nas leis de crédito adicional, ao passo que as ações orçamentárias serão discriminadas exclusivamente nas leis orçamentárias anuais, tópico a ser tratado a seguir.

Nos Programas Temáticos, cada ação orçamentária estará vinculada a uma única Iniciativa, exceto as ações padronizadas, sendo que as vinculações entre ações orçamentárias e Iniciativas constarão nas leis orçamentárias anuais. Assim, cada vez que um interessado, uma prefeitura, por exemplo, buscar o apoio de recursos do Governo Federal por meio de Emendas Parlamentares, deverá observar a ação orçamentária respectiva e sua vinculação com uma determinada Iniciativa.

Os empreendimentos plurianuais cujos valores globais estimados sejam iguais ou superiores ao valor de referência são caracterizados de grande porte e deverão ser expressos no PPA 2012-2015 como Iniciativas.

2.1.2 O PPA 2012/2015 e a SNSA

O PPA 2012/2015 traz ao todo 65 Programas Temáticos, dos quais, três estão diretamente vinculados ao Ministério das Cidades, de responsabilidade da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA): o programa 2068 - Saneamento Básico, o 2040 - Gestão de Riscos e Resposta a Desastres e o 2054 - Planejamento Urbano. Cada programa, por sua vez, traz diversos objetivos vinculados a diferentes órgãos do governo. Nos programas mencionados, temos a seguinte disposição:

O quadro abaixo apresenta, com maiores detalhes, os objetivos vinculados à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do MCID:

Enap

Programa 2068 – Saneamento Básico	
Código	**Descrição**
0610	Expandir a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas, por meio da implantação, ampliação e melhorias estruturantes nos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais e resíduos sólidos urbanos, com ênfase em populações carentes de aglomerados urbanos e em municípios de pequeno porte localizados em bolsões de pobreza.
0353	Implantar medidas estruturantes que visem à melhoria da gestão em saneamento básico, compreendendo a organização, o planejamento, a prestação dos serviços, a regulação e fiscalização e a participação e controle social.

2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	
Código	**Descrição**
0169	Promover a prevenção de desastres, com foco em municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos, por meio de instrumentos de planejamento urbano e ambiental, monitoramento da ocupação urbana e implantação de intervenções estruturais e emergenciais.

2054 – Planejamento Urbano	
Código	**Descrição**
0569	Fortalecer a gestão municipal e interfederativa para o desenvolvimento urbano integrado e com participação social.

SAIBA MAIS

Embora possa parecer desnecessário, é importante conhecer as citadas descrições e códigos, pois é dessa forma que os recursos encontram-se discriminados em todos os atos de natureza orçamentária. Os programas mencionados estão vinculados a diferentes Unidades Orçamentárias.

A U**nidade Orçamentária (UO)** é a responsável pela coordenação do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação, integrando e articulando o trabalho das suas unidades administrativas, tendo em vista a consistência da programação do órgão. O Ministério das Cidades constitui uma UO, cujo código é o 56101.

Fonte: Manual Técnico de Orçamento, (www.portalsof.planejamento.gov.br)

De acordo com os conceitos apresentados, além dos objetivos, cada Programa Temático também conta com iniciativas nas quais se encontram ações de responsabilidade do Ministério das Cidades, vinculadas à SNSA. A seguir, apresentaremos as iniciativas descritas no PPA 2012-2015, que estão relacionadas aos programas 2068 – Saneamento Básico, 2040 - Gestão de Riscos e Resposta a Desastres e 2054 - Planejamento Urbano.

Iniciativas

Programa 2068 – Saneamento Básico	
Código	**Descrição**
011L	Implantação de medidas estruturantes de apoio à gestão e à prestação de serviços, inclusive de capacitação e assistência técnica, e de desenvolvimento científico e tecnológico.
02DO	Ampliar a destinação final, ambientalmente adequada, dos resíduos sólidos urbanos, com prioridade para os municípios operados mediante mecanismos de gestão associada.
02DP	Implantação, ampliação ou melhorias estruturais nos sistemas públicos de abastecimento de água.
02DQ	Implantação, ampliação ou melhorias nos sistemas públicos de esgotamento sanitário.
02DR	Implantar soluções integradas de saneamento, com ênfase na promoção das condições de salubridade, habitabilidade e infraestrutura de populações com carência simultânea de serviços.
02DS	Promover a gestão sustentável da drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas com ações estruturais para minimização dos impactos provocados por cheias e alagamentos em áreas urbanas e ribeirinhas vulneráveis.
04B7	Construção de Canais de Drenagem e Obras Complementares na Zona de Expansão da Cidade de Aracaju/SE.

2054 – Planejamento Urbano	
Código	**Descrição**
02B4	Fortalecimento da gestão municipal e interfederativa para o desenvolvimento urbano integrado e com participação social.

2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	
Código	**Descrição**
00ER	Execução de estudos e intervenções para prevenção de riscos de deslizamentos de encostas, enxurradas, erosões marítimas e fluviais, enchentes e inundações recorrentes em áreas urbanas, por meio de obras de engenharia e recuperação ambiental.

Enap

IMPORTANTE

Certifique-se de que as iniciativas de Saneamento Básico são executadas pelo Ministério das Cidades, mas também por outros órgãos, como o Ministério da Saúde, por intermédio da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA/MS), pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Ministério da Integração Nacional.

SAIBA MAIS

Conheça outros programas do PPA que apresentam interface com o saneamento:

- Programa 2069 - Segurança Alimentar e Nutricional - Órgão responsável pela coordenação: Ministério do Desenvolvimento Social.
- Programa 2051 - Oferta de Água - Órgão responsável pela coordenação: Ministério da Integração Nacional.
- Programa 2067 - Resíduos Sólidos - Órgão responsável pela coordenação: Ministério do Meio Ambiente.

2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO é um ato normativo de caráter anual, tem validade apenas para um exercício[23] e tem como objetivos:

1. estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
2. orientar a elaboração da lei orçamentária anual;
3. dispor sobre as alterações na legislação tributária;
4. estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO estabelece, assim, de forma antecipada, as diretrizes, as prioridades de gastos, as normas e os parâmetros que devem orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte, além de autorizar a concessão de vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções, a alteração de estrutura de carreiras e a admissão ou contratação de pessoal pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, exceto as empresas estatais.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO recebeu novas funções, entre as quais: estabelecer normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

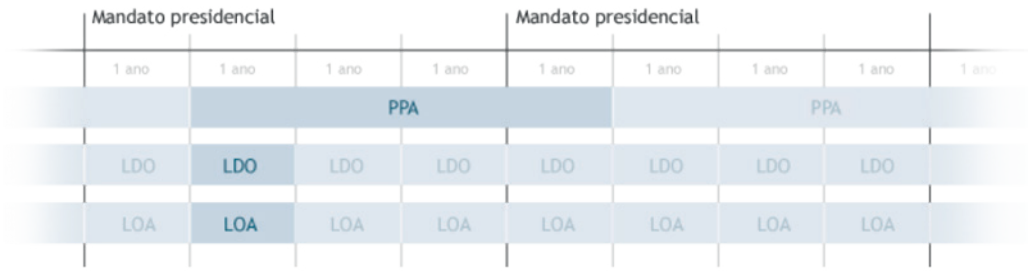
2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual (LOA) corresponde ao planejamento orçamentário para cada ano. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF), vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento

23. Constituição Federal, parágrafo 2º do art. 165.

e Gestão, com base em subsídios encaminhados pelos demais órgãos federais, elabora uma proposta orçamentária que deve ser discutida pelo Poder Legislativo, que pode aperfeiçoá-la, por intermédio de emendas parlamentares. Essa proposta é apresentada como Projeto de Lei (PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual), que deve ser avaliado, modificado e votado. Após esse processo, é editada a Lei Orçamentária Anual (LOA), que corresponde às estimativas e descrição das receitas e fixação das despesas do governo para o ano seguinte.

Cabe lembrar que a LOA deve se pautar no PPA e na LDO, previamente aprovados. O PPA estabelece o planejamento a longo prazo, a LDO estabelece algumas diretrizes e prioridades e a LOA apresenta os detalhes sobre os aportes destinados a cada ação e política pública a ser implementada para um determinado ano. A LOA pode ser entendida, nesse contexto, como o instrumento que define a origem, o montante e o destino dos recursos que compõem o orçamento em si, materializando o previsto no planejamento a longo prazo, constante do PPA.



Em consonância com o princípio da anualidade orçamentária, a LOA é editada para cada exercício financeiro.

Dessa forma, o orçamento para 2013, por exemplo, compõe-se das receitas estimadas e das despesas fixadas para o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2013. A LOA compreende três partes[24]:

- **Orçamento Fiscal:** referente aos Poderes da União, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

- **Orçamento da Seguridade Social:** abrange todas as entidades e órgãos vinculados à Seguridade Social, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, destinados a segurar os direitos relativos à Saúde, Previdência e Assistência Social.
- **Orçamento de Investimento das Estatais:** abrange os investimentos das empresas em que a União direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social com direito a voto.

A LOA obedece aos programas estabelecidos no PPA em consonância com seus atributos (objetivos, metas, iniciativas, indicadores e valores global e de referência). Assim, a LOA se encarrega de discriminar as ações orçamentárias, individualizando os valores e respeitando o previsto no PPA.

Esquema gráfico: caixa programa cuja seta está direcionada para caixa objetivos que, por sua vez, está direcionada para caixa iniciativas que conduz para caixa ações.

24. Constituição Federal, art. 165, § 5º.

A Lei Orçamentária não pode conter nenhum dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.

Essa especificidade da matéria orçamentária é prevista constitucionalmente (art. 165, § 8º) e retrata o princípio da exclusividade.

Em face do princípio da exclusividade, entretanto, não se inclui nessa proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita.

É preciso entender, nesse sentido, que os créditos suplementares são aqueles destinados a reforçar a dotação orçamentária durante o exercício financeiro, enquanto a contratação de operações de crédito constitui espécie de empréstimos e financiamentos, em que se incluem as operações por antecipação de receita, que são de curto prazo, visto que as regras são estabelecidas pelo Senado Federal.

Assim, o ente ou entidade pública que tiver interesse no aporte de recursos do Governo Federal deverá se articular com os órgãos responsáveis pelas respectivas políticas públicas ou com parlamentares da sua região ou partido político. Por intermédio dessas articulações, poderão ser inseridas ações na Lei Orçamentária Anual, seja no orçamento próprio do órgão ou por emenda parlamentar, respectivamente.

SAIBA MAIS

Emenda Parlamentar

De acordo com a Constituição Federal, a emenda parlamentar é o instrumento que o Congresso Nacional possui para participar da elaboração do orçamento anual.

Durante a análise do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), de iniciativa do Poder Executivo, são apresentadas emendas (propostas de alteração a um projeto de lei) no Congresso.

No período de discussão do PLOA no Congresso (de 31 de agosto a 22 de dezembro, quando é encerrada a sessão legislativa), os parlamentares (Deputados Federais e Senadores) podem, mediante apresentação de emendas, remanejar, incluir e cancelar gastos conforme o que consideram necessário para o País.

Dessa forma, no ano que antecede a elaboração da LOA, o município deve iniciar os contatos com osparlamentares, pois sua função como articulador é fundamental. Nesse sentido, é importante estabelecer as prioridades do Município, pois isso facilita a interlocução com os Deputados Federais e Senadores que apoiarão a inclusão da emenda.

Fonte: Cartilha do Orçamento da Câmara dos Deputados/2009.

Links para consulta:
http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/entenda/cartilha/cartilha.pdf
http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2013/emendas/manual_emendas.pdf

2.3.1 Classificação das ações orçamentárias

A partir da organização do PPA, com os programas e os respectivos objetivos, metas, indicadores, etc., bem como as iniciativas vinculadas aos programas, são discriminadas as ações orçamentárias. A elaboração da LOA obedece rigorosamente aos Programas estabelecidos no PPA, assim como as diretrizes da LDO. A LOA constitui-se no detalhamento das ações previstas no PPA.

Esquema gráfico: caixa programa cuja seta está direcionada para caixa objetivos que, por sua vez, está direcionada para caixa iniciativas que direciona para a caixa ações.

Denomina-se Ação, no contexto orçamentário, a operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um Programa. Nesse conceito incluem-se os financiamentos e também as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas[25].

25. Fonte: Manual Técnico de Orçamento – MTO 2013 – Secretaria de Orçamento Federal, disponível em http://www.

Enap

As ações orçamentárias podem ser de três espécies: projetos, atividades e operações especiais.

Projetos

Denomina-se projeto o instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo[26].

Ou seja, o projeto tem características limitadas no tempo e previsão de um produto a ser entregue. Um exemplo é a **Ação 10SC – Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias em Sistemas de Abastecimento de Água em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento**, vinculada ao Programa 2068 – Saneamento Básico. Os projetos de ampliação ou melhoria em Sistemas de Abastecimento de Água constituem, portanto, um produto definido a ser entregue em um período de tempo determinado.

Atividades

A designação atividade refere-se ao instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de governo[27].

A atividade "colabora" para o alcance do objetivo do Programa. Observe, a título de exemplo, que os Projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) têm características próprias. Para a sua consecução, são criadas estruturas, são feitas contratações e pessoas são capacitadas. Todas essas ações colaboram para o alcance desses projetos. Essas ações pertencem à natureza da Atividade. Sob essa característica, encontra-se a Ação 8785 – Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC , do Programa 2116 – Gestão e Manutenção do Ministério das Cidades.

Operações Especiais

São denominadas operações especiais as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, não resultam em um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços[28], como, por exemplo:

- Amortização, juros, encargos e rolagem da dívida pública.
- Pagamento de aposentadorias e pensões.
- Transferências constitucionais ou legais por repartição de receita (FPM; FPE; Salário-Educação; Compensação de Tributos ou Participações aos Estados, Distrito Federal e Municípios; Transferências ao Governo do Distrito Federal).

Quando se analisa o conjunto de ações vinculadas ao Saneamento Básico, observa-se que, no que diz respeito ao Ministério das Cidades, o maior volume de ações tem a natureza de projetos. O tópico a seguir apresenta essas ações de saneamento básico vinculadas ao MCID em maiores detalhes.

---

orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/manual-tecnico-de-orcamento-mto.

26. Fonte: Manual Técnico de Orçamento – MTO 2013 – Secretaria de Orçamento Federal, disponível em http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/manual-tecnico-de-orcamento-mto.

27. Fonte: Manual Técnico de Orçamento – MTO 2013 – Secretaria de Orçamento Federal, disponível em http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/manual-tecnico-de-orcamento-mto.

28. Fonte: Manual Técnico de Orçamento – MTO 2013 – Secretaria de Orçamento Federal, disponível em http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/manual-tecnico-de-orcamento-mto.

2.3.2 Ações orçamentárias vinculadas ao Saneamento Básico

A identificação dos instrumentos normativos relacionados aos programas e às ações de Saneamento Básico constantes do Orçamento Geral da União leva à compreensão da estrutura do orçamento. Conforme já foi visto anteriormente, o PPA define os programas em que se identificam os objetivos e as iniciativas, entre outros atributos, às quais estão vinculadas as ações orçamentárias.

Ressalte-se que as iniciativas vinculadas aos respectivos programas podem ser apoiadas com recursos oriundos de Transferências Obrigatórias (OGU/PAC) e de Transferências Voluntárias (OGU/Não PAC) e Recursos Extraorçamentários (PAC Financiamento).

As ações de responsabilidade do Ministério das Cidades não contemplam todas as ações de Saneamento Básico do Governo Federal. Outros órgãos também detêm competência para executar ações vinculadas ao Saneamento Básico, destacando-se o Ministério da Saúde, o Ministério da Integração Nacional e o Ministério do Meio Ambiente. Conforme visto anteriormente em um programa, podem atuar diversos ministérios. Nesse caso, veremos as ações relacionadas com o MCID.

Os quadros a seguir ilustram as ações do PAC Saneamento no âmbito do PPA e da LOA. Constituem-se ações orçamentárias de responsabilidade do Ministério das Cidades as seguintes:

Enap

Programa 2068 – Saneamento Básico		
Iniciativa	**Código**	**Descrição**
011L Implantação de medidas estruturantes de apoio à gestão e à prestação de serviços, inclusive de capacitação e assistência técnica, e de desenvolvimento científico e tecnológico.	12MH	Em apoio à redução e controle de perdas de água em sistemas de abastecimento, em regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico, municípios com mais de 50 mil habitantes ou integrantes de consórcios públicos com mais de 150 mil hab.
	1P95	Apoio à elaboração de planos e projetos de saneamento em municípios com população superior a 50 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento.
	20NV	Apoio à implementação de ações de desenvolvimento do setor águas - INTERÁGUAS.
	20NW	Apoio à estruturação e à implementação do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA.
	20Z5	Desenvolvimento de atividades de capacitação, assistência técnica e desenvolvimento científico e tecnológico voltados ao setor de saneamento.
	8871	Apoio à elaboração e monitoramento de planos de saneamento regionais e nacional.
02DO Ampliar a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos com prioridade para os municípios operados mediante mecanismos de gestão associada.	116I	Apoio a sistemas públicos de manejo de resíduos sólidos em municípios com população superior a 50 mil habitantes ou municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento.
02DP Implantação, ampliação ou melhorias estruturais nos sistemas públicos de abastecimento de água.	10SC	Apoio à implantação, ampliação ou melhorias em sistemas de abastecimento de água em municípios com população superior a 50 mil habitantes ou municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento.
02DQ Implantação, ampliação ou melhorias nos sistemas públicos de esgotamento sanitário.	1N08	Apoio à implantação, ampliação ou melhorias de sistemas de esgotamento sanitário em municípios com população superior a 50 mil habitantes ou municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento.

02DR Implantar soluções integradas de saneamento, com ênfase na promoção das condições de salubridade, habitabilidade e infraestrutura de populações com carência simultânea de serviços.	0S5	Apoio a empreendimentos de saneamento integrado em municípios com população superior a 50 mil habitantes ou municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento.
02DS Promover a gestão sustentável da drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas com ações estruturais para minimização dos impactos provocados por cheias e alagamentos em áreas urbanas e ribeirinhas vulneráveis.	142H	Apoio a sistemas de manejo de águas pluviais e drenagem urbana sustentável em municípios com população inferior a 50 mil habitantes, exceto municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento econômico.
04B7 Construção de canais de drenagem e obras complementares na zona de expansão da cidade de Aracaju/SE.		

2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres		
Iniciativa	**Código**	**Descrição**
00ER Execução de estudos e intervenções para prevenção de riscos de deslizamentos de encostas, enxurradas, erosões marítimas e fluviais, enchentes e inundações recorrentes em áreas urbanas, por meio de obras de engenharia e recuperação ambiental.	10SG	Apoio a sistemas de drenagem urbana sustentável e de manejo de águas pluviais em municípios com população superior a 50 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento econômico.

2054 – Planejamento Urbano		
Iniciativa	**Código**	**Descrição**
02B4 Fortalecimento da gestão municipal e interfederativa para o desenvolvimento urbano integrado e com participação social.	1D73	Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Enap

3. O acesso aos programas de investimento no âmbito da União

3.1 Natureza dos recursos

O aporte de recursos nas políticas públicas depende tanto do volume de recursos quanto da fonte disponível, ou seja, é importante saber se os recursos são: a) originários do orçamento federal, dentro da dotação orçamentária do respectivo órgão, b) destinados via emenda parlamentar ou, ainda, c) se devem ser captados por intermédio de financiamentos.

De modo geral, os recursos que se originam no orçamento da União (orçamentários) não causam ônus adicional ao ente recebedor dos recursos (não onerosos), enquanto os recursos captados por intermédio de financiamentos, não se originam no orçamento (extraorçamentários) e têm um custo relacionado à operação de crédito efetuada (onerosos).

SAIBA MAIS

Operações de crédito: em termos gerais, são empréstimos realizados pelo município, para financiar obras e investimentos necessários ao seu desenvolvimento. Essas operações devem ser previamente autorizadas pelo Legislativo, precisam ser incluídas no Orçamento (entre as Receitas de Capital) e devem ter destinação específica.

Para melhor entender essas nomenclaturas, atente-se para as definições e exemplos nos capítulos a seguir.

3.1.1 Recursos Orçamentários (não onerosos)

Constituem recursos orçamentários aqueles constantes do orçamento, instrumento legal, em que são discriminadas as receitas e as despesas de determinado ente ou entidade.

No que diz respeito ao Orçamento Geral da União, a discriminação das receitas e das despesas é disciplinada pela Lei nº 4.320/64 .

SAIBA MAIS

Constituem ações com recursos não onerosos:

10SC – Apoio à implantação, ampliação ou melhorias em sistemas de abastecimento de água em municípios com população superior a 50 mil habitantes ou municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento.

1N08 – Apoio à implantação, ampliação ou melhorias de sistemas de esgotamento sanitário em municípios com população superior a 50 mil habitantes ou municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento.

De forma geral, **pode-se definir que os recursos não onerosos, também conhecidos como "a fundo perdido", são aqueles que não exigem retorno, ou seja, não têm que ser devolvidos para a União**. Ao ser beneficiado com recursos não onerosos, pode ser exigida a contrapartida, que são recursos oriundos do orçamento do ente federativo respectivo.

No caso dos recursos alocados no Orçamento Geral da União, os demais entes têm acesso por meio de emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual ou por meio de seleção pública de projetos nas áreas setoriais.

Vale ressaltar que, no Saneamento Básico, de acordo com a Lei nº 11.445[29], de 2007, a aplicação de recursos não onerosos da União prioriza as ações e os empreendimentos que visem ao atendimento de usuários ou a municípios que não tenham capacidade de pagamento compatível com a autossustentação econômico-financeira dos serviços[30].

Para melhor compreensão, é importante esclarecer que a autossustentação econômico-financeira dos serviços está diretamente relacionada à capacidade de o município implantar e manter os serviços públicos de saneamento básico. Além disso, a autossustentação econômico-financeira dos serviços está relacionada, majoritariamente, ao pagamento dos serviços pelos usuários por meio de tarifa.

A partir da elaboração do Plano de Saneamento Básico, o município deve avaliar se os custos envolvidos na implantação, ampliação, operação, manutenção e gestão dos sistemas são suportáveis pelos recursos disponíveis estimados no período planejado, levando-se em consideração a capacidade de pagamento dos usuários.

A Lei nº 11.445/2007 , art. 29, estabelece que os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos seguintes serviços:

- de abastecimento de água e esgotamento sanitário: preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente;
- de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos: taxas ou tarifas e outros preços públicos em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades;

29. Lei nº 11.445 , de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.
30. Lei nº 11.445/07, art. 50, § 1º.

Enap

- de manejo de águas pluviais urbanas: na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades.

Acrescente-se, por fim, que é vedada a aplicação de recursos orçamentários da União na administração, operação e manutenção de serviços públicos de saneamento básico não administrados por órgão ou entidade federal, salvo por prazo determinado em situações de iminente risco à saúde pública e ao meio ambiente.

3.1.2 Recursos Extraorçamentários (onerosos)

Recursos Extraorçamentários, neste curso, também denominados onerosos, constituem valores provenientes de toda e qualquer arrecadação que não figure no orçamento e, consequentemente, enquanto receita, é toda arrecadação que não constitui renda do Estado. O seu caráter é de extemporaneidade ou de transitoriedade nos orçamentos. O recurso extraorçamentário é classificado em contas financeiras adequadas, no plano de contas do órgão ou entidade, citando-se, a título de exemplo, as consignações em folha de pagamento em favor de terceiros, as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (curto prazo) e outras assemelhadas.

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), criado ainda na década de 1960, constitui um exemplo de recurso de natureza extraorçamentária[31]. Trata-se de um fundo, com contas individuais, onde são depositados 8% dos rendimentos do trabalhador[32].

Ações da política nacional de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana estabelecidas pelo Governo Federal podem ser apoiadas com recursos do FGTS, conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador do FGTS. Da mesma forma que os recursos acumulados podem ser sacados, pelo trabalhador, em determinadas situações, inclusive no financiamento habitacional, podem também ser utilizados institucionalmente pelos entes federados para financiamento das citadas políticas públicas.

Os recursos do FGTS, do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT/BNDES[33] e recursos próprios de outros agentes financeiros são utilizados mediante financiamentos obtidos diretamente pelos interessados (mutuários) junto aos agentes financeiros, em operações de crédito internas.

31. http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_30e.pdf - BRASIL. IPEA. Cadernos: Mercado de Trabalho. O Dilema do Financiamento Orçamentário das Políticas Públicas De Emprego. Luis Henrique Paiva. Brasília, 2006.
32. Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990: Art. 2º O FGTS é constituído pelos saldos das contas vinculadas a que se refere esta lei e outros recursos a ele incorporados, devendo ser aplicados com atualização monetária e juros, de modo a assegurar a cobertura de suas obrigações. § 1º Constituem recursos incorporados ao FGTS, nos termos do caput deste artigo: a) eventuais saldos apurados nos termos do art. 12, § 4º; b) dotações orçamentárias específicas; c) resultados das aplicações dos recursos do FGTS; d) multas, correção monetária e juros moratórios devidos;
e) demais receitas patrimoniais e financeiras.
33. O FAT foi instituído pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

SAIBA MAIS

TIPOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO

As operações de crédito dos entes públicos podem ser (Lei nº 4.320, de 1964 e Lei Complementar nº 101/2000) de curto prazo (de até 12 meses), que integram a dívida flutuante, como as operações de Antecipação de Receitas Orçamentárias - ARO, e de médio ou longo prazo (acima de 12 meses), as quais compõem a dívida fundada ou dívida consolidada.

A operação de crédito de curto prazo, enquadrada nos limites e condições estabelecidos pelo Senado Federal, é a operação por antecipação de receitas orçamentárias, destinada a atender eventuais insuficiências de caixa durante o exercício financeiro.

A operação de longo prazo destina-se a cobrir desequilíbrio orçamentário ou a financiar obras e serviços públicos mediante contratos ou a emitir títulos da dívida pública. A operação de longo prazo é dita operação de crédito interno, quando contratada com credores situados no País e operação de crédito externo, quando contratada com agências de países estrangeiros, organismos internacionais ou instituições financeiras estrangeiras.

BRASIL. Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional. Operações de Crédito de Estados e Municípios - Manual para Instrução de Pleitos – MIP , item IV. (Disponível em: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/operacoes-de-credito-para-estados-e-municipios)

Assim, os recursos extraorçamentários, vinculados a operações de crédito ou financiamentos, efetuados, por exemplo, junto à Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), intitulado Banco Mundial, e dos Fundos Governamentais[34] são também incluídos entre os recursos onerosos.

Há que se esclarecer que, embora essas ações sejam custeadas por recursos oriundos de outras fontes, que não aqueles do orçamento federal, as mesmas são previstas no PPA, identificando-se a respectiva natureza extraorçamentária.

Um exemplo de apoio por meio de recursos onerosos é o processo seletivo simplificado de habilitação e contratação de operações de crédito para a execução de ações de saneamento básico nas modalidades de abastecimento de água e esgotamento sanitário, regulamentado pela Instrução Normativa nº 02, de 1 de fevereiro de 2013 do Ministério das Cidades.

3.2 Modalidades de repasse dos recursos federais

Os recursos federais repassados aos entes públicos e às entidades privadas sem fins lucrativos, para a execução de políticas públicas descentralizadas, são efetivados, em síntese, por intermédio de três modalidades de transferências governamentais de natureza orçamentária: constitucionais, legais e voluntárias.

34. http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Eventos/EventosSudeste/Oficina_SE_Palestra3_gestao-financiamento.pdf

Modalidades de transferências da União

Constitucionais	Legais	Voluntárias

A seguir veremos mais em detalhes cada uma destas modalidades.

Transferências constitucionais

A Constituição Federal, ao dividir as receitas tributárias entre os entes federativos, determinou cotas de participação desses entes nos tributos de competência da União. Assim, aos recursos que a União transfere aos Estados, Distrito Federal e Municípios por determinação da Constituição, dá-se o nome de transferências constitucionais . São exemplos desse tipo de transferência: Fundo de Participação dos Municípios – FPM e Fundo de Participação dos Estados – FPE, sendo que o Distrito Federal, nesse caso, se equipara a Estado[35].

Transferências legais

As **transferências legais** são aquelas previstas em leis específicas, as quais determinam a forma de habilitação, transferência, aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas. Decorrentes das transferências legais, encontram-se as transferências automáticas (Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE), as transferências fundo a fundo (Saúde e Assistência Social) e as transferências diretas ao cidadão, como é o caso do Programa Bolsa-Família.

É importante destacar que o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC constitui uma modalidade de transferência legal, caracterizada como transferência obrigatória de recursos financeiros pelos órgãos e entidades da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios[36].

A execução das ações do PAC é condicionada ao cumprimento de requisitos pelos entes federados e se submetem à assinatura de termo de compromisso, instituído pela mesma lei.

Algumas das ações do PAC são suportadas com recursos do Orçamento Geral da União e outras mediante operações de crédito, como será explanado mais adiante.

No âmbito das ações do PAC, considerando a sua natureza de transferência legal e obrigatória, pode-se citar, a título de exemplo, a seleção de propostas, relativa aos exercícios de 2012 e 2013 e de operações para a execução de ações de saneamento básico nas modalidades de abastecimento de água e esgotamento sanitário a serem custeadas com recursos do Orçamento Geral da União[37].

Transferências voluntárias

A transferência voluntária, também conhecida como transferência “a fundo perdido”, por sua vez, constitui-se na entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação

35. Art. 159 da Constituição Federal.
36. Lei nº 11.578 , de 26 de novembro de 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008.
37. Portaria nº 334, de 25/07/2012, Aprova o Manual para apresentação de Propostas para Sistemas de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.

a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou dos destinados ao Sistema Único de Saúde, conforme o contido no art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000[38], denominada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os convênios e contratos de repasse são instrumentos de transferência voluntária, utilizados pela Administração Federal para transferir recursos financeiros para execução descentralizada de projetos, atividades ou eventos, em cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios.

Desde 2007, além de observar a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias da União, o repasse de recursos mediante transferências voluntárias é regido pelo Decreto Federal nº 6.170[39], de 2007, e é atualmente regulamentado pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507, de 2011[40].

Esses recursos têm origem no Orçamento Geral da União (OGU) e são alocados na dotação orçamentária dos próprios órgãos, nos fundos constituídos para financiar ações de políticas públicas específicas, além de outros oriundos de emendas parlamentares. Depois do Decreto nº 6.170/07 , os recursos constantes da dotação dos órgãos, destinados às transferências voluntárias, devem ser disponibilizados mediante editais de chamamento público (convênios), constituindo uma forma republicana e democrática de promoção do acesso aos recursos públicos.

Para exemplificar, temos o **Manual Técnico do Ministério das Cidades**, aprovado pela Portaria nº 298, de 05 de julho de 2012, que tem como objetivo apresentar aos Estados, Distrito Federal e Municípios os fundamentos técnicos para investimentos em pavimentação, com as orientações necessárias à apresentação e ao enquadramento de propostas passíveis de implementação com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), oriundos da Ação de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

3.3 Acordos de Cooperação Técnica Internacional

Além das formas de obtenção de recursos já mencionadas, é possível também buscar recursos ou apoio técnico junto aos organismos internacionais, o que pode ser realizado por meio de empréstimos, consultoria ou assistência técnica mediante mecanismos de cooperação.

Quando a parceria se dá por intermédio de cooperação com organismos internacionais, deverão ser observadas as regras estabelecidas pelo Decreto nº 5.151 de 2004. O referido Decreto trata dos procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais. Dispõe ainda sobre a aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos atos de cooperação, cujos recursos aportados pelos projetos venham a ser implementados sob a modalidade de Execução Nacional.

38. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001.
39. O Decreto nº 6.170 , de 25 de julho de 2007, foi alterado pelos seguintes atos: Decreto nº 6.428 , de 14 de abril de 2008; Decreto nº 6.497 , de 30 de junho de 2008; Decreto nº 6.619 , de 29 de outubro de 2008; Decreto nº 7.568 , de 16 de setembro de 2011; Decreto nº 7.594 , de 31 de outubro de 2011; e Decreto nº 7.641 , de 12 de dezembro de 2011. O texto adotado neste trabalho abrange até a última alteração.
40. Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507, de 28 de novembro de 2011, revoga a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127, de 30 de maio de 2008.

SAIBA MAIS

Para mais detalhes sobre a modalidade Execução Nacional, vide art. 2º do Decreto nº 5.151, de 22 de julho de 2004:

> Art. 2º Será adotada a modalidade de Execução Nacional para a implementação de projetos de cooperação técnica internacional, custeados, no todo ou em parte, com recursos orçamentários da União.
>
> § 1º A Execução Nacional define-se como a modalidade de gestão de projetos de cooperação técnica internacional acordados com organismos ou agências multilaterais pela qual a condução e direção de suas atividades estão a cargo de instituições brasileiras, ainda que a parcela de recursos orçamentários de contrapartida da União esteja sob a guarda de organismo ou agência internacional cooperante.
>
> § 2º Na Execução Nacional a coordenação dos projetos de cooperação técnica internacional é realizada por instituição brasileira, sob a responsabilidade de Diretor Nacional de Projeto e o acompanhamento da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, conforme se estabelecer em regulamento.

A cooperação técnica, na forma estabelecida pelo Decreto nº 5.151/04, pode ser utilizada de diversas formas, tais como:

- fortalecimento institucional;
- transferência de conhecimentos e estudos, incluindo diagnóstico;
- pré-investimento e estudos setoriais que apoiem o desenho e a preparação do projeto;
- transferência de experiências de implementação;
- gestão de planos.

Existem projetos de cooperação técnica em diversos setores como transportes, energia, mineração, meio ambiente, agricultura, educação, cultura e saúde, o que possibilita acesso e troca de tecnologias, conhecimentos, informações e capacitação.

A cooperação recebida do exterior abrange cooperações técnicas bilaterais (acordos entre dois países) e multilaterais (acordos entre um país e um organismo, tal como a UNESCO, a FAO, o BID, o BIRD, etc.), e busca a internalização de conhecimentos técnicos disponibilizados por organismos internacionais dentro da ótica de aceleração do processo de desenvolvimento nacional.

Para mais informações sobre o tema, sugerimos consultar o seguinte documento:

BRASIL. Controladoria Geral da União. Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral. 2ª edição, fevereiro de 2005.

3.3.1 Tipos de cooperação técnica internacional

A cooperação técnica internacional pode ser centralizada ou descentralizada.

A **cooperação centralizada** é realizada a partir de acordos celebrados entre governos nacionais. De modo geral, a coordenação e a mediação destes processos é realizada pela Agência Brasileira

de Cooperação - ABC, que integra a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e que tem como atribuição negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais.

Já a **cooperação descentralizada** é celebrada entre governos locais ou regionais, ou seja, são acordos de cooperação assinados diretamente entre cidades ou regiões brasileiras e estrangeiras, para a consecução de determinado projeto ou desenvolvimento de temas de interesse comum. Esse tipo de cooperação pode ser articulado diretamente a partir dos governos locais. No âmbito do Governo Federal, o tema da cooperação descentralizada é tratado pela Secretaria de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF), que pode auxiliar os municípios na celebração de cooperações desse tipo.

Outra forma de captação de recursos junto aos organismos internacionais pode ser realizada também por meio de financiamentos junto a bancos internacionais, como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e o BIRD (Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento, parte do Banco Mundial). Neste caso, cabe à Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), órgão integrante da estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), coordenar operacionalmente todo o processo de negociação, para a obtenção de financiamentos externos relativos a projetos pleiteados pelos órgãos ou entidades do setor público com organismos multilaterais e agências bilaterais de crédito. A formalização da contratação sujeita-se à aprovação da operação de crédito externo pelo Senado Federal.

3.3.2 Exemplo prático de Acordo de Cooperação Técnica Internacional

O acordo de empréstimo firmado entre o Governo Brasileiro e o BIRD[41] celebrado com o intuito de implementar o Programa de Desenvolvimento do Setor Água – INTERÁGUAS, é um exemplo de acordo de cooperação técnica internacional. O Programa INTERÁGUAS foi criado a partir da necessidade de se buscar uma melhor articulação e coordenação de ações no setor água, criando um ambiente integrador no qual seja possível aumentar a capacidade institucional e de planejamento do setor, de maneira a contribuir para uma implementação mais harmônica de políticas e investimentos públicos que tem na água seu elemento principal.

O referido programa caracteriza-se pela assistência técnica com foco voltado ao planejamento, à gestão, ao fortalecimento institucional e à elaboração de estudos e projetos dentro do contexto intersetorial de utilização da água.

41. Acordo de Empréstimo n.º 8074 BR.

A execução do referido programa envolve três ministérios, que atuam por intermédio dos seguintes órgãos:

Ministério das Cidades (MCID)	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Ministério da Integração Nacional (MI)
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA)	Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU) Agência Nacional de Águas (ANA)	Secretaria de Infraestrutura Hídrica (SIH) Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC) Secretaria Nacional de Irrigação (SENIR)

O INTERÁGUAS contém cinco componentes, a saber:

O componente "**Abastecimento de Água e Saneamento**",sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, contempla as seguintes ações:

- Implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB e do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA.
- Desenvolvimento e expansão da Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – ReCESA.
- Assistência técnica aos estados e municípios para a elaboração de planos de saneamento básico.
- Assistência técnica para a ampliação e melhoria dos serviços de saneamento.
- Expansão do sistema integrado de Gestão de Serviços de Saneamento – GSAN.
- Implementação do projeto Com+Água.
- Integração, ampliação e atualização dos sistemas desenvolvidos pelo PMSS.
- Apoio ao desenvolvimento de projetos que adotem os mecanismos de desenvolvimento limpo em saneamento básico.
- Fomento à gestão associada dos serviços de saneamento básico, incluindo a criação de consórcios públicos.

4. Programa de Aceleração do Crescimento

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi instituído pelo Decreto nº 6.025/07, constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal.

O PAC fundamenta-se em um modelo de desenvolvimento econômico e social que combina crescimento da economia com distribuição de renda e proporciona a diminuição da pobreza e a inclusão de milhões de brasileiros no mercado formal de trabalho[42].

Um dos pilares do PAC é a desoneração de tributos para incentivar mais investimentos no Brasil. Foram adotadas medidas de redução de tributos para diversos setores da economia brasileira, inclusive para o setor de insumos e serviços utilizados em obras de infraestrutura e de perfis de aço, além de medidas fiscais de longo prazo, como é caso da modernização do processo de licitação.

É importante destacar a publicação da Lei nº 11.578/07 , que definiu como obrigatória a transferência de recursos financeiros pelos órgãos e entidades da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações do PAC, cuja execução pelos entes federados seja de interesse da União.

Entre as medidas recentes relacionadas ao processo de licitação, destaca-se o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), instituído pela Lei nº 12.462/11, aplicável, entre outros, a licitações e contratos necessários à realização das ações integrantes do PAC[43].

Somam-se, ainda, as medidas econômicas para o crescimento econômico do país, abrangendo o estímulo ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento, desoneração, administração tributária e medidas fiscais de longo prazo.

A implementação de ações conta com o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento – CGPAC[44], responsável pela coordenação das ações necessárias à sua implementação e execução, pela discriminação das ações a serem executadas, por meio de transferências obrigatórias, entre outras atribuições.

Complementarmente, o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento - GEPAC[45], vinculado ao CGPAC, responde pela consolidação das ações, estabelecimento de metas e acompanhamento dos resultados de implementação e execução do PAC.

42. http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/medidas.
43. Incluído na Lei 12.462/11, pela Lei nº 12.688 , de 18 de julho de 2012.
44. O CGPAC foi instituído pela Lei nº 11.578/07 e regulamentado pelo Decreto nº 6.025/07 .
45. GEPAC foi criado pelo Decreto nº 6.025/07.

4.1 Especificidades do PAC Saneamento

O PAC Saneamento tem como objetivo melhorar e ampliar o acesso da população brasileira aos serviços de saneamento básico e inclui ações de responsabilidade do Ministério das Cidades (MCID), da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA/MS) e do Ministério da Integração Nacional (MI).

É importante destacar que o MCID apoia intervenções do PAC em saneamento básico com foco de atuação em municípios com população superior a 50 mil habitantes ou municípios integrantes de Regiões Metropolitanas – RMs e Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDE.

Os empreendimentos do PAC Saneamento tanto podem ser custeados com recursos do OGU (não onerosos) quanto de financiamentos de outras fontes (onerosos).

Os investimentos públicos para as intervenções são constituídos basicamente por recursos oriundos do OGU e das contrapartidas dos Estados e Municípios (lembrar que no caso de PAC2 não exige contrapartida). Em complemento, os financiamentos têm como fontes principais o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), constituído de empréstimos de longo prazo concedidos a taxas de juros reduzidas para investimentos em ações de saneamento.

Entre as ações do PAC Saneamento básico, no âmbito do MCID, encontram-se: Água e Esgoto, Saneamento Integrado, Drenagem (Gestão de Riscos) e Planos e Projetos, descritos mais adiante.

4.2 Exemplos de Ações do PAC Saneamento financiadas pelo Ministério das Cidades

Sistemas de Abastecimento de Água

O Ministério das Cidades apoia sistemas de abastecimento de água em municípios de regiões metropolitanas, de regiões integradas de desenvolvimento econômico, municípios com mais de 50 mil habitantes ou integrantes de consórcios públicos com mais de 150 mil habitantes. A finalidade é promover intervenções necessárias ao aumento da cobertura dos serviços de abastecimento de água nas áreas mais carentes do país, por intermédio das seguintes estruturas:

- sistema de captação de água, inclusive estação elevatória;
- adução (água bruta ou água tratada), inclusive estações elevatórias;
- reservação;
- estação de tratamento de água (ETA);
- rede de distribuição;
- ligações prediais e intradomiciliares;
- sistema simplificado de abastecimento, incluindo conjunto constituído de poços, reservatórios e sistema de desinfecção;
- sistemas de Esgotamento Sanitário.

O apoio a sistemas de esgotamento sanitário destina-se a municípios de regiões metropolitanas, de regiões integradas de desenvolvimento econômico, municípios com mais de 50 mil habitantes ou integrantes de consórcios públicos com mais de 150 mil habitantes, com a finalidade de contemplar as intervenções necessárias ao aumento da cobertura dos serviços de esgotamento sanitário nas áreas mais carentes do país, nas seguintes modalidades:

Na implantação de soluções coletivas, com sistemas de coleta e tratamento de esgotos:

- rede coletora;
- estação elevatória;
- interceptor e emissário;
- estação de tratamento (ETE);
- ligações prediais e intradomiciliares;
- kits sanitários.

Nas soluções individuais de esgotamento sanitário:

- fossa séptica, inclusive instalações para disposição final do efluente;
- ligações prediais e intradomiciliares;
- kits sanitários.

SAIBA MAIS

No Orçamento Geral da União - OGU 2013, constam como ações do PAC, entre outras:

10SC – Apoio à implantação, ampliação ou melhorias de sistemas de abastecimento de água em municípios com população superior a 50 mil habitantes ou municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento;

1N08 – Apoio à implantação, ampliação ou melhorias de sistemas de esgotamento sanitário em municípios com população superior a 50 mil habitantes ou municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento.

Como ação do PAC, financiada com recursos extraorçamentários, cita-se a seleção de propostas para habilitação e contratação relativa aos exercícios de 2013 e 2014, de operações de crédito para a execução de ações de saneamento básico nas modalidades de abastecimento de água e esgotamento sanitário a serem custeadas com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e de outras fontes de financiamento[46].

Finalizando Módulo 1

Ao longo do texto, foram trazidas definições importantes com o objetivo de contextualizar o gestor quanto aos instrumentos do Estado para a prestação de serviços públicos, ao planejamento e ao orçamento, assim como para possibilitar a compreensão sobre as modalidades de repasse de recursos federais, incluindo aquelas peculiares ao Programa de Aceleração do Crescimento-PAC.

Com essas informações, fica facilitada a compreensão desses instrumentos como insumos para a implementação da Política de Saneamento Básico no contexto institucional e normativo do acesso aos programas de investimento no âmbito do Ministério das Cidades, objeto do Módulo a seguir.

46. Instrução Normativa nº 02, de 01 de fevereiro de 2013.

Enap