

ano 22 – n. 88 | abril/junho – 2022

Belo Horizonte | p. 1-272 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v22i88

A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

[www.revistaaec.com](http://www.revistaaec.com)

# A&C

**Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &  
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

**FORUM**

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN impresso 1516-3210  
ISSN digital 1984-4182

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.  
I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Aline Sobreira de Oliveira

Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos

### Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

#### Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

#### Entidade promotora

A A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

#### Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

#### Linha Editorial

A linha editorial da A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

#### Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

#### Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

#### Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

# Orçamento público da União como forma de efetivação do direito social à moradia adequada

*Brazilian public budget as a way to effect the social right to adequate housing*

**Josué Mastrodi\***

Pontifícia Universidade Católica de Campinas (Brasil)  
mastrodij@puc-campinas.edu.br

**Veronica Elisa Soares Barbosa\*\***

Pontifícia Universidade Católica de Campinas (Brasil)  
veronica.elisa@hotmail.com

**Recebido/Received:** 30.03.2021/March 30<sup>th</sup>, 2021

**Aprovado/Approved:** 02.04.2022/April 2<sup>nd</sup>, 2022

---

**Resumo:** Este trabalho apresenta pesquisa realizada sobre o orçamento público da União no que se refere ao direito social à moradia adequada, previsto no art. 6º da Constituição Federal. Buscou-se compreender o orçamento público além de sua natureza contábil, como instrumento de efetivação de direito. A pesquisa partiu da problemática entre a disposição constitucional e a concreta efetivação da moradia que perpassa as complexas relações das ações governamentais e a atividade político-financeira. Em especial, como a legislação orçamentária dispõe recursos para moradia e qual a forma de aplicação dos recursos nas despesas públicas voltadas a políticas habitacionais, considerando o predominante caráter autorizativo do orçamento. A pesquisa consistiu em análise legislativa do

---

Como citar este artigo/*How to cite this article:* MASTRODI, Josué; BARBOSA, Veronica Elisa Soares. Orçamento público da União como forma de efetivação do direito social à moradia adequada. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 88, p. 103-130, abr./jun. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i88.1567.

\* Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (Campinas, São Paulo, Brasil), Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. *E-mail:* mastrodij@puc-campinas.edu.br.

\*\* Mestranda do Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (Campinas, São Paulo, Brasil), Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Bolsista pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). *E-mail:* veronica.elisa@hotmail.com.

orçamento público da União conforme art. 164 da Constituição Federal e documental quantitativa das despesas públicas a título da função orçamentária *habitação* no Portal da Transparência da União, no período entre 2016-2019. A análise pôs foco na identificação das prioridades orçamentárias da moradia, as despesas executadas e os restos a pagar pagos.

**Palavras-chave:** Direito à moradia. Orçamento público. Portal da transparência da união. Despesas públicas.

**Abstract:** This paper presents the result of a research on the Brazilian public budget related to the social Right to adequate housing set forth in article 6<sup>th</sup> of Brazilian Constitution. It was sought to understand the public budgeting beyond its countable nature, as an instrument of effectuation of Rights. This research came from the dispute between the Constitution and the concrete effectuation of housing that pervades the complex relations of the governmental actions and the political-financial activity. Focusing on how the budgeting legislation disposes of these resources to housing and in which form the application of these resources on the public expenses to habitational politics, considering the predominant authorizing character of the budget. The research consisted on the legislative analysis of the Brazilian public budget in accordance with the article 164 of the Brazilian Constitution, as well as the analysis on documentation of the public expenses over the budgetary purpose to habitation on the Union's Transparency website, over the period from 2016 to 2019. The analysis focused on the identification of the budgetary priorities on housing, the executed expenses, and the remains to be paid.

**Keywords:** Right to housing. Public budget. Union's transparency website. Public expenses.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** As prioridades do direito social à moradia: a indicação no orçamento público a partir da LDO e do PPA – **3** Fixação e autorização das despesas no orçamento público: a execução da despesa pública para a habitação – **4** Infraestrutura urbana, transferência aos municípios e moradia digna: a execução no âmbito do portal da transparência para função habitação – **5** Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

O orçamento da União é instrumento utilizado pelo Governo Federal para planejar a execução de recursos públicos materializado em leis que enunciam as políticas públicas e prioridades para o exercício seguinte, estabelecem objetivos e metas quadrienalmente, estimam as receitas e fixam as despesas anualmente, por Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Plano Plurianual (PPA) e Lei Orçamentária Anual (LOA), respectivamente.

Disposto na Constituição Federal (Seção II – Dos Orçamentos) é parte de um processo entre as propostas do Poder Executivo, e apreciação e aprovação do Poder Legislativo. Isso possibilita aos Poderes a discussão acerca das prioridades do Estado e, assim, da indicação de recursos no orçamento para aplicação nas prioridades, pois é vedada constitucionalmente a utilização de recursos públicos não autorizados pelo orçamento público (cf. inciso II do art. 167 da Constituição Federal).

O processo de discussão e indicação precisa ser empreendido por considerações à situação da população ao momento, ditames do ordenamento jurídico brasileiro e ao programa do governo federal, que tem como resultado a formação da agenda

pública. Desse modo, verifica-se “que há uma escolha do gestor que determina qual direito será promovido e, assim, qual prioridade será atendida”.<sup>1</sup>

Em síntese, o orçamento público envolve o destaque de prioridades e possíveis gastos na agenda, a fixação e autorização das despesas e a execução dos recursos a fim de atender à previsão da agenda. Com isso, tem-se a concepção que o orçamento é essencial para definir e implementar prestações para efetivação de direitos, desenvolvendo uma relação entre recursos públicos e políticas sociais. Para tanto, a atividade financeira do Estado desenvolve-se com base no orçamento público, que nada mais é do que um “pacto de confiança por meio do qual o povo defere aos seus governantes parcela de seus recursos para que estes sejam utilizados em prol do bem-estar das necessidades prementes sociais”.<sup>2</sup>

Insere-se aqui a relação de dependência do direito social à moradia ao orçamento público, pela compreensão que “qualquer direito, para ser efetivado, implica gastos públicos, independente da classificação como direito social ou individual”.<sup>3</sup> Com isso, a indicação na agenda pública das necessidades da população e a realização de ações via recursos autorizados são necessárias para efetivação do direito à moradia.

Nesse sentido, onde o direito à moradia e o orçamento público são conexos, vislumbramos confirmar a hipótese de que o orçamento público da União é forma de efetivar o direito social à moradia de modo a propiciar, eventual mudança do paradigma da realidade habitacional brasileira agravada.<sup>4</sup> Ao considerar fundamental para efetivação da moradia a promoção de condições a adequação de moradias, construção de habitações e entregas a quem tem o direito à moradia violado.

A busca por políticas públicas comprometidas com as prioridades da realidade habitacional, permite verificar a problemática entre a disposição constitucional do direito social e a efetiva materialização da moradia, oriunda das possibilidades de

<sup>1</sup> CONCEIÇÃO, Paula Gomes; MASTRODI, Josué. Da carga normativa do direito à moradia e sua eficácia social: análise a partir de estudo de caso da cidade de Campinas, SP. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1.468-1.494, 2016. p. 1.471. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/24711/19151>. Acesso em: 1<sup>o</sup> nov. 2020.

<sup>2</sup> OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O orçamento público no estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 76, p. 183-212, ago. 2017. p. 184. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/seq/n76/2177-7055-seq-76-00183.pdf>. Acesso em: 1<sup>o</sup> nov. 2020.

<sup>3</sup> HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O caso dos direitos*: por que a liberdade depende dos impostos. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2019. p. 61.

<sup>4</sup> A Fundação João Pinheiro, em última estimativa, realizada em 2015, auferiu a quantidade de 6.355 milhões de domicílios no déficit quantitativo habitacional. Cf. FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Estatística e informações*: demografia e indicadores sociais. Déficit habitacional no Brasil: 2015. Belo Horizonte: FJP, 2018. p. 31.

gastos e predileções do gestor em que, a quase totalidades dos recursos públicos destinados à moradia advém da União Federal.<sup>5</sup>

Como o direito à moradia é a expansão da concepção de habitação, ou seja, é um teto e infraestrutura de acesso a equipamentos públicos e serviços essenciais, “essas características impedem que haja estoque disponível”,<sup>6</sup> e, assim, precisam ser construídos de forma adequada, com disposição de dinheiro público no orçamento para viabilidade da execução de programas habitacionais e de infraestrutura.

Destaca-se que a concepção adotada nesta pesquisa de direito à moradia adequada é a de direito humano e social, conforme Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (1966) e Constituição Federal (promulgação da Emenda Constitucional nº 26/2000). E a partir das Conferências Habitat como a inserção no espaço urbano a ponto de permitir a participação e promoção de direitos humanos.

Para conceber essa pesquisa, pela hipótese e problemática apresentada, com o método hipotético-dedutivo foi utilizada revisão bibliográfica, análise legislativa das Leis nºs 13.242/2015, 13.408/2016, 13.473/2017 e 13.707/2018, correspondente às LDOs, Lei nº 13.249/2016, que institui o PPA, e Leis nºs 13.255/2016, 13.414/2017, 13.587/2018 e 13.808/2019, e análise quantitativa de dados sobre a despesa pública da União, envolvendo a área de atuação do Governo Federal e subfunção orçamentária *16-habitação*, no período entre 2016-2019. A escolha por esse lapso temporal é em obediência ao último PPA finalizado da União, qual seja, o PPA 2016-2019 a fim de proporcionar um adequado entendimento do orçamento.

A coleta desse material incluiu, inicialmente, a busca de documentos via Portal da Transparência da União da Controladoria-Geral da União,<sup>7</sup> por meio dos dispositivos, nessa ordem, *painéis, despesas públicas, áreas de atuações (funções) do governo e habitação*.

A partir desses dispositivos, utilizamos critérios temporais e os campos de consultas simples e detalhadas para compreensão dos documentos e dados da despesa pública para a habitação. Ainda, analisamos, em especial, a partir das

<sup>5</sup> CONCEIÇÃO, Paula Gomes; MASTRODI, Josué. Da carga normativa do direito à moradia e sua eficácia social: análise a partir de estudo de caso da cidade de Campinas, SP. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1.468-1.494, 2016. p. 1.474. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/24711/19151>. Acesso em: 1º nov. 2020.

<sup>6</sup> MASTRODI, Josué; ROSMANINHO, Mariane Dantas. O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 113-134, jul. 2013. p. 116. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/317/333>. Acesso em: 1º nov. 2020.

<sup>7</sup> Página do portal onde foram encontrados dados sobre a despesa pública da habitação. Cf. HABITAÇÃO. *Portal da Transparência*, [2020]. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/16-habitacao>. Acesso em: 1º nov. 2020.

seguintes características: (a) mês/ano, (b) função orçamentária,<sup>8</sup> (c) subfunção orçamentária,<sup>9</sup> (d) órgão superior, (e) órgão/entidade vinculada, (f) unidade gestora, (g) ação orçamentária, (h) programa de governo, (i) plano orçamentário, (j) grupo de despesa, (k) elemento de despesa, (l) modalidade de aplicação e (m) existência de valor empenhado, liquidado ou restos a pagar.

A fim de certificar-se do material encontrado, também foi empreendida pesquisa via Painel do Cidadão do Senado Federal. Nessa verificação, foi identificada discordância entre os dados apresentados na consulta simples do Portal da Transparência em relação ao Painel do Cidadão,<sup>10</sup> e, por isso, recorreremos aos relatórios tipificados como *Execução de Orçamento da União*<sup>11</sup> e disponibilizados pelo portal da Câmara dos Deputados, como também a consulta detalhada no âmbito da Controladoria-Geral da União. Assim, expomos que o total executado de recurso orçamentário para função orçamentária analisada na consulta simples corresponde ao total executado no ano financeiro equivalente, sem considerar os restos a pagar, enquanto o Painel do Cidadão corresponde aos recursos empenhados conforme relatórios. Tais questões foram notificadas pela plataforma *FALA.BR* aos servidores do portal e painel e esperam respostas.

A presente pesquisa não possui o objetivo de realizar abordagem crítica sobre o orçamento público a partir do direito à moradia. A discussão que se pretende apresentar tem por objeto a análise quantitativa do orçamento público pela perspectiva de instrumento de efetivação do direito social à moradia adequada e, conseqüentemente, como um passo inicial para uma possível resolução a óbice da efetividade desse direito em contexto da urbanização brasileira, a fim de ressaltar as complexas relações entre ações governamentais e a atividade política-financeira.

O trabalho é composto de três capítulos e obedece à estrutura que envolve um orçamento público da União. Portanto, o primeiro capítulo declara as prioridades para o alcance da moradia e a importância de avaliação do desenvolvimento da aplicação orçamentária, de acordo com as orientações do LOA e PPA.

O segundo, em apreciação das prioridades, expõe os valores para efetivar a moradia e expressa a reflexão acerca da fixação da despesa na lei orçamentária competente (LOA) e a despesa autorizada para função orçamentária *habitação*.

<sup>8</sup> Entendemos a função orçamentária, pela Portaria nº 42/99, como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

<sup>9</sup> A subfunção orçamentária, pela Portaria nº 42/99, representa uma espécie de função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.

<sup>10</sup> Página do painel onde foram encontrados dados sobre a despesa pública da habitação. Cf. SIGA Brasil. *Senado*, [2020]. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/painelcidadao>. Acesso em: 1º nov. 2020.

<sup>11</sup> Página do *site* da Câmara dos Deputados onde foram emitidos os relatórios de execução por função orçamentária. Cf. EXECUÇÃO orçamentária. *Câmara dos Deputados*, [2020]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/ig-orcamento>. Acesso em: 1º nov. 2020.

Por fim, o terceiro capítulo foca na apresentação da análise quantitativa das despesas executadas para a habitação a partir dos dados e documentos constantes no Portal da Transparência. Também busca demonstrar que as atividades do Estado e, conseqüentemente, a execução dos recursos públicos foram orientadas pelas prioridades.

## 2 As prioridades do direito social à moradia: a indicação no orçamento público a partir da LDO e do PPA

A fim de compreender a execução pela perspectiva da habitação, necessita-se, anteriormente, analisar as prioridades indicadas no orçamento público da União, visto que a autorização das despesas e a execução orçamentária devem concretizar tais indicações. Desse modo, têm-se as prioridades como identificação pelo Executivo e o Legislativo da realidade socioeconômica, especificamente, do direito à moradia.

Inserese aqui a análise das leis orçamentárias, que, em conformidade com suas estruturas normativas, expõem as prioridades públicas, quais sejam a LDO e o PPA.

Em atenção à concepção de orçamento da União da presente pesquisa, além dessas leis, inclui-se a LOA, que exclusivamente fixa as despesas públicas para o exercício financeiro, e por isso a análise dessa legislação não será apresentada neste capítulo.

Inicialmente, apresenta-se a análise da LDO, visto que, a cada ano e anteriormente ao exercício financeiro, esse texto normativo enuncia elementos gerais de orientação para criação das outras leis orçamentárias, de forma conjunta com o PPA, para a execução dos recursos públicos, conforme Constituição Federal (§2º, art. 165), em que a “lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

Pela sua vigência anual, o estudo teve análise das quatro leis vigentes aos exercícios financeiros 2016-2019. Como instrumento de orientação geral acerca do alcance da moradia e modificação da realidade habitacional, as disposições nos textos normativos são referentes às políticas habitacionais e às premissas para redução de déficit habitacional.

Primeiramente, foi encontrada, em todas as leis e de forma idêntica, com o mesmo texto e ordem no texto legal, disposição a seguir:

Art. 75. Sem prejuízo das disposições contidas nos arts. 71 a 74 desta Lei, a transferência de recursos prevista na Lei nº 4.320, de

1964 , a entidade privada sem fins lucrativos, nos termos do disposto no §3º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, dependerá da justificação pelo órgão concedente de que a entidade complementa de forma adequada os serviços prestados diretamente pelo setor público e ainda de:

I - aplicação de recursos de capital exclusivamente para:

[...]

§2º A determinação contida no inciso I do caput não se aplica aos recursos alocados para programas habitacionais, conforme previsão em legislação específica, em ações voltadas a viabilizar o acesso à moradia, bem como na elevação de padrões de habitabilidade e de qualidade de vida de famílias de baixa renda que vivem em localidades urbanas e rurais.

Tal disposição normativa significa que as despesas públicas para as políticas habitacionais podem ir além de gastos com a manutenção e funcionamentos dos serviços gerais, por exemplo, a criação de suporte a usuários dos *sites* de cadastramentos das políticas. Essa determinação é imprescindível, já que alcance da moradia visa a construção e requalificação de habitações, que não poderiam ser concretizados só por recursos de capital (em atendimento a concepção).<sup>12</sup>

A segunda disposição, em linhas gerais, também foi encontrada em todos os textos normativos analisados, mas com diferenças textuais significativas. Essa disposição é acerca da redução de déficit habitacional, prioridade determinada pela lei da Caixa Econômica Federal como agência financeira oficial de fomento, conforme Quadro 1.

<sup>12</sup> A concepção sobre as despesas de capital foi retirada do Manual do SADIPEM constante no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional. Cf. 020332 - classificações orçamentárias. *Secretaria do Tesouro Nacional*, [2020]. Disponível em: [https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1567:020332-classificacoes-orcamentarias&catid=749&Itemid=376](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1567:020332-classificacoes-orcamentarias&catid=749&Itemid=376). Acesso em: 1ª nov. 2020.

Quadro 1 – Síntese comparativa entre os textos das LDOs 2016-2019 referentes à prioridade da Caixa Econômica Federal

<p><b>LDO 2016</b> <b>Lei nº 13.242/2015</b></p>	<p><b>LDO 2017</b> <b>Lei nº 13.408/2016</b></p>	<p><b>LDO 2018</b> <b>Lei nº 13.473/2017</b></p>	<p><b>LDO 2019</b> <b>Lei nº 13.707/2018</b></p>
<p>CAPÍTULO VII DA POLÍTICA DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO Art. 111. As agências financeiras oficiais de fomento terão como diretriz geral a preservação e geração do emprego e, respeitadas suas especificidades, observarão as seguintes prioridades: I - para a Caixa Econômica Federal, redução do déficit habitacional e melhoria das condições de vida das populações em situação de pobreza, especialmente quando beneficiam idosos, pessoas com deficiência, povos e comunidades tradicionais, mulheres chefes de família e militares das Forças Armadas que moram em áreas consideradas de risco, via financiamentos e projetos habitacionais de interesse social, projetos de investimentos em saneamento básico e desenvolvimento da infraestrutura urbana e rural;</p>	<p>CAPÍTULO VII DA POLÍTICA DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO Art. 115. As agências financeiras oficiais de fomento terão como diretriz geral a preservação e geração do emprego e, respeitadas suas especificidades, observarão as seguintes prioridades: I - para a Caixa Econômica Federal, redução do déficit habitacional e melhoria das condições de vida das populações em situação de pobreza, especialmente quando beneficiam idosos, pessoas com deficiência, povos e comunidades tradicionais, mulheres chefes de família e militares das Forças Armadas que moram em áreas consideradas de risco ou faixa de fronteira prioritárias definidas no âmbito da PNDR, via financiamentos e projetos habitacionais de interesse social, projetos de investimentos em saneamento básico e desenvolvimento da infraestrutura urbana e rural e projetos de implementação de ações de políticas agroambientais; §7º Nos casos de financiamento para redução do déficit habitacional e melhoria das condições de vida das pessoas com deficiência, deverá ser observado no disposto nos arts. 31 a 33 da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.</p>	<p>CAPÍTULO VIII DA POLÍTICA DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO Art. 110. As agências financeiras oficiais de fomento terão como diretriz geral a preservação e a geração do emprego e, respeitadas suas especificidades, observarão as seguintes prioridades: I - para a Caixa Econômica Federal, redução do déficit habitacional e melhoria das condições de vida das populações em situação de pobreza e de insegurança alimentar e nutricional, especialmente quando beneficiam idosos, pessoas com deficiência, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, mulheres chefes de família e militares das Forças Armadas que morem em áreas consideradas de risco ou faixa de fronteira prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR, por meio de financiamentos e projetos habitacionais de interesse social, projetos de investimentos em saneamento básico e desenvolvimento da infraestrutura urbana e rural e projetos de implementação de ações de políticas agroambientais; §7º Nos casos de financiamento para redução do déficit habitacional e melhoria das condições de vida das pessoas com deficiência, deverá ser observado o disposto no inciso I do art. 32 da Lei nº 13.146, de 2015.</p>	<p>CAPÍTULO VIII DA POLÍTICA DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO Art. 112. As agências financeiras oficiais de fomento terão como diretriz geral a preservação e geração do emprego e, respeitadas suas especificidades, as seguintes prioridades: I - para a Caixa Econômica Federal, redução do déficit habitacional e melhoria das condições de vida das populações em situação de pobreza e de insegurança alimentar e nutricional, especialmente quando beneficiam idosos, pessoas com deficiência, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, mulheres chefes de família e militares das Forças Armadas que morem em áreas consideradas de risco ou faixa de fronteira prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR, por meio de financiamentos e projetos habitacionais de interesse social, projetos de investimentos em saneamento básico e desenvolvimento da infraestrutura urbana e rural, e projetos de implementação de ações de políticas agroambientais; 7º Nos casos de financiamento para redução do déficit habitacional e melhoria das condições de vida das pessoas com deficiência, deverá ser observado o disposto no inciso I do art. 32 da Lei nº 13.146, de 2015.</p>

Fonte: elaboração própria, 2020.

Na comparação entre as leis de 2016 a 2019, é perceptível um desenvolvimento do texto normativo a partir de correlação entre a redução do déficit habitacional, situação de insegurança alimentar e nutricional e as políticas agroambientais, a utilização de preceitos do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o direito à prioridade nos programas habitacionais positivado no Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Após essa simplificação dos elementos gerais da LDO, parte-se para análise do PPA que compreende a cada quatro anos a elaboração de elementos específicos com intuito de definir e também direcionar a execução.<sup>13</sup>

A importância do PPA insere-se na impossibilidade de concretização das prioridades pelo governo, sem uma estratégia e em pequeno prazo, por exemplo, um ano. Dessa forma, alinhada à LDO e utilizado como base para criação da LOA, o PPA é responsável pela dimensão estratégica do orçamento público.<sup>14</sup>

Pela sua vigência quadrienal, o plano analisado foi o PPA 2016-2019, que direcionou o orçamento por meio de 54 programas, 303 objetivos e 1.132 metas. No tocante à moradia, a prioridade é identificada ao privilegiar a promoção do Programa Moradia Digna,<sup>15</sup> que tem como ementa:

A política habitacional é norteadada pelo princípio de universalização do acesso à moradia, necessidade básica e indispensável para a sobrevivência e dignidade dos cidadãos e um direito social assegurado pela Constituição em seu artigo 6º. Ao definir a habitação como moradia, a Constituição amplia seu escopo, incluindo além da edificação da unidade habitacional, os serviços básicos inerentes a ela. Dessa forma, a moradia digna associa-se à garantia de condições de habitabilidade, envolvendo aspectos como a qualidade da casa em termos de material de construção, área construída, divisões internas e instalações, a segurança da posse da terra, a infraestrutura de abastecimento de água, esgoto, drenagem, iluminação, sistema viário, a estrutura do bairro e a disponibilidade de equipamentos

<sup>13</sup> Na Constituição Federal (§1º, art. 165) é disposto que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, 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.

<sup>14</sup> A estrutura do PPA analisado é composta da dimensão estratégica, definida como visão do futuro, eixos e diretrizes estratégicas. Cf. BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Relatório anual de avaliação: sumário executivo: ano-base 2017*. [Brasília]: [Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão], 2018. p. 4. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/avaliacao\\_ppa\\_2017\\_sumario.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/avaliacao_ppa_2017_sumario.pdf/view). Acesso em: 1º nov. 2020.

<sup>15</sup> Merece atenção que os programas não são exclusivos de uma função do governo. No caso do Programa Moradia Digna, além da função habitação, há ações que são classificadas para função urbanismo ou encargos especiais. Cf. BRASIL. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Ações orçamentárias integrantes da lei orçamentária para 2012*. [Brasília]: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, [2012]. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/sistemas/docs/2049.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2020.

urbanos e serviços públicos, transporte, segurança, áreas de lazer e convivência comunitária, entre outros. Para a universalização do acesso à moradia digna, são desafios das políticas habitacionais tanto a tradicional construção de moradias quanto outros meios de facilitar o acesso à moradia pronta, como urbanizar e regularizar áreas ocupadas precariamente ou irregularmente, melhorando suas condições de habitabilidade mediante a provisão dos serviços básicos essenciais.<sup>16</sup>

A análise desse PPA abarca a lei que instituiu o plano, os anexos, atualizações,<sup>17</sup> o catálogo de metas e objetivos e os relatórios anuais de avaliação de 2016-2017 publicados pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão pela Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos, disponível no *site* do Governo Federal (Gov.br) na temática *Planejamento e Assuntos Econômicos: Plano Plurianual (PPA) 2016-2019*.

A partir disso, temos que o Programa Orçamentário contemplado possui cinco objetivos,<sup>18</sup> quais sejam: (i) melhorar as condições de vida e de habitabilidade da população de baixa renda que vive em assentamentos precários, (ii) ampliar o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, por intermédio do Programa Minha Casa, Minha Vida, (iii) incentivar a construção, aquisição, ampliação e melhorias habitacionais, por meio de medidas de facilitação do acesso ao financiamento imobiliário, estimulando a oferta de crédito pelos agentes financeiros, (iv) fortalecer a capacidade técnica e institucional dos atores envolvidos na implementação da política habitacional de interesse social para elevar a qualidade de inserção urbana e sustentabilidade dos empreendimentos e contribuir para inclusão socioeconômica das famílias beneficiadas, (v) elevar os patamares da qualidade da construção civil, por meio da criação e implementação de mecanismo de modernização tecnológica gerencial,

<sup>16</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Relatório anual de avaliação: sumário executivo: ano-base 2016*. [Brasília]: [Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão], 2017. p. 236. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/170719\\_ppa\\_sumario-executivo.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/170719_ppa_sumario-executivo.pdf). Acesso em: 1º nov. 2020.

<sup>17</sup> Referente à função habitação, foram identificadas alterações no PPA 2016-2019 por meio das Portarias nºs 314/2017 e 612/2020. Em síntese, ocorreu alteração de órgão responsável pelo Programa Orçamentário Moradia Digna, entre Ministério das Cidades para o Ministério do Desenvolvimento Regional, a inclusão de uma nova iniciativa para o objetivo e alteração textual da meta nº 04LV com o texto original de “atingir a conformidade de todos os componentes, subsistemas, sistemas construtivos, serviços e obras da construção civil, por meio dos regulamentos do SiMaC e SiAC do PBQP-H; bem como Conceder o Documento de Avaliação Técnica do Produto Inovador-DATec (Chancela SiNAT/PBQP-H) a todas as empresas que pretendam utilizar componentes, subsistemas e sistemas construtivos inovadores nos empreendimentos de habitações de interesse social”.

<sup>18</sup> Consideram-se objetivos dispostos no PPA como declarações de resultados a serem alcançados que expressam, em seus conteúdos, o que deve ser feito para a transformação de determinada realidade (cf. inciso I do art. 2º da Lei nº 13.971/2019).

incluindo conceitos e metas de sustentabilidade, contribuindo para ampliar o acesso à moradia digna para a população de menor renda.

E sete metas<sup>19</sup> para alcance dos objetivos mencionados, na ordem: (a) alcançar a execução de 64% da carteira contratada de 834 intervenções em assentamentos precários, (b) disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida, (c) contratar 60 bilhões de recursos do FGTS para operações de financiamento a construção, requalificação, reforma ou aquisição do imóvel novo ou usado e contratar 320 bilhões em operações de financiamento do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, (d) ampliar em 100% os municípios regulares no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e beneficiar todas as famílias atendidas por programas habitacionais de interesse social com ações de mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de emprego e renda, e (e) avaliar a conformidade de sistemas de gestão de qualidade de empresas do setor de serviços e obras atuantes na construção civil por meio do Sistema de Avaliação de Conformidade de Empresas e Serviços e Obras de Construção Civil (SiAC); qualificar empresas que fabricam, importam e distribuem materiais, componentes e sistemas construtivos atuantes no setor da Construção Civil por meio do Sistema de Qualificação de Empresas de Materiais, Componentes e Sistemas Construtivos (SiMaC); conceder documentos de avaliação técnica de produtos ou processos inovadores – DATecs, fichas de avaliação técnica de produtos ou processos inovadores – DATecs e fichas de avaliação de desempenhos do sistema convencional – FADs por meio do Sistema de Avaliação de Conformidade de Empresas de Serviços Convencionais (SiNAT).

Nesse contexto, a partir do direcionamento dado pelo PPA, compreendemos a necessidade de o Estado (de maneira institucionalizada) conciliar o planejamento e orçamento com os resultados da execução orçamentário, ou seja, “constatar a ocorrência ou não do alcance aos objetivos e metas propostas por meio de uma avaliação de desempenho”.<sup>20</sup>

Essa avaliação parte da premissa de que o orçamento público é refletor das prioridades, identificadas em agenda pública, com o intuito de acarretar mudanças qualitativas na realidade brasileira. Particularmente, em referência à moradia como prioridade, tem-se o objetivo de alcançar a efetivação do direito à moradia.

<sup>19</sup> Consideram-se metas dispostas no PPA como declarações de resultados a serem alcançadas, de natureza quantitativa ou qualitativa, que contribuem para o alcance dos objetivos (cf. inciso II da art. 2º da Lei nº 13.971/2019).

<sup>20</sup> WEILLER, José Alexandre Buso; MENDES, Áquilas Nogueira. O orçamento por desempenho como ferramenta para gestão e avaliação da política de saúde no município de São Bernardo do Campo, no período 2006 a 2012. *Saúde debate*, v. 40, n. 110, p. 36-52, 2016. p. 37. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-1104201611003>. Acesso em: 1º nov. 2020.

A avaliação de desempenho do orçamento público tem papel importante de fornecer informações para orientar as ações do Estado, ao compatibilizar os resultados alcançados com as metas frente a efetividade dos programas orçamentários ou alocações de recursos públicos. Para promover entendimento do orçamento como instrumento de efetivação do direito, da eficiência das alocações e do próprio contexto atual habitacional. Assim, é preciso ter avaliações do orçamento e disponibilização para a população.

Consoante com o *site* Gov.br, foi possível a acessibilidade em formato de relatórios das avaliações anuais dos anos-base 2016 e 2017 e ao relatório de monitoramento da Agenda 2030 de ano-base 2017. Tal fato é em razão de as avaliações anuais dos outros anos-bases (2018 e 2019) estarem em tramitação no Congresso Nacional, conforme portal deste órgão.<sup>21</sup>

Como não tivemos acesso a todas as avaliações pertinentes ao lapso temporal da pesquisa, em razão de os últimos relatórios ainda serem propostas passíveis de avaliações do Legislativo, analisamos a efetivação da moradia a partir dos relatórios anuais de avaliações 2016-2017 e apresentamos, no quadro adiante, relação das metas para o Programa Moradia Digna, seus resultados alcançados e os estimados.

De acordo com o Quadro 2, nenhuma meta alcançou, em seus dois primeiros anos, metade da estimativa planejada. Sobre as medidas a serem tomadas (com início em 2018) a fim de concretizar o planejamento, a meta (a) foi a única que, em relatório, não contou com a disposição das medidas. Em relação às outras metas, foi descrito: “adoção de medidas de gestão; avaliação da estratégia da política pública e, conseqüentemente, eventual necessidade de revisão da meta ou de algum de seus atributos; compatibilização entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento da meta; bem como articulação de atores para implementação da meta”.<sup>22</sup>

Além disso, em observância aos resultados, verificamos que cinco metas são mensuráveis quantitativamente, e uma, qualitativamente, em consonância com a atual visão das “políticas públicas habitacionais que se revelam na diminuição dos índices de déficit quantitativo de moradias e que transferem a propriedade, da construção aos moradores, mediante contrato de financiamento bancário”.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> As propostas dos relatórios em trâmite estão disponíveis em: PPA 2016-2019 – avaliação. *Câmara dos Deputados*, [2020]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2016-2019/avaliacao>. Acesso em: 1º nov. 2020.

<sup>22</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Relatório anual de avaliação: sumário executivo: ano-base 2016*. [Brasília]: [Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão], 2017. p. 9. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/170719\\_ppa\\_sumario-executivo.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/170719_ppa_sumario-executivo.pdf). Acesso em: 1º nov. 2020.

<sup>23</sup> CONCEIÇÃO, Paula Gomes; MASTRODI, Josué. Da carga normativa do direito à moradia e sua eficácia social: análise a partir de estudo de caso da cidade de Campinas, SP. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1.468-1.494, 2016. p. 1.473. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/24711/19151>. Acesso em: 1º nov. 2020.

Quadro 2 – Síntese das avaliações das metas para o Programa Moradia Digna de 2016 e 2017: PPA 2016-2019

Metas do PPA 2016-2019	Resultado até 2016	Resultado até 2017	Resultado esperado
(a) Alcançar a execução de 64% da carteira contratada de 834 intervenções em assentamentos precários.	31%	27%	64%
(b) Disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida.	338.273,00	870.992,00	3.000.000,00
(c.1) Contratar 320 bilhões em operações de financiamento do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.	39.000.000.000,00	81.420.000.000,00	320.000.000.000,00
(c.2) Contratar 60 bilhões de recursos do FGTS para operações de financiamento à construção, requalificação, reforma ou aquisição do imóvel novo ou usado.	7.050.000.000,00	8.900.000.000,00	60.000.000.000,00
(d) ampliar em 100% os municípios regulares no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e beneficiar todas as famílias atendidas por programas habitacionais de interesse social com ações de mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de emprego e renda.	0,33%	8,57%	100%
(e) Avaliar a conformidade de sistemas de gestão de qualidade de empresas do setor de serviços e obras atuantes na construção civil por meio do Sistema de Avaliação de Conformidade de Empresas e Serviços e Obras de Construção Civil (SiAC); qualificar empresas que fabricam, importam e distribuem materiais, componentes e sistemas construtivos atuantes no setor da Construção Civil por meio do Sistema de Qualificação de Empresas de Materiais, Componentes e Sistemas Construtivos (SiMaC); conceder documentos de avaliação técnica de produtos ou processos inovadores – DATecs e fichas de avaliação técnica de produtos ou processos inovadores – DATecs e fichas de avaliação de desempenhos do sistema convencional – FADs por meio do Sistema de Avaliação de Conformidade de Empresas de Serviços Convencionais (SiNAT).	Metas imensuráveis.	Metas imensuráveis.	Metas imensuráveis.

Fonte: elaboração própria, a partir do *Relatório anual de avaliação do plano plurianual 2016-2019: ano-base 2016 (2017)*.

Merece atenção que o alcance do planejado pelo PPA, além dos valores indicados no orçamento público (pela LOA), possui respaldo em “valores não orçamentários advindos de gastos tributários e créditos de instituições financeiras e demais fontes”.<sup>24</sup> Tais valores também estão apresentados no quadro a seguir.

<sup>24</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Relatório anual de avaliação*: sumário executivo: ano-base 2016. [Brasília]: [Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão], 2017. p. 391-392. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/170719\\_ppa\\_sumario-executivo.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/170719_ppa_sumario-executivo.pdf). Acesso em: 1<sup>a</sup> nov. 2020.

Quadro 3 – Indicações de recursos orçamentários e não orçamentários do Programa Moradia Digna 2016 e 2017: PPA 2016-2019 (em reais)

<b>Recursos Orçamentários (1)</b>	<b>Valor global PPA</b>	<b>Previsão inicial 2016</b>	<b>Previsão atualizada 2016</b>	<b>Execução 2016</b>
Orçamento fiscal e da Seguridade Social (despesas correntes e de capital)	58.758.054.768	7.097.896.431	7.095.489.525	6.757.511.882
Orçamento de investimento das estatais	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>58.758.054.768</b>	<b>7.097.896.431</b>	<b>7.095.489.525</b>	<b>6.757.511.882</b>
<b>Recursos não orçamentários (2)</b>	<b>Valor global PPA</b>	<b>Previsão inicial</b>	<b>Previsão atualizada</b>	<b>Execução</b>
Créditos e demais fontes	550.390.000.000	137.310.000.000	137.310.000.000	107.259.710.27
Gastos Tributários	20.037.918.092	4.711.602.51	2.432.288.23	2.432.288.230
<b>Total</b>	<b>570.427.918.09</b>	<b>142.021.602.512</b>	<b>139.742.288.230</b>	<b>109.691.998.507</b>
<b>Total do Programa (1+2)</b>	<b>629.185.972.86</b>	<b>149.119.498.943</b>	<b>146.837.777.755</b>	<b>116.449.510.390</b>
<b>Recursos orçamentários (1)</b>	<b>Valor global PPA</b>	<b>Previsão inicial 2017</b>	<b>Previsão atualizada 2017</b>	<b>Execução 2017</b>
Orçamento fiscal e da Seguridade Social (despesas correntes e de capital)	29.156.086.59,00	7.093.777.154,00	3.776.154.25,00	3.526.656.019,00
Orçamento de investimento das estatais	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>29.156.086.59,00</b>	<b>7.093.777.154,00</b>	<b>3.776.154.25,00</b>	<b>3.526.656.019,00</b>
<b>Recursos não orçamentários (2)</b>	<b>Valor global PPA</b>	<b>Previsão inicial</b>	<b>Previsão atualizada</b>	<b>Execução</b>
Créditos e demais fontes	550.390.000.000	137.460.000.000,00	137.460.000.000,00	111.423.109.650,00
Gastos Tributários	9.307.578.531	5.026.795.146	1.876.560.357	1.876.560.357
<b>Total</b>	<b>559.697.578.531</b>	<b>142.486.795.146</b>	<b>139.336.560.357</b>	<b>113.299.670.007</b>
<b>Total do Programa (1+2)</b>	<b>588.853.665.12</b>	<b>149.580.572.300</b>	<b>143.112.714.610</b>	<b>116.826.326.026</b>

Fonte: elaboração própria, a partir de *Relatório anual de avaliação do plano plurianual 2016-2010: ano-base 2016 (2017)* e *Relatório anual de avaliação do plano plurianual 2016-2019: ano-base 2017 (2018)*.

Os relatórios de avaliação e, assim, essas tabelas indicam que não foi aplicada a totalidade dos recursos autorizados para o alcance das metas do Programa Moradia Digna, mesmo que os valores tenham sido atualizados para uma aplicação menor no mesmo exercício financeiro ou entre os exercícios. Tal situação é consequência do caráter plenamente autorizativo consolidado do orçamento público.

O orçamento público autorizativo é definido pela compreensão de não vinculação e da discricionariedade do gestor em aplicar os recursos previstos em despesas

autorizadas pelas leis orçamentárias. Extraem-se, daqui, dois pontos importantes: a prerrogativa da discricionariedade, que não se confunde com a vinculação, já que, a primeira trata-se de um poder administrativo, “enquanto a segunda, corresponde a sujeição à lei (princípio da legalidade); e a discricionariedade como poder de optar dentro de duas ou mais soluções, segundo critérios de conveniência e oportunidade para fins de interesse público”.<sup>25</sup>

Para além disso, é necessário observar que o gestor ao determinar a utilização (ou não) de recurso público destinado a despesa pública, realiza ato administrativo público com todas as prerrogativas, particularmente a descrição explícita e clara da motivação nos termos da Lei de Introdução às Normas Brasileira a partir da redação pela Lei nº 13.665/2018.

Tem-se, por isso, que o orçamento público (pelo seu caráter autorizativo) é ato administrativo discricionário que possibilita ao gestor decidir pela aplicação dos recursos autorizados e que essa ação deve ser prescindida de compreensão das consequências e de motivação. Nesse sentido, ao não realizar atos que executem os recursos identificados no orçamento para o Programa Moradia Digna, a efetivação do direito à moradia adequada se dá pela ação estatal, e a falta de efetivação, também.

### 3 Fixação e autorização das despesas no orçamento público: a execução da despesa pública para a habitação

Após apresentação das prioridades para moradia no orçamento público da União, encaminhando-se para aplicação dos recursos públicos para efetivação desse direito, observamos, antes, a necessidade da fixação e autorização para as despesas da função orçamentária *habitação* a serem materialmente executadas. Ocorre que os valores autorizados não correspondem, frequentemente, aos valores fixados em lei orçamentária.

Tal situação não viola a disposição constitucional que aprova apenas a realização de despesas dentro do limite das leis orçamentárias, pois a diferença entre os valores é abarcada dentro dos ditames do orçamento público pelo princípio constitucional da pureza ou exclusividade orçamentária (§8º, art. 165) em que são matérias orçamentárias-financeiras as despesas fixadas na lei de diretrizes e na lei anual, como também os créditos adicionais.

Assim, os valores compreendidos como autorizados anualmente são a somatória entre as despesas fixadas na lei anual (direcionada pela lei de diretrizes) e os créditos adicionais suplementares.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 232.

<sup>26</sup> Créditos adicionais são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária anual, as quais classificam-se em suplementares, especiais e extraordinárias. Na função

Nesse contexto, visto que a lei anual que fixa a despesa é a LOA, analisamos os quatro textos legislativos vigentes ao lapso temporal do estudo, buscando-se a despesa para função habitação.

Além disso, a averiguação do valor autorizado para essa função foi feita por meio dos relatórios de acompanhamento da execução orçamentária da União produzidos pela consultoria de orçamento da Câmara dos Deputados,<sup>27</sup> em que identificamos a disposição dos créditos adicionais.

Para habitação percebe-se que os créditos adicionais foram significativos, pois o valor fixado por lei sofreu significativas modificações, atingindo, nos últimos três anos da análise, valores autorizados menores que os previstos pela legislação anual. Isso, pois os créditos adicionais reduziram os fixados e ocasionaram, em 2018-2019, os menores limites orçamentários para essa função, quais sejam, R\$19.259.386,00 e R\$24.400.000,00.

Os valores estão disponibilizados no próximo quadro.

Quadro 4 – Despesas para função habitação: diferença dos valores fixados por lei e os autorizados (em reais)

Exercício orçamentário	Lei (1)	Crédito adicional (2)	Autorizado (1+2)
2016	27.633.638,00	30.000.000,00	57.633.638,00
2017	139.079.603,00	-69.766.891,00	69.312.712,00
2018	63.031.179,00	-43.771.793,00	19.259.386,00
2019	234.400.000,00	-210.000.000,00	24.400.000,00

Fonte: elaboração própria (2020), a partir de sites da Câmara dos Deputados e do Tesouro da Gerência (2020).

#### 4 Infraestrutura urbana, transferência aos municípios e moradia digna: a execução no âmbito do portal da transparência para função habitação

Ao considerar o orçamento como envolvimento da indicação das prioridades e possíveis gastos na agenda pública, e a autorização das despesas, tem-se a última parte da atividade orçamentária: a execução dos recursos autorizados para efetivar as prioridades. Destaca-se que, como anteriormente discorrido, a despesa

habitação, aparecem os créditos adicionais suplementares destinados a reforço de dotação orçamentária e encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República por meio de projeto de lei. Cf. CRÉDITOS adicionais. *Câmara dos Deputados*, [2020]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/creditos>. Acesso em: 1<sup>o</sup> nov. 2020.

<sup>27</sup> O site da Câmara dos Deputados disponibiliza, no campo *execução orçamentária*, a emissão de relatório de execução do orçamento da União. Para a pesquisa, foi emitido o relatório em 28 de outubro de 2020, com a escolha dos campos *função*, *ano* e *mês* (disponível em: [118](https://www2.camara.leg.br/ig-orcamento/?wicket:interface=:0:1; acesso em: 1<sup>o</sup> nov. 2020)</a>.</p>
</div>
<div data-bbox=)

pública é o recurso autorizado para aplicação nas prioridades, com respaldo legal na LDO, PPA e LOA.

A execução correspondente à realização das despesas públicas autorizadas no orçamento, seguindo três etapas: empenho, liquidação e pagamento.<sup>28</sup> Assim, considera-se executada a despesa paga no exercício financeiro originário.

Particularmente, as etapas estão dispostas na Lei nº 4.320/1964, em que o empenho de despesa (art. 58) é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição, ou seja, é a primeira fase, em que o governo reserva o recurso público que será pago quando o bem for entregue ou o serviço concluído. Na segunda, a liquidação (art. 63) consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, que é quando se confere a entrega correta do bem ou etapa concluída como o acordado, e, na última fase, o governo realiza a aplicação do recurso, por meio do pagamento (art. 64), disposto como despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

Desde 2009, com a Lei Complementar nº 131,<sup>29</sup> é dever da União, Estados, Distrito Federal e Municípios publicarem as respectivas receitas e despesas estimadas e autorizadas no orçamento público em meios eletrônicos de acesso público como norma de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (art. 48-A). Nesse contexto, enquadra-se o Portal da Transparência, âmbito que proporcionou a análise realizada.

O Portal da Transparência, âmbito do estudo, foi lançado pelo Ministério da Transparência e Controladoria da União em 2004 e reestruturado em 2018 com o intuito de ser um *site* de acesso livre, no qual a população pode encontrar informações acerca dos recursos públicos e da gestão da União.

Os dados divulgados no portal não são de responsabilidade da Controladoria, que recebe, reúne e disponibiliza as informações. As informações advêm dos ministérios e outros órgãos do Poder Executivo com periodicidade de atualizações

<sup>28</sup> A compreensão de despesa executada foi retirada do Portal da Transparência, no campo *entenda a gestão pública*. Cf. EXECUÇÃO da despesa pública. *Portal da Transparência*, [2020]. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-despesa-publica>. Acesso em: 1º nov. 2020.

<sup>29</sup> A Lei Complementar nº 131/2009 acrescentou dispositivos à Lei Complementar nº 101/2000, dentre eles o parágrafo único, art. 48: "Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A".

distinta para cada temática. No caso das despesas públicas, o órgão responsável pelas informações é a Secretaria do Tesouro Nacional com atualização diária.

Com isso, por meio da consulta aos dados e documentos, realizamos análise do exposto no Portal para a função habitação no período de 2016-2019.

A habitação e as outras 28 funções (ou áreas de atuação do governo federal) correspondem a uma parcela do valor autorizado para despesas que inclui refinanciamento da dívida e repartição de receitas. O valor autorizado para as funções advém do orçamento público efetivo, em que a habitação correspondeu entre 0,003% a 0,001% do valor.<sup>30</sup> O período de 2018-2019 correspondeu aos menores valores para habitação no orçamento efetivo.

Desse modo, a habitação não esteve entre as cinco funções com maiores valores autorizados, quais sejam, previdência social, saúde, educação, assistência social e trabalho. Além disso, ocupou a última colocação entre as funções de despesas executadas em todo o período analisado, conforme o Painel do Cidadão.

Com a exposição dos limites valorativos para as despesas da habitação, expomos que, em conformidade entre Portal da Transparência e os relatórios de Execução da Câmara dos Deputados, não foi executado o total dos valores, visto os seguintes: R\$9.405.847,00 (2016), R\$6.221.014,00 (2017), R\$5.675.724 (2018) e R\$4.925.414 (2019). Tais valores contribuem para a concepção predominante do orçamento de caráter autorizativo.

No entanto, quantia relevante para estas despesas foi identificada nas fases anteriores à execução (empenho e liquidação) em observância ao acumulado do período analisado. Isso revela que, essa quantia, apesar de comprometida para habitação, não obteve obras ou serviços de acordo com o ajustado pelo órgão responsável, ou não foi efetuado o pagamento até o último dia do exercício financeiro correspondente.

Quadro 5 – Os valores do orçamento e as fases de execução das despesas públicas para habitação: período entre 2016-2019 (em reais)

<b>Exercício financeiro</b>	<b>Empenhado</b>	<b>Liquidado</b>	<b>Executado/pago</b>
2016	38.162.827,00	9.405.847,00	9.405.847,00
2017	51.351.554,00	6.221.014,00	6.221.014,00
2018	18.530.685,00	5.675.724,00	5.675.724,00
2019	21.506.500,00	11.693.914,00	4.925.414,00

Fonte: elaboração própria (2020), a partir de *sites* da Câmara dos Deputados, do Tesouro Gerência e do Portal da Transparência (2020).

<sup>30</sup> Tais dados foram produzidos por: PAINEL do cidadão. *Senado Federal*, [2020]. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/painelcidadao>. Acesso em: 1º nov. 2020.

É necessário destacar que os valores que compreendemos como pagos, e, assim, executados, não incluem os valores “restos a pagar” pagos após o exercício financeiro correspondente. Isso é importante, pois tanto o Portal (em consulta simples) quanto os relatórios da Câmara não expõem esses valores. Destaca-se que apresentamos análise dos restos a pagar pagos (em tópico específico), contudo, não foi possível identificar quando ocorreram os pagamentos.

O orçamento efetivamente executado, em todo o período analisado, pode ser caracterizado da forma semelhante com (i) prevalência da subfunção infraestrutura urbana entre habitação urbana, (ii) aplicação total dos recursos no Programa Moradia Digna, e o (iii) Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social como o principal órgão favorecido.

Toda função orçamentária possui subfunções que representam uma partição da função, com o intuito de agregar determinado subconjunto de despesa (§3º do art. 1º da Portaria nº 42/99). A habitação, atualmente, possui duas subfunções orçamentárias, infraestrutura urbana e habitação urbana. Percebe-se que o orçamento público é voltado à efetivação da moradia urbana.

A habitação, desde o início da vigência da Portaria nº 42/99, possui duas subfunções orçamentárias. A divisão por subfunção disposta na Portaria e nas leis orçamentárias de 2016-2019 é distinta pela existência da habitação rural como subfunção em documento normativo de 1999, que foi substituída pela subfunção infraestrutura urbana. Destaca-se que a subfunção substituta não é divisão dos recursos exclusiva da habitação, sendo identificada também no quadro orçamentário da função urbanismo. Com isso, existe a combinação de funções orçamentárias em uma subfunção conforme disposto no §4º do art. 1º da Portaria nº 42/99:

Art. 1º As funções a que se refere o art. 2º, inciso I, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, discriminadas no Anexo 5 da mesma Lei, e alterações posteriores, passam a ser as constantes do Anexo que acompanha esta Portaria.

[...]

§4º As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas, na forma do Anexo a esta Portaria.

Em relação à habitação, como já dito, a infraestrutura urbana foi a subfunção que possui mais recursos executados, sendo responsável por no mínimo 79,38%<sup>31</sup> no

<sup>31</sup> Esse dado está disposto no Portal da Transparência na consulta simples. Cf. VISÃO geral da distribuição por subárea (subfunção). *Portal da Transparência*, [2020]. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/16-habitacao?ano=2017>. Acesso em: 1º nov. 2020.

exercício de 2017, e executada ao máximo no exercício de 2019;<sup>32</sup> especificamente, têm-se os seguintes valores para essa subfunção: R\$8.286.085,57 (2016), R\$4.938.353,28 (2017), R\$4.687.638,33 (2018) e R\$4.925.414,11 (2019).

Ainda sobre subfunções, foi identificado que essa classificação possui apenas um elemento de despesa, o auxílio que é despesa destinada a atender investimentos ou inversões financeiras de outras esferas do governo ou de entidades privadas sem fins lucrativos, observados os dispostos nos arts. 25 e 26 da Lei Complementar nº 101/200 e art. 12 da Lei nº 4.320/1964.<sup>33</sup>

Expondo a execução pela perspectiva de programa orçamentário, a Moradia Digna foi o único programa referente à habitação que recebeu aplicação, em alinhamento ao PPA 2016-2019, em que foi prioridade por metas e objetivos. E, entre ações orçamentárias<sup>34</sup> desse programa, o direcionamento foi para: Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e Apoio à Produção ou Melhoria Habitacional de Interesse Social.

Pela concentração dos recursos em programas habitacionais direcionadas a programas estruturados no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social pela Lei nº 11.124/2005, considera-se esse sistema como centralizador de todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social (art. 3º), e, com isso, um dos aportes financeiros, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, de natureza contábil, é responsável por recursos orçamentários dos programas (art. 7º), o que ficou demonstrado pelo Portal da Transparência, já que o Fundo foi o único favorecido na aplicação de recursos executados no período 2016-2019.

Ao considerar a despesa executada e a empenhada não paga até o último dia do exercício financeiro, vislumbramos, além das características já dispostas, que a execução correspondeu a poucas aplicações, como também que parte do valor empenhado dessas aplicações não chegou à fase de pagamento antes do fim do exercício financeiro.

<sup>32</sup> Esse dado está disposto no Portal da Transparência na consulta simples. Cf. HABITAÇÃO. *Portal da Transparência*, [2020]. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/16-habitacao?ano=2020>. Acesso em: 1º nov. 2020.

<sup>33</sup> A concepção sobre elemento de despesa foi retirada do Manual do SADIPEM constante no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional. Cf. 020332 - classificações orçamentárias. *Secretaria do Tesouro Nacional*, [2020]. Disponível em: [https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1567:020332-classificacoes-orcamentarias&catid=749&Itemid=376](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1567:020332-classificacoes-orcamentarias&catid=749&Itemid=376). Acesso em: 1º nov. 2020.

<sup>34</sup> Ações orçamentárias organizam as ações do governo em nível operacional e correspondem a projeto, atividade ou operação especial em que um programa está detalhado e cuja vinculação ao PPA se dará através da dimensão estratégica. Cf. AÇÃO. *Senado Federal*, [2020]. Disponível em: <https://www.12.senado.leg.br/orcamento/glossario/acao>. Acesso em: 1º nov. 2020.

Conforme Portal da Transparência, o Programa Orçamentário Moradia possui quatro ações orçamentárias: Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Apoio à Produção ou Melhoria Habitacional de Interesse Social, Apoio ao Fortalecimento Institucional dos Agentes Integrantes do Sistema de Interesse Nacional – SNHIS e Apoio a Melhoria Habitacional.

No primeiro ano da análise, reconhecemos que a destinação da execução se resumiu em duas despesas, cada uma ligada a uma subfunção da habitação. Além disso, o início do processamento da despesa foi no mês de dezembro, e os valores dispostos em fase de empenho não corresponderam aos executados, e, com isso, houve parte das despesas inscritas em restos a pagar. Na subfunção da habitação urbana, foi executado o valor de R\$1.119.761,83, dividido em transferência aos Estados e Distrito Federal (Sergipe e Mato Grosso do Sul) e transferência aos municípios<sup>35</sup> (Ipiaú, BA; Nordestina, BA; Pintadas, BA; Simões, PI) a título de apoio à produção ou melhoria de interesse social (apoio à produção ou melhoria habitacional de interesse social-despesas diversas). E na infraestrutura urbana foi executado o valor de R\$8.286.085,57 por transferência aos municípios (sem identificação nos documentos do Portal) a título de apoio à produção ou melhoria de interesse social (apoio à produção ou melhoria habitacional de interesse social-despesas diversas).

No segundo, a destinação se resumiu a seis despesas, quatro ligadas à infraestrutura urbana, e as restantes, à habitação urbana. Todas as despesas possuíram restos a pagar. Especificamente sobre as despesas da infraestrutura, foram transferidos a municípios (sem identificação nos documentos do Portal) os valores de R\$2.979.656,10, R\$206.745,60, R\$120.255,84 e R\$793.254,40 a título de apoio à urbanização de assentamentos precários por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (apoio à melhoria de condições de habitabilidade de assentamentos precários – despesas diversas). Sobre a habitação urbana, foram transferidos a Municípios os valores de R\$502.687,07 (Sud Mennucci, SP; São Domingos do Araguaia, PA; Xaxim, SC; Baixa Grande, BA; Nordestina, BA) e de R\$44.253,37 (São Domingos do Araguaia, PA; Itaete, BA) a título de apoio à produção ou melhoria habitacional de interesse social (apoio à produção ou melhoria habitacional de interesse social – despesas diversas).

No terceiro, foram nove despesas, seis ligadas à urbanização urbana, e as restantes, à infraestrutura. Todas as despesas também possuíram restos a pagar. Além disso, possuía valor negativo disposto na fase de empenho. Para urbanização urbana, foram transferidos a Municípios (Bannach, PA; Banzaê, BA; Pau D'Arco, TO; Capela do Alto Alegre, BA; Curral Novo do Piauí, PI; Caturama, BA; Sud Mennucci, SP; Vargem Alta, ES) os valores de R\$13.810,30, R\$76.256,51 e R\$711.308,96, a título de apoio à produção ou melhoria habitacional de interesse social (apoio a produção ou melhoria de interesse social – despesas diversas); em outra despesa, foi incluída a modalidade de transferência a Municípios (Bannach, PA; São Félix

<sup>35</sup> Nessa transferência de recursos, percebeu-se que o valor da fase de empenho é diferente do executado. Foi empenhado o valor de R\$300.000,00, quantia menor do que o executado (R\$542.059,52).

do Tocantins, TO), e reserva de contingência,<sup>36</sup> no valor de R\$61.590,59; nessa mesma modalidade,<sup>37</sup> o valor de R\$1.400,00 em outra despesa. As despesas da infraestrutura foram transferidas a Municípios (sem identificação no Portal) nos valores de R\$1.436.929,41 e R\$165.440,18.

No último ano da análise, foram quatro despesas, todas para infraestrutura urbana por transferência a municípios, nos valores de R\$1.086.704,73, R\$507.594,50, R\$3.036.147,29 e R\$141.324,20 a título de apoio à urbanização de assentamentos precários por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários).

Percebe-se por essas descrições que as despesas foram aplicadas predominantemente pela modalidade<sup>38</sup> de transferência aos Municípios, seguida de reserva de contingência e transferência aos Estados e Distrito Federal. Além disso, as distribuições por Regiões deram destaque ao Nordeste, Sudeste e Sul.

## 4.1 Os restos a pagar pagos da habitação

Os restos a pagar são despesas com compromisso de utilização no orçamento, ou seja, despesas empenhadas, mas que não foram pagas até o dia 31 de dezembro, último dia do exercício financeiro, e distinguem-se entre processadas e não processadas em liquidação e a liquidar.

As despesas inscritas nos restos apresentaram-se como essenciais na análise, pois corresponderam em maior número acerca das despesas utilizadas na função habitação. Entre 152 despesas públicas empenhadas (agrupadas por subfunções), 21 foram executadas parcialmente, 130 pagas nos restos a pagar, e apenas 1 não passou da fase de empenho.

Em termos gerais, a aplicação dos recursos em restos a pagar seguiu o formato de prevalência da infraestrutura à habitação urbana e possuía aplicação em outros programas orçamentários, como Habitação de Interesse Social e Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos.

Vislumbra-se a diferença entre os valores autorizados, executados e pagos nos restos, conforme respectivos exercícios financeiros. Essa situação não significa

<sup>36</sup> As reservas de contingência foram dispostas em quatro aplicações e possuíram como autores da emenda individual que as instituíram os Deputados Federais Altineu Côrtes Freitas Coutinho, Luiz Sérgio Nóbrega Oliveira, Josi Nunes e Chico D'Ángelo.

<sup>37</sup> Nessa despesa, a reserva de contingência possui como autor Zé Augusto Nalin.

<sup>38</sup> De acordo o Manual do Orçamento Público Federal, são modalidades de aplicação: 20-Transferências à União, 30-Transferências a Estados e ao Distrito Federal, 31-Transferências a Estados e ao DF - Fundo a Fundo, 40-Transferências a Municípios, 41-Transferências a Municípios - Fundo a Fundo, 50-Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, 60-Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos, 70-Transferências a Instituições Multigovernamentais. BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico do orçamento federal*. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2017. p. 59.

gasto além do limite (e, assim, irresponsabilidade fiscal, nos termos do art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000), já que as despesas inscritas nos restos possuem possibilidade de serem pagas com recursos oriundos dos exercícios financeiros originais e posteriores. Além disso, existe viabilidade de a despesa ser reinscrita em resto a pagar. Atenta-se que é vedada a inscrição de restos a pagar sem que haja suficiente disponibilidade de caixa assegurada para esse fim (cf. parágrafo único do art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000), e também que os dados encontrados no Portal da Transparência não fornecem o período em que foram pagos os restantes.

Quadro 6 – Os valores do orçamento e as despesas públicas para habitação: período entre 2016-2019 (em reais)

Exercício financeiro	Autorizado	Executado	Restos pagos
2016	38.162.827,00	9.405.847,00	101.731.311,71
2017	51.351.554,00	6.221.014,00	23.962.579,56
2018	18.530.685,00	5.675.724,00	51.510.913,03
2019	21.506.500,00	4.925.414,00	58.232.196,04

Fonte: elaboração própria (2020), a partir de *sites* da Câmara dos Deputados, do Portal da Transparência, do Tesouro Gerência e do Portal da Transparência (2020).

## 5 Considerações finais

Buscou-se, ao longo desta análise do orçamento público da União, identificar as prioridades e a forma de aplicação de recursos para efetivação da moradia pela perspectiva da função orçamentária habitação, de modo que as disposições encontradas pudessem proporcionar a compreensão do orçamento como instrumento contábil e de efetivação do direito à moradia.

Para tal, foram analisadas leis orçamentárias (art. 164 da Constituição Federal), os relatórios de avaliação do processo orçamentário e as despesas executadas equivalentes fornecidas pelo Portal da Transparência da União e pelo *site* da Câmara dos Deputados.

A partir disso, iniciamos a apresentação dos resultados do estudo legislativo de orientação da aplicação de recursos públicos, pelas leis de diretrizes e o plano plurianual, com finalização pela descrição das despesas executadas conforme fixação na lei anual e autorizada pelo ditame orçamentário.

O desenvolvimento da pesquisa, em visão geral, possibilitou vislumbrar que o orçamento público formulou mecanismo de facilitação da efetivação do direito social à moradia com a identificação do programa orçamentário Moradia Digna como eixo central da estratégia de aplicação dos recursos públicos e as orientações gerais e

específicas para as ações do governo, perpassando os conceitos de infraestrutura habitacional e sustentabilidade de modo a apoiar comunidades.

No panorama proporcionado pela perspectiva da análise quantitativa da função habitação, contemplamos as seguintes conclusões.

*i)* O alcance primordial da moradia pertence ao urbano. Isso porque, apesar da existência de uma função orçamentária que privilegia restritivamente a área urbana (função urbanismo), a estrutura orçamentária da habitação fixa a classificação de atuação única no urbano, por meio da subfunções orçamentárias infraestrutura e habitação urbana. Além disso, anteriormente, a obsessão pelo âmbito urbano era em menor intensidade com a fixação da atuação, por meio da habitação urbana e habitação rural.

*ii)* O valor autorizado para despesas relacionadas à habitação é consideravelmente baixo. Ocupa a última colocação entre as funções da União, conforme dados e documentos do Portal da Transparência e o Painel do Cidadão.

*iii)* Os restos a pagar pagos são a realidade da moradia. Entre a somatória das despesas empenhadas, apenas uma não foi inscrita na classificação legal dos restos a pagar. Parte das quantias das despesas foi executada, e a despesa não inscrita não foi executada durante o exercício financeiro correspondente,

*iv)* Ressalta-se que parte dessas despesas foi executada, e a única despesa não inscrita na classificação de restos não foi executada durante o exercício financeiro, não chegando nem a ser concretizada.

É de reconhecer o empenho do processo orçamentário oriundo entre os Poderes Executivo e Legislativo para efetivação da moradia na perspectiva da habitação, sobretudo no lapso temporal 2016-2019. Merece particular atenção a identificação de prioridades para moradia digna, como também a autorização e a aplicação de recursos públicos para mudança da realidade da população.

Apesar disso, compreendemos que a efetivação do direito social à moradia adequada via orçamento público diante da análise quantitativa e avaliações não alterou a problemática entre texto constitucional e efetivação. A promoção da moradia continua de forma restrita à quantidade habitacional (com primazia das metas mensuráveis no PPA) e ao âmbito urbano.

## Referências

BRASIL. *Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13473.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13473.htm). Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 1º de nov. 2020.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1942. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. *Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009*. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13242.htm). Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016*. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm). Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016*. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13255.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13255.htm). Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.397, de 21 de dezembro de 2016*. Altera a Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2016c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13397.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13397.htm). Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13408.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13408.htm). Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017*. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/l13414.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13414.htm). Acesso em: 8 jun. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.587, de 2 janeiro de 2018*. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13587.htm). Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.588, de 3 janeiro de 2018*. Altera a Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2018b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13588.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13588.htm). Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2018c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13707.htm). Acesso em: 01 nov. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019*. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13808.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13808.htm). Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019*. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm). Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320). Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Relatório anual de avaliação: ano-base 2016*. [Brasília]: [Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão], 2017. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/rel\\_anual\\_de\\_avaliacao\\_ppa\\_2016\\_2019\\_volume\\_i.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/rel_anual_de_avaliacao_ppa_2016_2019_volume_i.pdf). Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Relatório anual de avaliação: sumário executivo: ano-base 2016*. [Brasília]: [Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão], 2017. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/170719\\_ppa\\_sumario-executivo.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/170719_ppa_sumario-executivo.pdf). Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Relatório anual de avaliação: sumário executivo: ano-base 2017*. [Brasília]: [Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão], 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/avaliacao\\_ppa\\_2017\\_sumario.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/avaliacao_ppa_2017_sumario.pdf/view). Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos. *Catálogo de metas: PPA 2016-2019*. [Brasília]: [Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão], 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/catalogo-de-metas-2018.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. *Portaria nº 17, de 24 de janeiro de 2019*. Brasília, DF: Presidência da República, 2019c. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/portaria-17-2019.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. *Portaria nº 180, de 25 de junho de 2018*. Brasília, DF: Presidência da República, 2018d. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/portaria\\_180\\_2018\\_atualiza\\_atributos\\_do\\_ppa\\_2016\\_2019\\_sem\\_assinatura.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/portaria_180_2018_atualiza_atributos_do_ppa_2016_2019_sem_assinatura.pdf). Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. *Portaria nº 290, de 19 de setembro de 2018*. Brasília, DF: Presidência da República, 2018e. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/180919\\_port\\_290.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/180919_port_290.pdf). Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. *Portaria nº 315, de 4 de outubro de 2017*. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/portaria\\_315\\_de2017.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/portaria_315_de2017.pdf). Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. *Portaria nº 403, de 6 de dezembro de 2019*. Brasília, DF: Presidência da República, 2019f. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/181206\\_port-403.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/181206_port-403.pdf). Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. *Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999*. Brasília, DF: Presidência da República, 1999d. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria\\_Ministerial\\_42\\_de\\_140499.pdf/](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/). Acesso: 1º nov. 2020.

BRASIL. *Portaria nº 612, de 25 de novembro de 2019*. Brasília, DF: Presidência da República, 2019e. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/plano-plurianual/portaria-no-612-de-25-de-novembro-de-2019-atualizacao-do-ppa>. Acesso em: 01 nov. 2020.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Por uma cultura de direitos humanos: direito à moradia adequada*. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH\\_moradia\\_final\\_internet.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf). Acesso em: 2 de ago. 2020.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico do orçamento federal*. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2017.

CONCEIÇÃO, Paula Gomes; MASTRODI, Josué. Da carga normativa do direito à moradia e sua eficácia social: análise a partir de estudo de caso da cidade de Campinas, SP. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1.468-1.494, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/24711/19151>. Acesso em: 1º nov. 2020.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Estatística e informações: demografia e indicadores sociais. Déficit habitacional no Brasil: 2015*. Belo Horizonte: FJP, 2018.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O caso dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

MASTRODI, Josué; ROSMANINHO, Mariane Dantas. O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 113-134, jul. 2013. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/317/333>. Acesso em: 1º nov. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O orçamento público no estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 76, p. 183-212, ago. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/seq/n76/2177-7055-seq-76-00183.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2020.

WEILLER, José Alexandre Buso; MENDES, Áquilas Nogueira. O orçamento por desempenho como ferramenta para gestão e avaliação da política de saúde no município de São Bernardo do Campo, no período 2006 a 2012. *Saúde debate*, v. 40, n. 110, p. 36-52, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-1104201611003>. Acesso em: 1º nov. 2020.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MASTRODI, Josué; BARBOSA, Veronica Elisa Soares. Orçamento público da União como forma de efetivação do direito social à moradia adequada. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 88, p. 103-130, abr./jun. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i88.1567.

---