

MARISTELA GHELLER HEIDEMANN

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Florianópolis, SC – Brasil

2002

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA-UFSC
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PROGRAMA DE MESTRADO
TURMA ESPECIAL – CONVÊNIO UFSC/URI



ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

MARISTELA GHELLER HEIDEMANN

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito, área de concentração Relações Internacionais, no Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer.

Florianópolis – SC

2002

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA-UFSC
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PROGRAMA DE MESTRADO
TURMA ESPECIAL – CONVÊNIO UFSC/URI

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

MARISTELA GHELLER HEIDEMANN

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada pelo curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis/SC, março de 2002.

BANCA EXAMINADORA:


Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer

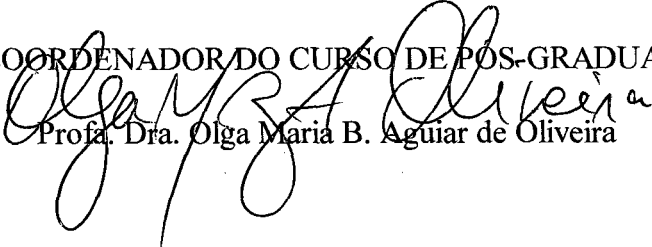
Prof. Dr. Índio Jorge Zavarizi

Prof. Dr. Josel Machado Correa

PROFESSOR ORIENTADOR:


Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer

COORDENADOR DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO:


Prof. Dra. Olga Maria B. Aguiar de Oliveira

DEDICATÓRIA

Aos meus queridos filhos, Bernardo, Nathalia e Eduardo,
pelo incentivo e compreensão.

AGRADECIMENTOS

Aos professores do Curso de Mestrado, pela qualidade das aulas ministradas.

Ao orientador, Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer, pela atenção dispensada, compreensão e contribuição oferecida em cada etapa da pesquisa.

À Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ, pelo apoio financeiro e pelas informações recebidas dos colegas do Departamento de Estudos Jurídicos, agradecimentos especiais.

À amiga, professora Msc. Raquel Fabiana Lopes Sparemberger, pelas sugestões ao presente trabalho, pelo estímulo transmitido, pela disponibilidade, pelo material e ajuda fornecidos; à Luciane e ao Osmar Veronese, pela solidariedade na angústia, palavras de incentivo e ajuda no desenvolvimento do texto.

Aos colegas, Dr. Gilmar Antônio Bedin, Dr. Darcísio Corrêa, Msc. José Corrêa, Msc. Idemir Bagatini, Msc. Luiz Paulo Zeifer, Msc. Aldemir Berwig, Msc. Douglas Lucca, Msc. Marcelo Kümel, Msc. Sergio Rodrigues, Eloisa Nair de Andrade Argerich, Etiane Barbi e Patrícia Moura, pelas palavras de incentivo.

Agradecimentos, também, aos amigos e colegas do curso, João Maria Mendonça e João Deciomar Gatelli, pela solidariedade durante todo o curso.

RESUMO

A presente pesquisa sobre Orçamento Participativo desenvolve-se voltada para uma possível constatação: a de que as normas legais editadas para harmonizar os procedimentos do orçamento público brasileiro podem contribuir para uma limitação na efetiva participação popular na elaboração do orçamento público e, conseqüentemente, na gestão pública. Na busca dessa confirmação, a investigação tem início com os aspectos históricos, gerais e da técnica legal do orçamento público brasileiro, os quais servem como um identificador do tema. Nessa fase, é evidenciado que o orçamento passou a ter maior expressão com o desenvolvimento de normas de padronização e fiscalização das três espécies orçamentárias, Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual, em todas as instâncias da federação, ocorrendo de forma mais acentuada após a Lei da Responsabilidade Fiscal. O estudo apresenta, na seqüência, um enfoque sobre o tema na Constituição e em regras legais infraconstitucionais específicas relacionadas às temáticas participação, poder local e receitas públicas, sendo que nestas o destaque é dado para a obtida através da arrecadação tributária, verificando-se os procedimentos legais adotados na sua classificação e repartição entre os entes da federação. Por fim, a análise é realizada no processo orçamentário, denominado de Orçamento Participativo, com enfoque na prática do município de Porto Alegre/RS, concluindo que o Orçamento Participativo sofre influências da organização administrativa tradicional e da estruturação da sociedade contemporânea, demonstrando que, apesar de o mesmo produzir mudanças ao implementar um procedimento de compartilhar o poder com representantes da comunidade e de ser permanentemente reavaliado, sofre restrições de ordem histórica, social, econômica, cultural e legal.

RESUMEN

Esta pesquisa tiene como tema de estudio el Presupuesto Público Participativo y se desarrolla hacia una probable constatación: la de que las normas legales editadas para una efectiva “Harmonización” de todos los procedimientos del Presupuesto Público Brasileño, están contribuyendo para un resultado opuesto, o sea, para una Limitación de la real Participación Popular, tanto cuando de la Elaboración del Presupuesto Público, y consecuentemente llegando a crear una limitación también en la participación de la Gestión Pública. Buscando esta confirmación, las investigaciones empezaron, primeramente encima de los aspectos históricos (en todo su ancho), y de la técnica legal del Presupuesto Publico Brasileño, los cuales sirven como un identificador del tema. En esta fase, es destacado que la cuestión Presupuesto pasó a tener mayor expresión con el desarrollo de normas de empadronamiento y fiscalización de los tres especies presupuestarias en todas las instancias de la federación, ocurriendo de manera más acentuada tras la Ley de Responsabilidad Fiscal. Este estudio presenta enseguida un enfoque sobre el tema dentro de la Constitución Federal y en normas Legales intra institucionales específicas relacionadas a :participación, poder local e ingresos públicos, siendo que en estos ingresos se dan destaque a los provenientes de recaudación tributaria, verificándose los procedimientos legales adoptados cuando de su clasificación y reparto en las instancias federal, provincial y municipal. Por último, el análisis fue realizado dentro del marco presupuestario conocido como Presupuesto Publico Participativo con foco en la práctica existente en la ciudad de Porto Alegre (Río Grande del Sur) a seguir concluyéndose que el Presupuesto Participativo sufre influencias de la administración Administrativa tradicional y también de la nueva forma de estructuración de la sociedad contemporánea, demostrando que, aunque se produzcan cambios, al implementar un procedimiento de compartir el poder con representantes de la comunidad y de manera a revalidarlo periódicamente éste sufre restricciones de varias órdenes, sean estas del ámbito histórico, económico, cultural y hasta del orden legal.

SUMÁRIO

RESUMO	v
RESUMEN	vi
LISTA DOS ANEXOS	ix
INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I	
O ORÇAMENTO PÚBLICO	04
1.1 Questões preliminares sobre o orçamento público	04
1.2 Aspectos históricos da origem do orçamento público	07
1.2.1 O orçamento público na Inglaterra	08
1.2.2 O orçamento público na França	09
1.2.3 A história orçamentária brasileira	10
1.3 Princípios constitucionais orçamentários	15
1.3.1 Princípios constitucionais da unidade e da universalidade orçamentária	16
1.3.2 Princípios constitucionais da anualidade e da legalidade orçamentária	20
1.3.3 Princípios constitucionais orçamentários da exclusividade e da especialização	23
1.3.4- Princípios constitucionais orçamentários da não-afetação e publicidade	25
1.4 Espécies de orçamento, elaboração e tramitação legislativa da proposta orçamentária na Constituição de 1988	28
1.5 Breve nota histórica das classificações orçamentárias	35

CAPÍTULO II

DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER E PARTICIPAÇÃO	46
2.1 A democracia participativa na Constituição de 1988	46
2.2 Poder local e receitas públicas	57
2.2.1 Receitas tributárias	58
2.2.2 Espécies de receitas tributárias no direito brasileiro e teorias de tributação	62
2.2.3 Elenco tributário municipal	64
2.3 Breves noções de orçamento público	69
2.4 Descentralização da gestão pública	71
2.5 A reforma do Estado e a Lei de Responsabilidade Fiscal	74
2.5.1 A gestão democrática sob o enfoque da Lei de Responsabilidade Fiscal	76
2.5.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Planejamento Municipal	77
2.6 O processo de planejamento e a gestão democrática sob o enfoque do Estatuto da Cidade	79

CAPÍTULO III

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	82
3.1 Questões preliminares acerca do Orçamento Participativo	83
3.2 O individualismo na aldeia global	85
3.3 A construção de uma nova esfera pública de participação	91
3.3.1 Estrutura de participação	93
3.3.2 Atores da participação	95
3.4 A prática da participação efetiva	100
3.4.1- O processo de participação	100
3.5 Método e critérios para a distribuição dos recursos de investimentos	106
CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	114
ANEXOS	121

LISTA DOS ANEXOS

I	-	Ciclo orçamentário	122
II	-	Classificação completa da despesa institucional	123
III	-	Portaria nº 42, de 14/04/1999	124
IV	-	Classificação completa da despesa funcional/programática	129
V	-	Portaria Interministerial nº 163, de 04/05/2001	130
VI	-	Formação do Código na Natureza da Despesa	148
VII	-	Exemplo da formação do Código da Natureza da Despesa	149
VIII	-	Classificação completa da despesa	150
IX	-	Formação do Código da Receita	151
X	-	Portaria nº 180, de 21/05/2001.....	152
XI	-	Exemplo da formação do Código da Receita	189
XII	-	Crescimento da população urbana no Brasil	190
XIII	-	Receitas tributárias municipais	191
XIV	-	Recursos públicos municipais/mundiais	192
XV	-	Mapa das 16 regiões de Porto Alegre	193
XVI	-	Quadro das instâncias do Orçamento Participativo	194
XVII	-	Regimento Interno do Orçamento Participativo	195
XVIII	-	Ciclo anual do Orçamento Participativo de Porto Alegre	208
XIX	-	Critérios e notas para distribuição dos investimentos no Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre – RS – 1992	209

INTRODUÇÃO

Num período em que o processo de democratização passou a ser um dos temas centrais da agenda política nacional, questões como participação na gestão pública, poder local e suas práticas são levadas além das fronteiras nacionais pelos meios de comunicação sendo as mesmas socializadas na busca de formas mais democráticas de administrar.

A partir da Constituinte pátria, instaurada em 1986, e ao longo da década de 90, torna-se cada vez mais clara para os movimentos sociais, a reivindicação de participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade.

A Carta Política de 1988 deu guarida à participação popular nas decisões de interesse público, a qual já encontra eco em muitas ações levadas a efeito pelo poder público.

Dentro dessa ótica, destaca-se o Orçamento Participativo, uma experiência que já rompeu fronteiras, sendo reconhecido internacionalmente como uma prática política com intenção de criar e consolidar uma esfera pública democrática de administração pública.

Na busca de uma resposta sobre o tema em foco, a presente pesquisa, utilizando o método dedutivo, direciona-se inicialmente para uma análise dos aspectos gerais do orçamento público: históricos, princípios constitucionais norteadores, espécies e ciclo orçamentário. Em seguida, parte para uma verificação mais detalhada dos procedimentos legais dessa prática legislativa e, ainda, após traçar alguns pontos essenciais à compreensão do processo, faz uma análise das classificações orçamentárias de observância obrigatória para todas as espécies de orçamento público e antes da federação, verificando exigências legais instituídas com a perspectiva de uma harmonização dos procedimentos legais de orçamento público.

Para desenvolver esta dissertação, garantindo-lhe maior objetividade, foram utilizados textos legais que compõem as regras diretamente relacionadas com a orçamentação e uma bibliografia sobre orçamento público, políticas públicas, gestão pública e participação.

O trabalho problematiza a questão de saber se o orçamento participativo se constitui numa terceira via de relação política administrativa, partindo da hipótese que o mesmo pode assim se constituir desde que haja uma mudança na sua estrutura de funcionamento, tanto na participação de todas as despesas orçamentárias quanto nas suas receitas.

O texto, em síntese, está estruturado em três capítulos distintos, além da introdução e considerações finais, e visa a atingir o objetivo de demonstrar a necessidade do orçamento participativo avançar para não se tornar uma repetição do sistema, apresentando uma projeção lógica sobre o tema do Orçamento Participativo para, ao final, contribuir de alguma forma para o processo de democratização no orçamento público.

O primeiro capítulo, “Orçamento Público”, faz uma abordagem histórica do instituto, relatando sua origem na Inglaterra, na França e no Brasil. Apresenta os princípios constitucionais aos quais o orçamento público deve obediência, como o da unidade, universalidade, anualidade, legalidade, exclusividade, especialização, não afetação e publicidade, bem como conceitos e as modalidades de orçamento existentes no Brasil: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e o Orçamento Anual – LOA, evidenciando-se ainda neste capítulo a elaboração e tramitação legislativa da proposta orçamentária na Constituição/88, denominada de ciclo orçamentário.

Para complementá-lo, objetivando oferecer elementos básicos suficientes para uma melhor compreensão do tema, são feitos alguns comentários sobre os documentos legais relacionados à técnica do orçamento público, ou seja, das classificações orçamentárias, ressaltando a harmonização destes critérios a partir da Lei Complementar 101/2000, em observância à Lei 4.320/64 e às Portarias em vigor, as quais estabelecem três critérios para classificar a despesa pública, quais sejam, institucional, funcional-programático e natureza da despesa, e o critério da fonte da receita para sua classificação.

O segundo capítulo, “Descentralização do Poder e Participação”, trata da legislação que prevê a descentralização da gestão pública e alguns de seus limites. Partindo do marco de que há mais de dois séculos o tema participação é inquietante na humanidade, evidencia que

no Brasil nasce uma nova cultura participativa a partir da década de 80, quando passa a surgir uma multiplicidade de organizações populares. Na defesa da idéia de que o Município é o local favorecido para o pleno desenvolvimento da participação, apesar de dificuldades normais, já que não é tarefa fácil romper com uma tradição secular de clientelismo e apadrinhamento dentro da política brasileira das prefeituras, apresenta a importância de uma efetiva participação, consciente na gestão e controle da coisa pública, sempre com garantias de um máximo de informações, para evitar que a mesma não seja um mero instrumento da administração pública ou mesmo algo passível de manipulação partidária.

Nesse recorte, examinam-se preceitos da Constituição Federal/88 e a legislação específica referente a questões da descentralização da gestão pública e receitas públicas, demonstrando que apesar da Constituição/88 promover a descentralização de competências e ampliar os recursos dos Municípios, os governos locais estão efetuando um gasto público social muito maior do que o aumento da sua receita. Apresenta também um estudo dos recursos públicos decorrentes da arrecadação tributária, proporcionando uma visão ampla das espécies destas receitas existentes no sistema tributário brasileiro, além de trazer uma análise do elenco tributário municipal, seja através de receita própria ou transferida da União e dos Estados, avançando para um estudo da responsabilidade na aplicação destes recursos, trabalhando com a temática da descentralização da gestão pública sob enfoques da Lei da Responsabilidade Fiscal e do Estatuto da Cidade.

O terceiro e último capítulo, intitulado “Orçamento Participativo”, analisa a prática desse processo, seus atores, regras, princípios e estrutura, tendo por parâmetro a experiência político-orçamentária da capital gaúcha. Nesse intento, enfatiza o Orçamento Participativo como uma terceira via de relacionamento político-administrativo, diferenciada das até então conhecidas, que pretende ir além das funções e da prática política do tradicional Estado representativo. A pesquisa enfoca a questão de como ocorre uma efetiva participação popular na administração pública, desde a criação da estrutura do Orçamento Participativo até a escolha de prioridades na destinação de receitas em investimentos públicos. Na seqüência, são apresentadas noções das dificuldades enfrentadas pelo Orçamento Participativo para um processo de integral participação popular na gestão pública, objetivo do mesmo, ressaltando a característica cada vez mais individual da sociedade moderna, que dificulta o êxito de iniciativas que pressupõem laços comunitários e a necessidade de mudanças na legislação orçamentária para que se impulse essa prática democrática.

CAPÍTULO I

O ORÇAMENTO PÚBLICO

1.1 Questões preliminares sobre orçamento público

Uma análise da Constituição Federal/88 permitiu-nos dimensionar a importância do processo orçamentário brasileiro. O Constituinte determinou um encadeamento lógico e sistemático ao planejamento da ação governamental, definindo uma estrutura num sistema constitucional de normas ordenadas em relação à matéria financeiro-orçamentária, criando três instrumentos do planejamento governamental: o plano plurianual (de quatro anos), que estabelece diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada; as diretrizes orçamentárias; e os orçamentos anuais. O plano e o programa de cada esfera de governo são elaborados em consonância com o respectivo Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), cumprindo a função de ligação entre estes e o orçamento anual, que é a pormenorização dessa programação, seu desdobramento, ou uma etapa do processo cuja vigência é anual, de tal forma que ocorre uma interação, de forma especial, no cumprimento das prioridades e metas estabelecidas.

Na verdade, o orçamento público é o planejamento que se apresenta como um instrumento essencial de viabilização para atingir o bem-comum da sociedade, cujo objetivo é apresentar um plano de financiamento e fornecer informações detalhadas a seu respeito. Apresenta-se, portanto, como um instrumento de planejamento. Assim sendo, ele representa a mais importante fonte de informação e de controle democrático do Estado, sendo importante observar que é ao longo desse processo que se concretizam as tarefas rotineiras do planejamento (conjunto coordenado de formulações com vista a possibilitar o alcance das

metas indispensáveis à consecução dos objetivos) e que o desenvolvimento tem início na análise da realidade atual, sobre a qual, pela reflexão, propõem-se objetivos em direção a um modelo futuro proposto, fazendo-se necessário adotar decisões que induzam os diversos agentes de mudança a se comportarem com eficiência, eficácia e criatividade, para que as metas propostas sejam alcançadas.

Nesse contexto, José Matias Pereira aborda que:

as metas definidas pelo planejamento apresentam-se, em termos qualitativos, como uma pretensão dos desejos e aspirações governamentais, ou seja, uma diretriz. A alocação de recursos orçamentários em cada um desses objetivos passa a ser o instrumental que permite o cumprimento de objetivos de governo; a base de custo para torná-los realidade. Para que isso se viabilize, o planejamento recolhe e analisa informações, elabora e avalia alternativas de ações futuras, subsidia decisões políticas e realimenta esse processo ao avaliar a eficácia das decisões tomadas. Desenvolve, ainda, no futuro, o exercício de reavaliação de alternativas, bem como reorienta o direcionamento do processo, caso seja necessário.¹

Ainda, segundo José Matias Pereira², os planos podem até não atingir seus objetivos quando são implementados, mas estes ficam inviabilizados e sequer podem ser tentados quando as necessárias alocações de recursos não são efetivadas no processo orçamentário. Assim sendo, o orçamento é instrumento essencial para os planejadores.

Ao tratar o tema, L. Benavides Gómes assinala que o planejamento, denominado por ele como atividade econômica do Estado, tem seu reflexo quantitativo no orçamento. Nesse sentido:

la actividade económica del Estado tiene su reflejo cuantitativo en el presupuesto, balance o relación de los gastos y ingresos por él realizados. Pero, al propio tiempo, el presupuesto es un proyecto, un plan de actuación económica. Después de definir el presupuesto como la expresión contable del plan económico de la Hacienda para un período de tiempo determinado podemos añadir, con palabras de Criado Abad: "El presupuesto se concreta en un estado de cifras, donde figuran, en un lado, la estimación de los gastos de Hacienda, mientras en otros constan los ingresos de la misma. Estos números expresan los valores monetarios de los costes de los servicios públicos- gastos - y la altura de los medios monetarios necesarios para atender aquellos servicios, con expresión de los lugares de donde proceden - ingresos. El presupuesto refleja externamente en cifras concretas el plan de la acción económica de la Hacienda; constituye una previsión que puede cumplirse o no."³

¹ PEREIRA, José Matias. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 125.

² Id. *Ibid.*, p. 125.

³ GÓMES, L. Benavides. *Introducción a la economía política*. Madri: Piramides, 1976, p. 128.

O orçamento pode ser visto como o ato que materializa a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, paralelamente à natureza e ao montante dos dispêndios a serem efetuados, que permitem atingir objetivos e metas. Estabelece quem será o responsável pelo pagamento das despesas, quanto o governo vai arrecadar da sociedade, além de determinar o que vai ser feito e quem serão os beneficiários desses investimentos.

Após sua aprovação pelo Poder Legislativo, o orçamento transforma-se em lei, e caberá ao governo, além de prestar contas à sociedade do que fez com os recursos gastos, demonstrar que cumpriu os objetivos propostos e atingiu as metas estabelecidas.

Para alguns doutrinadores, o orçamento público, depois da Constituição, apresenta-se como o ato mais importante na vida de uma nação.⁴ Tal entendimento decorre do fato de que se deve privilegiar a ação do planejamento governamental, pois quem aloca é quem planeja, considerando que a "essência do planejar é orçar".⁵

Neste sentido, é importante evidenciar que, na política orçamentária brasileira, se torna perceptível que a organização do Poder Executivo se sobrepõe às dos demais poderes, sendo sua importância respaldada nas atribuições conferidas pela Constituição Federal.

Relativamente à formulação da política orçamentária no Brasil, Naimar M. Ramos observa que os sistemas de planejamento governamental e de orçamento público:

envolvem a seleção de fins e escolha de meios para alcançar as metas selecionadas. São, por conseguinte, sistemas para proceder as escolhas acerca de fins e de meios. Neles existem diversos e complexos canais para troca de informações; canais que processam as informações concernentes àquilo que é desejado e avaliam a respeito do que está sendo realizado. No bojo desses sistemas nota-se uma série de processos intrincados, que ligam os valores políticos e econômicos, e que são integrais aos sistemas de planejamento e orçamentação. Fazer escolhas orçamentárias relacionadas com o emprego de fins e meios envolve especificamente a tomada de decisões políticas que alocam escassos recursos econômicos entre os setores público e privado da sociedade. De forma idêntica, envolve a tomada de decisões para alocar aqueles recursos dentro do sistema privado, considerando a possibilidade de diferentes usos alternativos.⁶

⁴ ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio F. da. *Manual de direito financeiro e direito tributário*. 10. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 75.

⁵ CASTRO, Cláudio de Moura e OLIVEIRA, João batista Araújo, apud PEREIRA, José Matias. Op. cit., p. 130.

⁶ RAMOS, Naimar M. *Planejamento e política financeira do governo*. Brasília: Esaf, 1982, p. 65.

Torna-se perceptível que a política orçamentária está profundamente envolvida com a questão do processo decisório, sejam decisões políticas, tendo em vista o amplo elenco de alternativas que se encontram à disposição das autoridades governamentais, sejam decisões econômicas, referentes à destinação de recursos orçamentários, dentre outras disponíveis das autoridades governamentais. Assim, para que possa a política orçamentária cumprir suas finalidades, é mister a produção de informações detalhadas e consistentes que serão utilizadas no processo decisório de alocação de recursos, já que a política,

como em qualquer processo decisório, acaba estabelecendo novas formas de interação entre os agentes envolvidos, o que leva a alterações e mesmo ao descumprimento das normas do processo de formulação e execução do orçamento, contribuindo, assim, para o surgimento de disfunções que levam a uma dicotomia e produzem crescente distanciamento da participação da sociedade no processo orçamentário no Brasil.⁷

Ainda, para esse autor,

Richard Musgrave, numa formulação objetiva, identificou três funções básicas da política orçamentária. Essas diretrizes de política objetivam, em primeiro lugar, a satisfação das necessidades sociais e que, portanto, requerem que o governo (Estado) imponha tributos para fins de receitas, e promova dispêndios visando à aquisição de bens e serviços que seriam colocados à disposição da comunidade. A segunda residiria na aplicação de certas correções de distribuição de renda e seria favorecida caso o governo [Estado] adicionasse as rendas de determinados grupos na sociedade por meio de transferências e procurasse reduzir as rendas de outros, mediante a aplicação de impostos. E, por último, trata da utilização da política orçamentária para os propósitos de estabilização econômica, implicando, para tanto, a necessidade de, em certas ocasiões, promover um aumento no nível de demanda por meio de uma política de déficits e, em outras oportunidades, restringir a demanda com base em uma política de superávits.⁸

1.2 Aspectos históricos da origem do orçamento público

Importa observar que a origem dos orçamentos se deve a razões de natureza política e não financeira, eis que foi a exigência descabida de impostos pelos monarcas o seu ponto de partida. De regra, fixa-se no artigo 12 da Magna Carta imposta ao Príncipe João Sem Terra, em 1215, na Inglaterra, a origem do orçamento.

⁷ PEREIRA, José Matias. Op. cit., p. 136.

⁸ MUSGRAVE apud PEREIRA, José Matias op. cit., p. 133.

1.2.1 O orçamento público na Inglaterra

Para os tratadistas, em especial Jesse Burkhead,⁹ e Arizio de Viana,¹⁰ os marcos históricos determinantes da origem do orçamento, enquanto previsão e autorização, foram a Carta Magna de 1215, com João Sem Terra (João III) e a Declaração de Direitos (*Bill of Rights*), assinada em 1689, apesar de não se poder negar a sua existência, como simples quadro de previsão, nas mais rudimentares organizações.

Na Inglaterra, a origem do orçamento ocorreu durante o regime absolutista, com todos os poderes concentrados num único soberano que, a seu critério, criava e cobrava tributos sem qualquer participação do povo. Com o objetivo de diminuir essa concentração de poderes e pretendendo escapar do até então ilimitado poder discricionário do rei em matéria tributária, a nobreza britânica desencadeou um movimento, no século XIII, que veio a ser reconhecido por João III, culminando com a outorga na Carta Magna, a qual assim constava no artigo 12:

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante.¹¹

Com a *Bill of Rights*, o dispositivo do artigo 12 da Carta Magna tornou-se mais claro, proibindo-se, de uma maneira geral, toda a arrecadação de dinheiro, para a Coroa ou para seu uso, que contrariasse o modo disposto pelo Parlamento, passando a assim constar: “A partir desta data nenhum homem será compelido a fazer qualquer doação, empréstimo ou caridade, ou a pagar imposto, sem consentimento comum através da Lei do Parlamento”.¹²

O referido Diploma Legal ainda introduziu a separação entre as finanças do reino (Estado) e as finanças da Coroa, as quais, além de passarem a ser anualmente organizadas na chamada “Lista Civil”, deveriam ser aprovadas pelo Parlamento.

Para Arizio de Viana, um avanço bastante significativo na organização das finanças públicas inglesas foi a aprovação, em 1787, da Lei do Fundo Consolidado. Esta lei, segundo o

⁹ BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971, pp.3-9.

¹⁰ VIANA, Arizio de. *Orçamento brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1950, p. 43.

¹¹ BURKHEAD, Jessé. Op. cit., p. 4, mesmo este artigo não se referindo à “despesa pública”, é ele geralmente citado pelos financistas como uma espécie de embrião do orçamento público na Inglaterra.

¹² BURKHEAD, Jessé. Op. cit., p. 4.

autor, representou a criação de um sistema que permitia ao Parlamento inglês não discutir a legitimidade dos impostos nem das despesas; simplesmente aprovava o pedido do Governo, em globo. Somente havendo excedente é que se tornava possível discuti-lo para ver se havia impostos desnecessários e que deviam ser abandonados.¹³ Explica ainda que "essa discussão nunca se verifica, porque os serviços administrativos crescem e o Governo é sempre obrigado a pedir maiores verbas e, daí, a aprovação dos recursos solicitados, ainda que, para obtê-los, seja preciso criar novos impostos ou agravar os existentes."¹⁴

Ocorre que, somente em 1822, o chanceler do Erário passou a apresentar ao Parlamento uma exposição que fixava a receita e a despesa de cada exercício. Para Jesse Burkhead, essa data marca o início do orçamento plenamente desenvolvido na Grã-Bretanha.¹⁵

Assevere-se que, desde o princípio, se visava respeitar as prerrogativas do Executivo como o responsável pelas finanças do Estado, sendo que ao Legislativo competia aprovar, reduzir ou rejeitar a despesa proposta, bem como o controle da execução do orçamento. Tal modelo ainda hoje é seguido, não tendo sofrido modificações sensíveis quando da transferência das atribuições executivas da Coroa para o Gabinete.

Assim, por duas razões, é inegável a importância histórica do orçamento inglês: primeira, por delinear a natureza técnica e jurídica desse instrumento; segunda, por difundir a instituição orçamentária para outros países.

1.2.2 O orçamento público na França

Na França, como na Inglaterra, o orçamento público surgiu após a adoção do princípio do consentimento popular do imposto outorgado pela Revolução de 1789, culminando na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Jessé Burkhead anota que uma das poucas oportunidades em que o princípio do controle representativo sobre a criação de impostos não foi respeitado foi no período

¹³ VIANA, Arizio de. Op. cit., p. 43.

¹⁴ Id. Ibid., p.43.

¹⁵ BURKHEAD, Jessé. Op. cit., p. 5.

napoleônico, claramente autoritário, mas, com a Restauração, a Assembléia Nacional começou a participar do processo orçamentário. Aponta que, em 1815, o Parlamento apenas decretava a lei financeira anual sem, no entanto, controlar o detalhamento das dotações. Foi a partir de 1831, que o controle parlamentar sobre o orçamento passou a ser complexo.¹⁶

Acrescenta ainda que o sistema orçamentário francês, em sua fase inicial, ajudou a consolidar algumas regras, hoje aceitas como básicas na concepção doutrinária do orçamento público: a anualidade do orçamento; a votação do orçamento antes do início do exercício; o orçamento deve conter todas as previsões financeiras para o exercício (princípio da universalidade); e a não-vinculação de itens da receita a despesas específicas (princípio da não afetação das receitas).¹⁷

Importante salientar que desde o seu surgimento na Inglaterra, no século XIII, com o objetivo de limitar o poder discricionário do Rei de tributar, o orçamento público, ao longo dos séculos, tornou-se o principal instrumento formal de importância administrativa, econômica e contábil das instituições do Estado. Segundo José Olavo do Nascimento¹⁸, foi somente no fim do século XIX que o orçamento começou a deixar de ser apenas leis de impostos para transformar-se, ainda que formalmente, em um instrumento de ação governamental.

1.2.3 A história orçamentária brasileira

O processo orçamentário no Brasil ocorre de acordo com uma concepção abrangente, sistemática e continuada, com uma dinâmica seqüencial repetida anualmente, já que a peça orçamentária é o documento definidor de todo o processo de gestão dos recursos públicos. Em que pese sua importância, em regra, não há um maior engajamento da sociedade na sua elaboração e execução.

A política orçamentária brasileira passou por um processo de aperfeiçoamento desde a sua instituição. Ainda na primeira década do século XIX, antes da Constituição de 1824, com

¹⁶ BURKHEAD, Jessé. Op. cit., p. 9.

¹⁷ Id. Ibid., p. 10.

¹⁸ NASCIMENTO, José Olavo do. *O orçamento público: aspectos relevantes*. 2. ed. Porto Alegre, 1996. p. 4.

a transferência do rei de Portugal, D. João VI, para o País, introduziu-se uma escrituração contábil das receitas e despesas, uma espécie de controle e fiscalização do orçamento.

Apesar de a política orçamentária estar presente em todas as Constituições brasileiras, foi somente na Constituição Federal de 1988 que ela aparece de forma marcante, já que a Carta dedica um capítulo específico ao orçamento. Passa-se agora a analisar o orçamento nas Constituições brasileiras.

Desde a primeira Constituição brasileira, havia dispositivos referentes à elaboração de orçamentos formais. A Constituição Imperial de 1824, em seu artigo 172, determinava que fosse apresentado, anualmente, à Câmara um balanço geral, que servia de base para a discussão e a organização legal do orçamento geral da nação. O referido artigo assim estabelecia:

O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.¹⁹

Acerca da primeira lei orçamentária brasileira, há divergência doutrinária: alguns autores, como Luiz Emygdio F. da Rosa Júnior acreditam que a mesma teria sido de 14/12/1827²⁰, já outros doutrinadores, dentre eles, Alberto Deodato²¹, lecionam que o primeiro orçamento brasileiro teria sido de 15/12/1830, e fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 1831, já que inúmeros problemas, como dificuldades de comunicação e deficientes mecanismos arrecadadores nas províncias, teriam impedido a existência de uma lei orçamentária.

Dejalma de Campos, neste mesmo viés, assim se expressa: "No Brasil, embora o primeiro orçamento estivesse previsto na Constituição de 1824, ele só foi regularmente votado para o exercício de 1831-1832, instituído por Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830."²²

¹⁹ CAMPANHOLE, Adriano e outro. *Constituições do Brasil*. 10.ed, 2.tiragem. São Paulo: Atlas, 1992, p. 767.

²⁰ ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio F. da. Op. cit., 1995, p. 74.

²¹ DEODATO, Alberto. *Manual de ciência das finanças*. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 276, assim refere: "Entretanto, só poderemos considerar como o primeiro orçamento brasileiro o que consta do Decreto legislativo de 15 de dezembro de 1830".

²² CAMPOS, Dejalma. *Direito financeiro e orçamentário*. São Paulo: Atlas, 1995, p. 71.

Com a Proclamação da República, a Constituição de 1891 trouxe importante alteração na distribuição das competências em relação ao orçamento: a elaboração da proposta, que até então era de competência do Executivo, passou a ser função privativa do Congresso Nacional, assim como a tomada de contas do Executivo. Visando auxiliar o Congresso no controle, a Constituição instituiu um Tribunal de Contas (artigos 34 e 39).²³

Arizio de Viana observa que os parlamentares tiveram de decidir a qual das duas casas do Congresso caberia elaborar o orçamento. Ficou a iniciativa por conta da Câmara dos Deputados, com a interferência do Poder Executivo, visto que “sempre partiu do gabinete do Ministro da Fazenda que, mediante entendimentos reservados e extra-oficiais, orientava a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária”.²⁴

Em 1922 foi instituído o Código de Contabilidade da União (Decreto nº 4.536, de 28/1/1922), que, juntamente com o seu regulamento (Decreto nº 15.783, de 8/11/1922), formalizou o que na prática já existia (o Executivo fornecia ao Legislativo todos os elementos para que este exercitasse sua atribuição de *iniciar* a elaboração da lei orçamentária). Há que se reconhecer as importantes conquistas técnicas alcançadas com esses instrumentos legais, pois os mesmos possibilitaram ordenar todos os procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais, etc, que já caracterizavam a gestão em âmbito federal.

Assim previa o artigo 13 do Código de Contabilidade da União: "O governo enviará à Câmara dos Deputados até 31 de maio de cada ano, a proposta de fixação da despesa, como o cálculo da receita geral da República, para servir de base à iniciativa da Lei de Orçamento".²⁵

A preocupação do governo federal sempre foi a de padronização dos orçamentos públicos. Quando ainda na década de 30 tentou consolidar a dívida externa brasileira, encontrou grandes dificuldades devido às diferenças de nomenclaturas e títulos, além de sérias falhas nos procedimentos contábeis em uso. Segundo James Giacomoni²⁶, ao se proceder a uma verificação local, as autoridades federais constataram um quadro caótico, com balanços fictícios, finanças públicas sem contabilidade e sem estatísticas, dentre outras constatações que se revelaram chocantes eivas.

²³ CAMPANHOLE, Adriano e outro. Op. cit. pp.752-753.

²⁴ VIANA, Arizio de. Op. cit., p. 76.

²⁵ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 7.ed. São Paulo: Atlas, 1997, p. 50.

²⁶ Id. *Ibid.*, p. 53.

A Constituição outorgada a 16 de julho de 1934, após a Revolução de 1930, representou o rompimento com o passado, tendo a autonomia dos Estados e o federalismo da Constituição de 1891 cedido lugar à centralização da maior parte das funções públicas na área federal, sendo o orçamento tratado em destaque, classificado em uma seção própria, com a competência para a elaboração da sua proposta atribuída ao Presidente da República. Cabia ao Legislativo a votação do orçamento (com a possibilidade de emendá-lo sem qualquer limitação, o que pode ser caracterizado como uma co-participação dos dois Poderes na elaboração da importante lei) e o julgamento das contas do Presidente, contando para tal com o auxílio do Tribunal de Contas.²⁷

Com o Estado Novo surge a Constituição de 1937, na qual a elaboração orçamentária foi tratada com destaque, merecendo um capítulo especial com seis artigos. Segundo Arizio de Viana²⁸, a proposta orçamentária seria elaborada por um departamento administrativo a ser criado junto à Presidência da República e votada pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal (uma espécie de Senado que contaria também com dez membros nomeados pelo presidente da República), mas, na verdade, o orçamento federal foi sempre elaborado e decretado pelo chefe do Executivo, pois essas duas câmaras legislativas nunca foram instaladas.

O regime fortemente autoritário do Estado Novo liquidou com o que restava de autonomia dos Estados e dos Municípios. Em 1939, o Decreto-lei nº 1.202 transferiu ao Presidente da República a prerrogativa de nomear os governadores estaduais (interventores) e a esses a nomeação dos prefeitos municipais, também determinando a criação, em cada Estado, de um Departamento Administrativo, integrado por membros nomeados pelo Presidente da República, o qual possuía, dentre outras atribuições, a responsabilidade em aprovar os projetos de orçamento do Estado e dos Municípios, bem como fiscalizar a execução dos mesmos.

No final dessa década, chegou-se a aprovar uma resolução que atribuiu ao Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda a função de elaborar um estudo

²⁷ CF 1934, arts. 50, §1º, 39, § 2º e 40.

²⁸ VIANA, Arizio de. Op. cit., p. 75-83.

que conduzisse à padronização das normas e à classificação dos orçamentos dos três níveis. Ao comentar tal fato, James Giacomoni refere:

O Conselho Técnico, ao levantar as classificações em uso nos Estados e Municípios, chegou a minúcias tais como: a classificação das receitas estaduais compreendia 789 rubricas, das quais 595 diferentes entre si; no nível municipal, foram identificados 1.396 títulos, dos quais 788 diferiam entre si. Na parte da despesa, a situação não era melhor, em função da liberdade na seleção das Consignações e verbas e, principalmente, na interpretação de suas ementas.²⁹

Como resultado desse trabalho, o Conselho Técnico de Economia e Finanças elaborou um projeto do padrão orçamentário a ser utilizado pelos Estados e Municípios, analisado na 1ª Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, convocada pelo governo federal e realizada em 1939, que aprovou o projeto de padronização que foi publicado pelo governo federal pelo Decreto-lei nº 1.804, de 24-11-1939. Este Departamento, em 1943, pelo Decreto-lei nº 5.511 é transformado em Conselho Administrativo.

Com a Constituição de 1946, o orçamento voltou a ser formulado de forma conjunta, com o Executivo elaborando o projeto e encaminhando-o para discussão e votação nas casas legislativas, onde, por emendas, havia a co-participação do Poder Legislativo. Ressalta James Giacomoni que nesta Constituição "os dispositivos constitucionais sobre o orçamento consagravam certos princípios básicos (unidade, universalidade, exclusividade e especialização), além de evidenciar, de forma mais clara, o papel do Tribunal de Contas"³⁰.

A redemocratização que havia se instalado no País com a Constituição de 1946 assumiu características marcadamente autoritárias com o regime que derivou do Movimento de 1964, o qual trouxe reflexos no equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo, em especial na questão das competências no processo orçamentário.

Nas décadas que se seguiram foram realizadas mais duas conferências da contabilidade pública e assuntos fazendários, além de serem baixadas outras normas de aplicação do padrão orçamentário, mas somente em 17/03/1964 o Congresso Nacional aprovou a Lei que tornou o nº 4.320, produto de longo estudo que chegou com o compromisso de consolidar a

²⁹ GIACOMONI, James. Op. cit, p. 52.

³⁰ Id. Ibid., p. 51.

padronização dos procedimentos orçamentários para os três níveis de governo, frustrando os que pretendiam uma legislação mais avançada.

Por fim, a Constituição Federal/67,

deu especial relevância ao orçamento, disciplinando-o através de oito artigos e inúmeros parágrafos. Novas regras e princípios foram incorporados aos processos de elaboração e fiscalização orçamentárias (...). A grande novidade, porém, residiu na retirada de prerrogativas do Legislativo quanto à iniciativa de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei do orçamento.³¹

Assim, resultou limitada a participação do Legislativo apenas ao papel de aprovar o projeto de lei oriundo do Executivo, já que a hipótese de rejeição era impossível de ser considerada, pois o governo não teria como iniciar seu exercício financeiro sem um orçamento como guia.

A Emenda Constitucional nº 1/1969, apesar das inúmeras inovações, em nada alterou os dispositivos sobre o orçamento.

A década de oitenta é marcada por campanhas de forte conteúdo popular, como a das eleições diretas para Presidente da República e a da convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte. Esta, em 5 de outubro de 1988, legou ao Brasil a sétima Constituição brasileira (oitava para os que entendem ser a EC nº1/69 uma nova Carta Política), na qual insculpiu a questão orçamentária, num capítulo com cinco artigos, desdobrados em incisos, parágrafos e alíneas, os quais prevêm a exigência de, anualmente, o Executivo encaminhar ao Legislativo projeto de lei das diretrizes orçamentárias com o objetivo de orientar a elaboração da lei orçamentária anual, além de devolver ao Legislativo a prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei do orçamento.³²

1.3 Princípios constitucionais orçamentários

Com a finalidade de imprimir maior certeza no cumprimento de suas regras, desde a sua criação, o orçamento público é cercado por uma série de regras. Apesar da utilidade

³¹ GIACOMONI, James. Op. cit, p. 51.

³² Id. Ibid., p. 53.

conceitual, muitos princípios, conforme será estudado, ao longo dos anos não conseguiram acompanhar a complexidade das finanças públicas do Estado Moderno, sendo prova disso as várias exceções apresentadas no próprio dispositivo constitucional que estabelece o princípio.

Consoante declinado, o orçamento público surgiu para restringir e disciplinar o grau de arbítrio dos governantes, visto que estes possuem prerrogativas para cobrar tributos dos cidadãos. Ocorre que para este controle se efetivar torna-se necessário que no processo de elaboração da proposta orçamentária sejam respeitados determinados princípios orçamentários, os quais se apresentam como as premissas básicas de ação a serem cumpridas na elaboração da proposta orçamentária. Dentre esses princípios, destacam-se: princípio da unidade, da universalidade, anualidade orçamentária, legalidade, exclusividade, publicidade, equilíbrio, orçamento bruto, não afetação da receita, da especificação, dentre outros.

1.3.1 Princípios constitucionais da unidade e da universalidade orçamentária

O primeiro deles, princípio da unidade orçamentária, está previsto no artigo 2º da Lei 4.320/64, o qual determina que "o orçamento deve ser uno, isto é, cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento."³³

Na verdade, cada unidade orçamentária é responsável pela programação de suas despesas e previsão de suas receitas, o que será, posteriormente, consolidado em um único orçamento e possibilitará o conhecimento do desempenho global das finanças públicas.

José Afonso da Silva aponta para a possibilidade de violação do princípio da unidade bem como das profundas transformações que sofrera, acrescentando:

A exigência de que o orçamento fosse uno, como dispunha o artigo 73 da Constituição Federal de 1946, assentava-se de que todas as contas orçamentárias contassem de um só documento e de uma única caixa, o que visava facilitar o controle político das atividades financeiras do Estado. A unidade orçamentária então consistia, segundo a lição de Gaston Jêze, "em apresentar o orçamento de tal forma que seja suficiente fazer duas somas para obter o total das despesas e o total das receitas e uma subtração entre dois totais para saber se o mesmo apresenta um equilíbrio, um excedente de receita ou um *deficit*."³⁴

³³ GIACOMONI, James. Op. cit, p. 66.

³⁴ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: RT, 1972, p. 140.

Havia, nesta concepção clássica, três obrigаторiedades para que o princípio da unidade fosse observado: uma unidade de caixa, ou seja, todas as receitas e despesas iriam compor um fundo geral, proibindo-se vinculações para fins/despesas pré-estabelecidos; unidade de conta, para se poder saber se a situação que se apresenta é de *déficit*, *superávit* ou equilíbrio orçamentário; e unidade de documento, não se permitindo orçamentos paralelos.

No dizer de Sebastião de Sant'anna e Silva,

o princípio da unidade orçamentária sempre esteve sujeito a freqüentes violações, através da prática dos orçamentos paralelos e extraordinários ou de caixas ou fundos especiais para financiamentos específicos de determinados gastos públicos (...) Para evitar que a administração financeira central e as autoridades responsáveis pela elaboração da política fiscal perdessem a indispensável visão de conjunto do setor público da economia nacional, tornou-se necessário substituir por outro o princípio da unidade orçamentária ou pelo menos modificar seus conceitos tradicionais.³⁵

Com o Estado cada vez mais intervencionista, a unidade orçamentária meramente instrumental tornou-se impossível de ser observada. A existência de orçamentos paralelos das autarquias e entidades paraestatais e a criação de fundos especiais destinados a despesas específicas faziam com que o princípio fosse freqüentemente violado, sendo necessário redefinir seu conceito.

Nesse viés, esclarece Luiz Emygdio F. da Rosa Júnior³⁶ que, numa concepção tradicional, este princípio significa que todas as receitas e despesas deveriam estar reunidas em um único documento, para que assim se pudesse apreciá-las de forma conjunta. Mas a Constituição de 1988 deu uma visão mais moderna ao referido princípio, estabelecendo no artigo 165, § 5º que o orçamento anual será integrado por três partes: a) o orçamento fiscal, compreendendo as receitas e despesas de todas as unidades e entidades da administração direta e indireta; b) o orçamento de investimento das empresas estatais, ou seja, diz respeito às empresas em que a União, direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social com direito a voto; e c) o orçamento das entidades de seguridade social, o qual, segundo dispõe o artigo 195 da CF/88, compõe-se dos recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das contribuições sociais dos empregadores

³⁵ SILVA, Sebastião de Sant'anna e. *Os princípios orçamentários*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962, p. 21.

³⁶ ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio F. da. Op. cit., p. 81.

incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro dos trabalhadores e sobre a receita de concursos de prognósticos.

Ainda, conforme dispõe o artigo 56 da Lei 4.320/64, assegura-se também a unidade de caixa, já que para o recolhimento das receitas deve observar-se a unidade de tesouraria, sendo vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

Assim, numa visão atual, não podemos mais dizer que o princípio da unidade significa que o orçamento importe na "existência de um documento único, mas sim que os diversos orçamentos sejam harmônicos entre si",³⁷ devendo haver uma integração entre os diversos orçamentos (fiscal, de investimentos e da seguridade social), compreendendo as receitas e despesas de todos os Poderes, fundos e órgãos.

Já o princípio da universalidade está previsto no artigo 165, § 5º da Constituição Federal e nos artigos 2º, 3º, 4º, 6º e 32º da Lei 4.320/64. É entendido como uma determinação para que todas as receitas e despesas sejam incluídas no orçamento com valores brutos, sem qualquer compensação ou dedução para que se retratem fielmente as finanças do Estado.

Para perscrutar tal princípio, é conveniente reproduzir as normas que lhe dão corpo, a iniciar pelo disposto na Lei Fundamental:

Art. 165

§ 5º. A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Na legislação infraconstitucional, encontra-se na Lei 4.320/64, com a seguinte redação:

Art. 2º. A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

³⁷ ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio F. da. Op. cit., p. 81.

Art. 3º. A Lei de Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação de receita as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.

Art. 4º. A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do governo e da administração centralizada, ou que por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

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

Art. 6º. Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

§1º. As cotas de receita que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada à transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber.

Art. 32 A Lei de Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação de receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.

No dizer de Luiz Emygdio F. da Rosa Jr.³⁸, o referido princípio tem como objetivo proporcionar maior clareza ao orçamento, facilitando a sua compreensão e possibilitando que o mesmo retrate fielmente as finanças do Estado.

Segundo Sebastião de Sant'Anna e Silva, o princípio da universalidade possibilita ao Legislativo:

a) conhecer a priori todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização; b) impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar; c) conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las.³⁹

Assim sendo, o princípio da universalidade determina a inclusão de todas as receitas e todas as despesas na lei orçamentária, de tal forma que na receita são incluídos todos os recursos que a União está autorizada a arrecadar e, na despesa, são fixadas todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos. É importante evidenciar que:

³⁸ ROSA JÚNIOR, Luis Emygdio. Op. cit., p. 84.

³⁹ SILVA, Sebastião de Sant'Anna e. Op. cit., p.14.

O princípio da universalidade exige a não-afetação ou a não-destinação da receita para essa ou aquela despesa. Isso evita que uma repartição apure certa receita pela venda de seus bens e a empregue na cobertura de despesas não-previstas no orçamento, não-cobertas por recursos correlativos.⁴⁰

Salienta Alberto Deodato que:

A universalidade manda reunir, num documento único, todas as receitas e despesas públicas. Mas, nos Estados democráticos o orçamento exige, para a sua fiscalização, que as despesas sejam discriminadas, a fim de se saber a soma atribuída a cada Ministério e a cada serviço departamental. Exige, além disso, que sejam especificadas as parcelas de material e pessoal. Sem essa discriminação e especialização, o Executivo poderia fraudar as resoluções do Legislativo e praticar o estorno, passando as verbas de serviços determinados para outros.⁴¹

A determinação do disposto no artigo 5º da Lei 4.320/64, acima transcrito, legisla no sentido da obrigação de constar no orçamento dotações globais, ressalvadas algumas exceções.

1.3.2 Princípios constitucionais da anualidade e da legalidade orçamentária

O princípio da anualidade ou periodicidade foi introduzido no século XVII, na Inglaterra, onde se achava estreitamente ligado à regra da anualidade dos tributos, eis que estes somente seriam votados para o período de um ano⁴². Neste ponto esclarece Sebastião de Sant'anna e Silva que "em conseqüência, para dispor de recursos que lhe permitissem financiar seus gastos e os de seu governo, era o rei obrigado a convocar anualmente o Parlamento, para que este o autorizasse a cobrar os impostos necessários"⁴³, de tal forma que o Parlamento mantinha uma permanente vigilância sobre os gastos do Executivo, e se fossem efetuados gastos indevidos, no exercício seguinte o Parlamento poderia negar autorização para a cobrança do tributo cuja renda foi mal aplicada.

⁴⁰ DEODATO, Alberto. Op. cit., p. 294.

⁴¹ Id. Ibid., p. 295.

⁴² Id. Ibid., p. 281.

⁴³ SILVA, Sebastião de Sant'anna e. Op. cit., 1962, p. 34.

Para José Afonso da Silva,

A periodicidade orçamentária interessa do ponto-de-vista político, financeiro e econômico. Sua importância do ponto de vista político está em conceder-se ao Congresso Nacional a oportunidade de intervir periodicamente na atividade financeira do Estado, quer aprovando a proposta de orçamento para o período seguinte, quer especialmente pela atuação de sua função fiscalizadora sobre a administração financeira, o que importa numa limitação ao Executivo, e se revela como um elemento de democracia. Seu interesse sobre o ponto de vista financeiro está em marcar-se um período durante o qual se efetue a arrecadação e contabilização dos ingressos e se comprometam e paguem as despesas autorizadas, de maneira que se garanta a ordem e a adequada formação e execução orçamentária, encerrando-se as contas públicas em determinado momento e procedendo-se os respectivos balanços e controles de resultados. Finalmente, interessa do ponto de vista econômico "com o fim de prever as flutuações do ciclo como variações dos processos econômicos manifestados em determinados períodos, de modo que o orçamento público se acomode o melhor possível a essas flutuações depressivas ou expansivas da renda nacional."⁴⁴

De acordo com esse princípio, as estimativas orçamentárias devem referir-se a um período determinado de tempo, que varia entre os países, mas geralmente corresponde ao período de um ano e ainda fazendo-o coincidir com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro), como é o caso da França, Bélgica, Espanha, Argentina, apesar de alguns países adotarem como ano financeiro outros períodos. Segundo acrescenta José Afonso da Silva⁴⁵, na Itália, o exercício financeiro corresponde ao período de 1º de julho a 30 de junho; já na Alemanha e na Inglaterra, 1º de abril a 31 de março e nos Estados Unidos, 1º de outubro a 30 de setembro. Esclarece ainda o autor que a escolha dos períodos dos anos financeiros está relacionada à economia preponderante do país, exemplificando que uma economia que esteja assentada na agricultura fará com que o ano orçamentário coincida com o ano agrícola, já que a receita terá origem na colheita e comercialização.

No dizer de Luiz Emygdio F. da Rosa Júnior,

A vigência periódica do orçamento fundamenta-se principalmente nas seguintes razões:

- a) a previsão orçamentária não pode ter uma existência ilimitada, sob pena de ficar fora do alcance da capacidade humana;
- b) sendo periódico o orçamento, há um maior controle quanto à sua execução;

⁴⁴ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 133.

⁴⁵ Id. Ibid., p. 133.

c) o contribuinte está mais protegido, eis que, periodicamente, se pode fazer uma revisão da carga tributária e adaptá-la às necessidades do Estado, que, como se sabe, variam no tempo e no espaço.⁴⁶

No Brasil, o ano financeiro coincide com o ano civil, ficando estabelecido no artigo 34 da Lei 4.320/64 que "O exercício financeiro coincidirá com o ano civil."

Exercício financeiro pode ser definido como o período de tempo em que são executadas as contas orçamentárias. Lembra ainda José Afonso da Silva que não se pode confundir exercício financeiro com ciclo orçamentário, já que este abrange um período muito maior que aquele, pois compreende todas as etapas que compõem o ciclo orçamentário, desde a sua elaboração e execução, até a aprovação das contas encerradas.⁴⁷

Resta ainda analisar o princípio da anualidade com relação à espécie de orçamento denominada de plurianual. O plano plurianual, como é tratado pela Constituição Federal no artigo 48, II, tem uma vigência de quatro anos. A determinação legal é no sentido de que todas as despesas de capital que ultrapassam um exercício financeiro devem ser incluídas no orçamento plurianual, sob pena de não poderem ocorrer. Numa leitura desatenta, poder-se-ia entender que o princípio da anualidade foi violado ou que se tornou inoperante diante do plano plurianual. Ocorre que, apesar do plano plurianual vigorar pelo período de quatro anos, a determinação legal é no sentido de que a sua execução ocorra ano a ano, através da lei das diretrizes orçamentárias, que é, na verdade, a programação orçamentária do plurianual a ser cumprida em um exercício financeiro, em um ano, com exata observância/obediência ao princípio da anualidade. Nos termos do constante na CF/88, a questão encontra-se disciplinada no artigo 165 da CF/88.⁴⁸

⁴⁶ ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio da. Op. cit., p. 84.

⁴⁷ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 136.

⁴⁸ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º. 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.

§ 2º. 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.

O princípio da legalidade, no dizer de José Matias Pereira, .

apresenta-se como uma garantia assecuratória de que todos os atos relacionados aos interesses da sociedade, devem passar pelo exame e a aprovação do parlamento. A Constituição Federal determina que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais devem obedecer ao princípio da legalidade.⁴⁹

O referido princípio, em matéria orçamentária, extrapola o aspecto de um projeto de lei de iniciativa do Executivo que estabelece as receitas e despesas para o próximo exercício financeiro. O princípio, conforme expressamente previsto na CF/88, artigo 167, também estabelece a proibição para a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; veda, da mesma forma, a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, bem como a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscais e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, além de proibir a instituição de fundos, de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa. Importante ainda evidenciar que a Constituição Federal/88 exige lei complementar para legislar assuntos de ordem financeira, conforme dispõe seu artigo 165, § 9º.

1.3.3 Princípios constitucionais orçamentários da exclusividade e da especialização

O princípio da exclusividade, previsto no artigo 165, § 8º da Constituição Federal/88, tem o seguinte conteúdo:

Art. 165.

§ 8º. A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação de despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Já na Lei 4.320/64, vamos encontrá-lo no artigo 7º:

Art. 7º. A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:
I - abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;

⁴⁹ PEREIRA, José Matias. Op. cit., p.121.

II - realizar em qualquer mês do exercício financeiro operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiência de caixa.

Esclarece José Afonso da Silva⁵⁰ que foi com a reforma constitucional de 1926 que o referido princípio passou a ser realidade constitucional, introduzido no artigo 34 da Constituição de 1891, o § 1º com a seguinte redação:

As leis de orçamento não podem ter disposições estranhas à previsão da receita e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição:

a) a autorização para abertura de créditos suplementares e para operações de créditos como antecipação da receita;

b) a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit.⁵¹

Acrescenta Sebastião de Sant'anna e Silva que:

A regra da exclusividade tem uma grande significação no direito orçamentário brasileiro e sua história entre nós está intimamente ligada às famosas "caudas orçamentárias" da Primeira República. Dando lugar aos "orçamentos rabilongos", na pitoresca definição de Ruy Barbosa, decorria essas caudas da inserção, na lei de meios, então bipartida em lei da receita e da despesa, de dispositivos inteiramente estranhos à matéria orçamentária. Chegou-se a alterar, por meio de dispositivo incluído na lei orçamentária, o processo da ação de desquite.⁵²

Ainda, é de registrar-se as exceções ao princípio que o dispositivo constitucional prevê: autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação de receitas. Créditos suplementares são uma espécie de créditos adicionais, conceituados no artigo 41 da Lei 4.320/64: "Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em: I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária".

Já com relação à segunda, operações de crédito por antecipação de receitas, visam a cobrir um eventual déficit de caixa; justificam-se as exceções porque, na verdade, ambas tratam de matéria orçamentária.

⁵⁰ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 107.

⁵¹ CAMPANHOLE, Adriano e outro. Op. Cit., p.692.

⁵² SILVA, Sebastião de Sant'anna e. Op. cit., p. 32.

O princípio da exclusividade determina ainda que, salvo as exceções previstas no próprio dispositivo constitucional, a lei orçamentária não poderá conter dispositivo estranho à fixação da despesa e previsão da receita.

Já o princípio da Especialização encontra-se previsto no artigo 5º da Lei 4.320/64:

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

Verifica-se que este princípio estabelece que o orçamento público deve ser autorizado pelo Legislativo de forma detalhada, discriminada e não em bloco.

Conforme já salientado, o orçamento teve sua origem na cobrança de tributos, quando o Legislativo autorizava o Executivo a arrecadá-los. Ocorre que, com esta autorização, estava o Executivo liberado para aplicar a renda na manutenção e funcionamento dos serviços estatais. A este respeito diz Sebastião Sant'anna da Silva: "Começando, portanto por uma simples limitação global do total dos gastos que o Executivo era autorizado a efetuar durante o exercício, ampliou o Parlamento o seu poder de controle até disciplinar, em detalhe, o destino e a aplicação do produto da arrecadação".⁵³

Assim, com este princípio, receitas e despesas devem estar pormenorizadas, para que o Parlamento possa melhor fiscalizar as finanças executivas. Além da previsão orçamentária estar separada por órgãos e unidades orçamentárias para poder fixar a responsabilidade pela execução da despesa, também devem estar discriminadas, no mínimo, por elementos, conforme estabelece o artigo 15 da Lei 4.320/64.⁵⁴

1.3.4 Princípios constitucionais orçamentários da não-afetação e da publicidade

Quanto ao princípio da não-afetação de receitas, ou da não-vinculação das receitas, encontra-se assim disposto no artigo 167, IV da CF/88:

⁵³ SILVA, Sebastião de Sant'anna e. Op. cit., p. 32.

⁵⁴ Art. 15. Na Lei de Orçamento, a discriminação da despesa far-se-á, no mínimo, por elementos.

§ 1º. Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins.

Art. 167. São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem assim o disposto no § 4º deste artigo;

§ 4º. É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

Assim, com exceção das despesas relacionadas aos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, as despesas relativas à manutenção do ensino, as despesas relacionadas às operações de crédito por antecipação de receitas e as de garantia para pagamento de débitos para com a União, "nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos e determinados gastos".⁵⁵

As exceções mencionadas no artigo 167, IV da CF/88 são aquelas que os Estados, Distrito Federal e Municípios têm no produto da arrecadação do Imposto Sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Imposto Territorial Rural (ITR), do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), do Imposto sobre as Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), bem como o relativo aos percentuais não inferiores a 18% (União) e 25% (Estados, DF e Municípios) da receita resultante de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino.

Importante evidenciar que, nos termos do dispositivo constitucional citado, o princípio relaciona-se apenas com a receita obtida com a cobrança de impostos, não se aplicando as outras receitas tributárias, como a proveniente das taxas e das contribuições de melhoria.

Leciona Sebastião de Sant'anna e Silva que o princípio da não-afetação de receitas nunca foi estritamente observado, pois não se aplicava ao produto dos empréstimos públicos, já que estes eram expressamente autorizados para atender as despesas extraordinárias para financiar guerras ou obras públicas.⁵⁶

⁵⁵ SILVA, Sebastião de Sant'anna e. Op. cit., p. 26.

⁵⁶ Id. Ibid., p. 27.

Neste mesmo sentido, ensina James Giacomoni:

No sistema orçamentário federal é enorme a quantidade de vinculações mais ou menos explícitas. Levantamento efetuado em 1979 mostrou que 47,6% dos recursos do Tesouro apresentavam-se vinculados a transferências aos Estados e Municípios e a órgãos autônomos, fundos e entidades da administração indireta. Só na parte de fundos foram identificados 320 deles, grande parte operando com recursos vinculados.⁵⁷

Por fim, o princípio da publicidade, que no dizer de José Afonso da Silva,⁵⁸ é um princípio básico nos regimes democráticos, e sendo o orçamento público a principal peça da atividade governamental, a tal princípio deve observância.

Pode-se afirmar que o princípio da publicidade, formalmente é cumprido, pois, como qualquer outra lei, é publicado nos diários oficiais nas datas em que previstas na Constituição Federal/88, eis que até o momento inexistia uma lei determinando outras datas. Já os prazos para o encaminhamento das propostas orçamentárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios dependem do que dispõem as respectivas Constituições e Leis Orgânicas.

Acerca da matéria, faz-se oportuno reproduzir os dispositivos constitucionais que a abriga, textualmente:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 9º. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

ADCT/CF-88 - Art. 35.

§ 2º. Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o artigo 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”

⁵⁷ GIACOMONI, James. Op. cit., p. 76

⁵⁸ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 155.

O quadro do Anexo I demonstra a previsão constitucional no que tange ao orçamento da União. No que se refere aos Estados e Municípios seguem a previsão legal da Constituição Estadual (art. 152-RS) e Lei Orgânica respectiva.⁵⁹

1.4 Espécies de orçamento, elaboração e tramitação legislativa da proposta orçamentária na Constituição de 1988

Nos termos da previsão constitucional, o instrumento de orientação da administração (o orçamento público), constitui-se de três planos: Plano Plurianual (PPA), onde devem constar certos tipos de gastos para que possam ser executados no orçamento anual, Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO), uma espécie de ligação entre o plano plurianual e o orçamento anual, sendo que se a despesa ali não constar, não poderá ser executada, e o Orçamento Anual (LOA).

O Plano Plurianual ou orçamento plurianual (PPA) tem vigência pelo período de quatro (4) anos, passando a ser exigido pela Constituição Federal/88. É elaborado no primeiro ano do

⁵⁹ Constituição do Estado do Rio Grande do Sul: Art. 152 - § 8º - Os projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais serão enviados ao Poder Legislativo, pelo Governador do Estado, nos seguintes prazos:

I – o projeto de lei do plano plurianual até 30 de março do primeiro ano do mandato do Governador;

II – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, anualmente, até 15 de maio;

III – os projetos de lei dos orçamentos anuais até 15 de setembro de cada ano.

§ 9º - Os projetos de lei de que trata o parágrafo anterior deverão ser encaminhados, para sanção, nos seguintes prazos:

I – o projeto de lei do plano plurianual até 15 de julho do primeiro ano do mandato do Governador, e o projeto de lei de diretrizes orçamentárias até 15 de julho de cada ano;

II – os projetos de lei dos orçamentos anuais até 30 de novembro de cada ano.

§ 10 – Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no em que não contrariarem o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 11 – Os recursos que, em decorrência do veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Lei Orgânica do Município de Porto Alegre: Art. 121 - § 6º – Os projetos de lei do plano plurianual, dos orçamentos anuais e de diretrizes orçamentárias serão enviados à Câmara Municipal nos seguintes prazos:

I – o projeto de lei do plano plurianual até 30 de abril do primeiro ano do mandato do Prefeito;

II – os projetos de lei dos orçamentos anuais até 30 de setembro, devendo ser votados até o último dia útil do mês de novembro;

III – o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias até 1º de junho de cada ano.

§ 7º – Os projetos de lei de que trata o parágrafo anterior deverão ser encaminhados para sanção nos seguintes prazos:

I – o projeto de lei do plano plurianual até 30 de junho do primeiro ano do mandato do Prefeito;

II – os projetos de lei dos orçamentos anuais até 10 de dezembro de cada ano;

III – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias até 75 (setenta e cinco) dias corridos após a data de seu encaminhamento à Câmara Municipal.

governo para vigorar a partir do exercício financeiro seguinte, até o final do primeiro ano de mandato do novo governante, ou seja, o último ano corresponde ao primeiro ano do próximo período administrativo. Analisando-se o artigo 165 §1º da CF/88, entende-se que devem figurar no plano plurianual as despesas de capital e outras delas decorrentes e as relativas a programas de duração continuada. Já o artigo 167 § 1º estabelece, sob pena de crime de responsabilidade, que todo o investimento que ultrapasse o exercício financeiro para ser executado deve figurar no plano plurianual.

A Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) possui vigência pelo período de um (1) ano. Nos termos previstos no art. 165 §2º da CF/88, a LDO estabelece, em consonância com o Orçamento Plurianual, as metas e prioridades, os investimentos, as políticas de fomento e alterações na legislação tributária para o exercício seguinte e se constitui em orientação geral para a elaboração do orçamento anual.

Importante ainda transcrever textualmente as disposições constantes no artigo 169 da CF/88:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.⁶⁰

§ 1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

- I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
- II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Já o Orçamento Ordinário (anual) – LOA, é elaborado em atenção a LDO e se constitui na alocação de recursos públicos aos diferentes programas da ação governamental. Compreende, nos termos constantes no art. 165, § 5º da CF/88, o orçamento fiscal (engloba os três poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta), orçamento de investimentos (das empresas que a União detêm a maioria do capital votante) e o orçamento da seguridade social (envolve todas as entidades e órgãos a ela vinculados).

⁶⁰ A Lei Complementar nº 82, de 27.03.95, dispõe sobre limites das despesas com funcionalismo público.

No que tange à competência para elaboração da proposta orçamentária e sua tramitação no Congresso Nacional, esclarece Suda de Andrade que a elaboração do projeto orçamentário é um trabalho que pode ser realizado tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo. Acrescenta o autor que os defensores da primeira posição entendem que:

o governo é quem possui melhores elementos para conhecer e apreciar, mais exatamente, as necessidades e recursos do Estado, mesmo porque ele é quem comanda as finanças do país, e tem, à sua disposição, um corpo de funcionário que lhe pode fornecer os dados mais exatos da situação financeira (...) Sem meios pecuniários, sabemos todos, nenhum plano, nenhuma "meta" (pitorescamente apelidado por Jucelino) pode ser realizado.⁶¹

Suda de Andrade ainda leciona que os que defendem o Legislativo como órgão encarregado de elaborar o orçamento, dizem que se deixar esta função ao Executivo, haverá um enfraquecimento nos poderes do Legislativo na parte referente ao atendimento das solicitações da coletividade, considerando que os seus representantes, por estarem em contato com a população, conhecem melhor as suas necessidades.⁶²

Nos termos em que dispõe a CF/88, nos artigos 165 e 84, XXIII, no Brasil, o Poder Executivo é o responsável pela elaboração da proposta orçamentária, cuja prática é assim delineada por James Giacomoni:

O Ministério do Planejamento e Orçamento da Presidência da República encarrega-se, em nível central, do planejamento e do orçamento, sendo este considerado um "subsistema" daquele. A Secretaria de Planejamento e Avaliação é o *órgão central do sistema de planejamento* e a Secretaria de Orçamento Federal - SOF é o *órgão central do subsistema de orçamento*. As unidades de orçamento dos ministérios civis, militares e órgãos da Presidência da República constituem-se em *órgãos setoriais do subsistema de orçamento* e mantêm com a SOF íntima articulação nas questões orçamentárias.⁶³

Assim, cabe a cada unidade administrativa providenciar na formulação de uma proposição de expansão de atividades, detalhando as que já existem, bem como com relação aos projetos existentes e novos, com previsões de gastos com pessoal, pagamento de dívidas e também de informações acerca da receita. Os órgãos, por sua vez, irão consolidar todas as

⁶¹ ANDRADE, Suda de. *Apontamento de ciência das finanças*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1966, p. 207.

⁶² Id. *Ibid.*, p. 207.

⁶³ GIACOMONI, James. *Op. cit.*, p. 193.

propostas encaminhadas pelas unidades orçamentárias e encaminharão à Secretaria de Orçamento Federal – SOF para que lá se analisem e definam os limites para manutenção de atividades, despesas obrigatórias, projetos e se proceda à consolidação global das propostas setoriais.

No que se refere à tramitação legislativa, dispõe o artigo 166 da Constituição/88 que o projeto deve ser apreciado conjuntamente pelas duas casas do Congresso Nacional, nos termos em que dispõe o Regimento Comum.

Ainda, o § 1º do artigo 166 da CF/88 legisla que o Congresso Nacional deverá constituir uma Comissão Mista de Senadores e Deputados, de natureza permanente, para examinar e emitir parecer sobre os projetos orçamentários, o qual será apreciado pelo plenário das duas casas do Congresso.

Desse modo, pode-se concluir que para a elaboração do orçamento, realiza-se uma série de passos, os quais são chamados de ciclo orçamentário. Segundo Aliomar Baleeiro, o ciclo orçamentário desdobra-se em cinco fases: a primeira refere-se à proposta do executivo sob a supervisão política do Presidente da República e assistência de seus órgãos técnicos; a segunda inicia-se com a discussão e aprovação dessa proposta pelo Congresso; a terceira é o retorno do projeto para o Executivo, quando ocorre a sanção do Presidente da República e execução do orçamento por ele e pelos Ministros; já a quarta fase refere-se ao controle da execução do orçamento e parecer final sobre as contas por parte do Tribunal de Contas; por último, a quinta fase, quando acontece o julgamento das contas pelo Congresso, que tem a competência para recusá-las e submeter o Presidente e Ministros a *impeachment* em caso de atentado à probidade da administração, à lei orçamentária, à guarda e legal emprego dos dinheiros públicos.

Na verdade, todas essas atividades poderiam ser reduzidas, para efeitos didáticos, em duas fases: executiva e legislativa, como abaixo explicitado. Essas atividades, peculiares ao processo orçamentário, sucedem-se no tempo e se repetem com as mesmas características de período em período.

Durante o ciclo orçamentário, podem ocorrer simultaneamente, em determinado período, diversas fases do processo orçamentário, tais como: a preparação, pelo Poder Executivo,

da proposta orçamentária para o exercício financeiro seguinte; apuração das contas do exercício recém-encerrado; a execução do orçamento do exercício em vigor; a apreciação das contas do Poder Executivo relativas a um ou mais exercícios financeiros anteriores, já que não existem prazos preestabelecidos para o Poder Legislativo concluir a apreciação das mesmas.

A título de exemplo, algumas atividades do processo orçamentário da União que hipoteticamente poderiam se encontrar em andamento, simultaneamente, no mês de fevereiro de 2001.

Atividades do processo orçamentário	Órgão responsável	Prazo
Preparativos para a elaboração da proposta orçamentária de 2002	Poder Executivo	Até 31/08/2001
Execução do orçamento de 2001	Todos os Poderes	De 01/01/2001 a 31/12/2001
Apreciação das contas do exercício de 2000	Poder Executivo	Até 15/04/01
Apreciação das contas do exercício de 2000	Poder Legislativo	Não há

As atividades básicas da fase executiva do orçamento compreendem as seguintes operações: fixação das diretrizes gerais do governo de acordo com o plano geral já elaborado ou em elaboração; preparo das normas e instruções e sua expedição às unidades orçamentárias; elaboração das categorias orçamentárias (programas, subprogramas, atividades e projetos, tarefas e obras) em cada unidade orçamentária; formulação das propostas parciais do orçamento-programa e a sua consolidação; consolidação das propostas setoriais e formulação da proposta geral do orçamento-programa em cada esfera governamental (União, Estado ou Município); aprovação da proposta pelo Chefe do Poder Executivo; elaboração do projeto de lei e anexos a serem submetidos ao Legislativo; preparação da mensagem que encaminhará o documento orçamentário ao Legislativo.

Em relação ao conteúdo da proposta orçamentária, a Lei Federal nº 4.320/64 diz o seguinte:

Art. 2º. A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

§ 1º. Integrarão a Lei de Orçamento:

- I - sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;
- II - quadro demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas na forma do Anexo nº 1;
- III - quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

IV - quadro das dotações por órgãos do Governo e da administração.

§ 2º. Acompanharão a Lei de Orçamento:

I - quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II - quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos números 6 a 9;

III - quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Quanto às formalidades impostas à proposta de orçamento, o Estatuto Legal supracitado prescreve:

Art. 22. A proposta orçamentária, que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á de:

I - Mensagem, que conterà: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e fluante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis. Exposição e justificação da política econômico-financeira do Governo, justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital.

II - Projeto de Lei de Orçamento.

III - Tabelas explicativas das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:

a) a receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;

b) a receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;

c) a receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;

d) a despesa realizada no exercício imediatamente anterior;

e) a despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e

f) a despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

IV - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativas do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.

Parágrafo único. Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação.

Já as atividades básicas da fase legislativa do orçamento, com suas respectivas operações, configurando um processo legislativo, compreendem a iniciativa, pela apresentação do projeto de lei orçamentária ao Legislativo; discussão e votação; sanção ou veto; e promulgação e publicação.⁶⁴

É importante salientar, no que tange à devolução do projeto de Lei Orçamentária ao Poder Executivo, a determinação normativa contida na Constituição Federal, impondo a

⁶⁴ GIACOMONI, James. Op. cit., p. 206.

devolução do projeto de lei orçamentária da União, para sanção até o encerramento da sessão legislativa (CF/88, art. 35, das Disposições Transitórias), ou seja, até 15 de dezembro de cada ano (CF/88 art.57).

Porém, a Lei Maior é omissa quanto ao procedimento a ser adotado caso não haja a aprovação pelo Congresso Nacional do projeto de lei orçamentária da União no prazo constitucional. Assim, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, tem ocorrido o início do exercício financeiro sem a correspondente lei orçamentária. Conveniente seria que o constituinte, ao mesmo tempo em que estabeleceu os prazos, tivesse previsto sanções severas para os casos de descumprimento, sob pena de os próprios mentores da Lei Fundamental serem os primeiros a descumpri-la.

No que diz respeito às modificações no projeto da lei orçamentária, segundo a Constituição Federal (art. 166, § 3º), o Congresso Nacional pode proceder as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem, desde que:

- I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
 - a) dotações para pessoal e seus encargos;
 - b) serviço da dívida;
 - c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou
- III - sejam relacionadas:
 - a) com a correção de erros ou omissões; ou
 - b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Assevere-se que o artigo 166 da CF/88⁶⁵ prevê a possibilidade de o Presidente da República enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação no projeto de lei orçamentária da União enquanto não iniciada a votação na Comissão mista permanente de Senadores e Deputados da parte cuja alteração é proposta. Este dispositivo afirma a corresponsabilidade dos Poderes na elaboração do orçamento.

⁶⁵ CF/88 - "Art. 166 -

§ 4º. As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º. O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta."

1.5 Breve nota histórica das classificações orçamentárias

Segundo dispõe a Constituição de 1988, no artigo art. 165, § 9º, I e II, assuntos como exercício financeiro, prazos, vigência, elaboração e organização dos orçamentos, normas de gestão financeira e patrimonial devem ser disciplinados por lei complementar. Mas, até que não se promulgue a referida lei, prevalecem em vigor as previsões da Lei nº 4.320/64 e suas diversas Portarias. Neste tópico, é importante a análise das despesas públicas, das quais existe na doutrina numerosas definições. Para Aliomar Baleeiro, existem duas definições para o vocábulo, uma em sentido amplo e outra em sentido estrito. A primeira "designa o conjunto de dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos".⁶⁶ Já em sentido restrito, "é a aplicação de certa quantia em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro duma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo."⁶⁷

No magistério de Ricardo Lobo Torres, "a despesa pública é a soma de gastos realizados pelo Estado para a realização de obras e para a prestação de serviços públicos".⁶⁸ Enquanto para Eduardo Marcial Ferreira Jardim, "despesa pública é todo o dispêndio previsto no orçamento".⁶⁹

Quando a Lei nº 4.320, de 17-3-1964, foi instituída, havia dois critérios tradicionais de classificação das despesas públicas: classificação por Unidades Administrativas e classificação por Elementos da despesa. Com a lei, mais dois critérios foram instituídos: classificação econômica e classificação funcional. Atualmente, em obediência ao artigo 51 da Lei Complementar nº 101/00, na Lei da Responsabilidade Fiscal, que determina a consolidação das contas públicas com a uniformização dos procedimentos de execução orçamentária no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, vamos encontrar as seguintes classificações: institucional, funcional programática e natureza da despesa. A primeira delas, conhecida como critério institucional ou departamental, tem como finalidade principal evidenciar as unidades administrativas⁷⁰ responsáveis pela execução da

⁶⁶ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense. p. 65.

⁶⁷ Id. *Ibid.*, p. 65.

⁶⁸ TORRES, Ricardo Lobo. *Op. cit.*, p. 154.

⁶⁹ JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. *Manual de direito financeiro e tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p.33.

⁷⁰ Conceito de *unidade orçamentária*: art. 14 Lei 4320/64: "Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias."

despesa, isto é, os *órgãos* que gastam os recursos de conformidade com a programação orçamentária. É um critério indispensável para a fixação de responsabilidades e os conseqüentes controles e avaliações. O anexo II demonstra como se representa a classificação institucional no orçamento.

O critério institucional mostra apenas aquelas unidades responsáveis pela execução de “projetos” e “atividades” (categorias de outro critério). Desse modo, a *unidade orçamentária* tornar-se-á o centro do planejamento, da elaboração orçamentária, da execução orçamentária, do controle interno e de custos.

A classificação institucional está prevista no artigo 3º da Portaria nº 42 de 14/04/99: “Art. 3º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta portaria”.

A segunda, chamada de funcional-programática, tem como finalidade básica mostrar as realizações do governo, o resultado final de seu trabalho. Possui quatro níveis de classificação, os quais se encontram conceituados na Portaria nº 42/99:

Art. 1º. As funções a que se refere o art. 2º, inciso I, da Lei nº 4320, 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.

§1º. Como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

Assim, função corresponde ao nível de agregação amplo para as ações de Governo, fixado por convenção, atualmente em 29 funções previstas no anexo da Portaria nº 42/99, a qual pode ser visualizada no anexo III.

O segundo nível de classificação do critério funcional programático denomina-se subfunção, e está assim conceituado na Portaria nº 42/99: “Art. 1º: § 3º. A subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público”.

Pode-se afirmar que a subfunção é um conjunto de ações destinadas ao cumprimento de objetivos e metas parciais, já que podem ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas, conforme dispõe o artigo 1º, § 4º da Portaria citada.

O terceiro nível da classificação funcional programática, denominado de Programa, encontra-se conceituado no artigo 2º, alínea "a" da Portaria nº 42/99:

Art. 2º. Para os efeitos da presente Portaria, entende-se por:

a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.

Os programas podem ser estabelecidos por cada ente federativo por atos próprios (Decretos), em obediência às suas realidades, à sua estrutura organizacional.

O último nível denomina-se Projeto ou Atividade, e encontra-se definido no artigo 2º, alíneas "c" e "d" da Portaria mencionada:

Art. 2º. Para os efeitos da presente Portaria, entende-se por:

b) Projeto, um instrumento de programação 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;

c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.

Para melhor visualizar a classificação funcional-programática, o anexo IV apresenta um esquema de codificação⁷¹. Assim, enquanto a identificação da classificação institucional segue a estrutura administrativa governamental, a classificação funcional-programática da despesa pública é feita de acordo com os códigos estabelecidos pelo governo federal, por Portarias e Anexos⁷², obedecendo à seguinte ordem: 1º e 2º dígitos identificam a função; 3º, 4º e 5º dígitos identificam a subfunção; 6º, 7º, 8º e 9º dígitos identificam o programa; 10º dígito e seguintes identificam o projeto ou a atividade, conforme codificação local, separados o 10º dígito por um ponto. Ainda: o 10º dígito será um número ímpar se for projeto e será um número par se for atividade. Assim, exemplificativamente o seguinte código de despesa

⁷¹ Apostila: *XXXII Curso sobre orçamento municipal*. Porto Alegre: Delegação de Prefeituras Municipais, 2001, p. 29.

⁷² Portaria nº 42/99 e Anexos constantes no anexo III deste trabalho.

orçamentária constante no orçamento público do Estado do Rio Grande do Sul, exercício financeiro 2000: 12.361.0039.1.023, possui a seguinte leitura: 12 (função) - Educação; 361 (subfunção) - Ensino fundamental; 0039 (programa - que segue as disposições do Decreto Estadual nº 39.349/99) - Melhoria e expansão do ensino fundamental; 1 - código que indica que o que se seguirá é um projeto; e 023 (número de ordem do projeto) - Construção de escolas.

A terceira classificação, denominada pela natureza da despesa, está contemplada na Lei nº 4320/64, artigos 12 ao 21 e pela Portaria Interministerial nº 163 de 04/05/2001, conforme evidenciado no Anexo V deste estudo.

Nos termos previstos na Portaria 163/01:

Art. 3º. A classificação da despesa, segundo a sua natureza, compõe-se de:

- I - categoria econômica;
- II - grupo de natureza da despesa;
- III - elemento de despesa;

§1º. A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada "modalidade de aplicação", a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

§2º. Entende-se por grupos de natureza de despesa a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto.

Já o artigo 5º de referida Portaria Interministerial legisla no sentido de que a natureza da despesa segue cinco níveis de classificação: categorias econômicas, discriminadas no Anexo II da Portaria nº 163/01; grupo de naturezas de despesas, que segue o Anexo III da Portaria nº 163/01; modalidades de aplicação e elementos de despesa, conforme discriminado no Anexo II, abaixo demonstrado e seguindo os códigos estabelecidos através dos anexos mencionados havendo, ainda, a possibilidade de o elemento de despesa ser desmembrado.

Assim dispõe o artigo 5º da Portaria Interministerial nº 163/2001:

Art. 5º. Em decorrência do disposto no art. 3º a estrutura da natureza da despesa a ser observada na execução orçamentária de todas as esferas do Governo será 'c.g.mm.ee.dd'!, onde:

- a) 'c' representa a categoria econômica;
- b) 'g' o grupo de natureza da despesa;
- c) 'mm' a modalidade de aplicação;

d) 'ee' o elemento de despesa; e

e) 'dd' o desdobramento, facultativo, do elemento de despesa.

Parágrafo único. A discriminação das naturezas de despesa, de que trata o Anexo III desta Portaria, é apenas exemplificativa, podendo ser ampliada para atender às necessidades de execução, observados a estrutura e os conceitos constantes do Anexo II desta Portaria.

O anexo VII apresenta um quadro no qual pode ser visualizada a classificação segundo a natureza da despesa. A título exemplificativo, o código da natureza da despesa poderia estar assim formado: 3. 1. 90. 11. 01, onde: o dígito 3 seria a categoria econômica (despesas correntes); o dígito 1 seria o grupo de natureza da despesa (pessoal e encargos sociais); o dígito 90 seria a modalidade de aplicação (aplicações diretas); o dígito 11, o elemento de despesa (vencimentos e vantagens fixas-pessoal civil); e o dígito 01 seria o desdobramento do elemento de despesa (vencimentos), exemplo visualizado no esquema representado no anexo VII.

Assim, em obediência às regras atuais, uma estrutura completa da despesa pública estaria representada pela ordem: classificação institucional, classificação funcional-programática e classificação pela natureza da despesa. O anexo VIII apresenta um esquema de visualização desta estrutura completa.

Impõe-se examinar, ainda, algumas questões que se referem às receitas públicas. À luz do direito positivo, segundo Aliomar Baleeiro, temos uma definição clássica de receita pública: "receita pública é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo"⁷³. Referida definição traz o entendimento de que somente pode ser considerada receita pública a entrada de dinheiro no cofre público que não corresponda a condição de devolução ou de baixa patrimonial, pois se assim for será considerada como um ingresso público e não como uma receita pública. "Concluindo, é de se dizer que toda receita pública é entrada ou ingresso, mas nem todo ingresso ou entrada pode ser considerado receita pública"⁷⁴

Esta definição, apesar de não fazer distinção entre ingressos e receitas públicas, tem o mérito de distinguir as entradas de dinheiro sujeitas à devolução dos recursos novos, que se incorporam de forma definitiva aos cofres públicos. No primeiro caso, tem-se os denominados

⁷³ BALEEIRO, Aliomar. Op. cit., p. 116.

⁷⁴ ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio F. da. Op. cit., p. 48.

ingressos públicos, que são as entradas de dinheiro aos cofres públicos que não irão acrescer o vulto do patrimônio do Estado, já que deverão ser devolvidos ao bolso do contribuinte. Assim, diz-se ingresso público os valores cuja característica principal é a transitoriedade nos cofres públicos. Como exemplo desses recursos pode-se citar os depósitos, as cauções e os empréstimos. Já o segundo é a órbita da denominada receita pública propriamente dita, eis que o valor arrecadado pelo Estado incorpora o seu patrimônio de forma nova e definitiva, de tal maneira que irá acrescer o vulto patrimonial estatal, ou seja, o valor arrecadado pelo Estado não mais será devolvido ao contribuinte.

Nessa segunda espécie de recursos de que se vale o Estado para obter os recursos financeiros de que necessita para satisfazer as necessidades públicas, é importante que se faça uma distinção entre as receitas obtidas pelo Estado quando o mesmo exerce seu poder de gestor do patrimônio público e quando investido no seu poder de império.

Na primeira hipótese, são receitas originárias de economia privada ou de direito privado, já que as mesmas são adquiridas pelo Estado pela exploração do próprio patrimônio público. Assim, quando o Estado coloca à disposição de todos os cidadãos os seus bens e produtos, a pessoa que voluntariamente optar em adquiri-los estará contribuindo para os cofres públicos. É importante salientar que nesta relação existirá uma horizontalidade entre o Estado e o contribuinte, já que o Poder Público estará investido no seu *jus gestionis*, ou seja, recebendo contribuições para o cofre público sem valer-se de sua autoridade. A doutrina denomina essas receitas de preços, os quais podem ser instituídos ou majorados sem qualquer previsão legal.

A outra possibilidade, chamada receita derivada, é também conhecida pela doutrina como receita de economia pública ou de direito público, já que decorre de uma relação verticalizada, ou seja, do poder de império do Estado, que vai se valer da sua potestade expressa pela lei para exigir certo valor do contribuinte. Nesta classificação, vamos encontrar duas “subespécies” de receitas, dependendo se na sua cobrança existir ou não um ato de sanção por parte do Poder Público, decorrente de um ato de punição do Estado pela prática de um ilícito do cidadão.

Dessa forma, quando o Estado obrigar ao indivíduo que o mesmo transfira de seu patrimônio para os cofres públicos certa quantia em dinheiro, decorrente de uma previsão legal, em face do mesmo haver praticado um ilícito, teremos as denominadas receitas

derivadas não tributárias, as quais serão exigidas pelo Estado como forma de indenizá-lo pela prática de um ilícito. Nessa ordem, encontramos as penalidades pecuniárias em geral.

Por outro lado, caso o indivíduo não pratique ato ilícito que o obrigue indenizar o Estado, o mesmo estará sujeito a contribuir aos cofres públicos de forma igualmente compulsória, decorrente da autoridade impositiva do Estado, desde que a obrigação esteja instituída em lei. Assim, pelo simples fato de o indivíduo agir nos limites previstos na lei, estará obrigado a transferir, de forma definitiva, do seu patrimônio para o patrimônio estatal certa quantia em dinheiro. Essas modalidades de receitas denominam-se de derivadas tributárias, mais conhecidas como tributos.

Essa distinção, situada no plano da Ciência das Finanças, não foi recepcionada pelo Direito Financeiro, pois segundo a Lei nº 4.320/64, "receita pública é a entrada de recursos financeiros aos cofres públicos, a qualquer título, seja em caráter temporário ou definitivo, seja acrescentando o patrimônio público ou não"⁷⁵

Esclarece James Giacomoni que a receita pública, diferentemente da despesa pública, que é programada, autorizada e controlada pelo orçamento público, é apenas estimada em nível orçamentário, sendo seus demais procedimentos disciplinados em outros âmbitos, especialmente o da legislação tributária.⁷⁶

A Lei 4.320/64 adota critérios padronizados de classificação para todos os orçamentos, obedecendo às determinações constantes na Portaria Interministerial nº 163/2001, no anexo V, que assim estabelece: "Art. 2º A classificação da receita, a ser utilizada por todos os entes da Federação, consta do Anexo I desta Portaria, ficando facultado o seu desdobramento para atendimento das respectivas peculiaridades".

Relativamente ao detalhamento de cada natureza de receitas, em obediência ao que dispõe o § 3º do artigo 2º da Portaria Interministerial nº 163/2001, o Ministério da Fazenda instituiu a Portaria nº 180, de 21/05/2001, a qual, através do seu anexo I, traz todo o rol de receitas públicas de forma detalhada e especificada, a fim de que não parem dúvidas acerca de seus elementos conceituais.

⁷⁵ JARDIM, Eduardo Marcial F. Op. cit., p. 52.

⁷⁶ GIACOMONI, James. Op. cit., p.123.

No anexo IX consta a classificação pela natureza da receita, visualizando-se a classificação por categorias econômicas, consoante no artigo 11 da Lei 4.320/64:

Art. 11. a receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital.

§ 1º. são receitas correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes

§ 2º. são receitas de capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público e privado, destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital e, ainda, o *superavit* do orçamento corrente.

Já a classificação por fontes de receitas, prevista no §4º do artigo 11 da Lei 4.320/64, também está contemplada no Anexo I da Portaria Interministerial nº 180/2001.⁷⁷

Art. 11. § 4º. a classificação da receita obedecerá ao seguinte esquema:

1000.00.00 receitas correntes
 1100.00.00 receita tributária
 1110.00.00 impostos
 1120.00.00 taxas
 1130.00.00 contribuições de melhoria
 1200.00.00 receita de contribuições
 1300.00.00 receita patrimonial
 1400.00.00 receita agropecuária
 1500.00.00 receita industrial
 1600.00.00 receita de serviços
 1700.00.00 transferências correntes
 1900.00.00 outras receitas correntes
 2000.00.00 receitas de capital
 2100.00.00 operações de crédito
 2200.00.00 alienação de bens
 2300.00.00 amortização de empréstimos
 2400.00.00 transferências de capital
 2500.00.00 outras receitas de capital.”

Nos anexos IX e XI, pode-se evidenciar como ocorre a formação do código da receita, em observância à Portaria Interministerial nº 180/2001.

⁷⁷ Obs.: Os códigos constantes nas fontes das receitas e toda a explicação correspondente a elas estão previstas no Anexo I da Portaria Interministerial nº 180/2001 da Lei 4320/64, cuja cópia se encontra inserida no final deste trabalho, como anexo X.

Assim, por exemplo, legisla a Portaria 180/2001, que, na rubrica das Receitas Correntes, "registra o valor total da arrecadação das receitas tributárias, contribuição, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, as transferências correntes e outras receitas correntes".

No que concerne às receitas tributárias, as mesmas serão objeto de análise mais aprofundada no segundo capítulo.

No orçamento ainda vamos evidenciar rubricas de receita patrimonial, receita agropecuária, industrial, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes. A receita patrimonial é oriunda da exploração econômica do patrimônio da instituição, especialmente juros, aluguéis, dividendos etc, enquanto a receita agropecuária decorre da exploração econômica de atividades agropecuárias: agricultura, pecuária, silvicultura, etc.

Nos termos do constante na Portaria 180/2001, a Receita Patrimonial, constituída da rubrica 1300.00.00, "registra o valor total da arrecadação da receita patrimonial referente ao resultado financeiro da fruição do patrimônio, seja decorrente de bens imobiliários ou mobiliários, seja de participação societária".

A Receita Agropecuária, cujo código orçamentário é 1400.00.00, obedece à Portaria nº 180/01. Provém da arrecadação das receitas decorrentes das atividades ou explorações da agricultura, pecuária e atividades de beneficiamento ou transformação de produtos agropecuários em instalações existentes nos próprios estabelecimentos.

Já a receita industrial, possuindo a rubrica orçamentária 1500.00.00, provém de atividades industriais: extrativa mineral, de transformação, de mecânica, de material de transporte, química, produtos farmacêuticos, veterinários e alimentares, indústria editorial e gráfica, dentre outras.

A receita de serviços, nos termos do disposto na Portaria nº 180/01, "registra o valor total da arrecadação da receita originária da prestação de serviços, tais como: atividades comerciais, financeiras, de transporte, de comunicação, de saúde, de armazenagem, serviços científicos e tecnológicos, de metrologia, agropecuários e etc." Possui o código 1600.00.00.

Ainda, as transferências correntes, com o código 1700.00.00, são os "recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independente de contraprestação direta em bens e serviços". Podem ocorrer em nível intragovernamental e intergovernamental, e incluem as transferências de Instituições Privadas, do Exterior e de Pessoas".⁷⁸ Pode-se citar como exemplo dessas receitas a cota parte do fundo de participação dos Estados e dos Municípios.

Por último, as Outras Receitas Correntes, de código 1900.00.00, que envolvem diversas outras receitas não enquadradas nas classificações anteriores, como a proveniente de multas, juros de mora, indenizações, receitas decorrentes da cobrança da dívida ativa, aplicações financeiras, dentre outras.

Outra rubrica importante é a denominada receita de capital. Legisla a Portaria nº 180/2001 que a rubrica das Receitas de Capital, de código 2000.00.00 "registra o valor total da categoria econômica que compreende as operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras".

Na primeira receita de capital, denominada de operações de crédito, é registrada a captação de recursos "decorrente da colocação de títulos públicos ou de empréstimos obtidos junto a entidades estatais ou particulares internas ou externas".⁷⁹

Já a fonte de receita denominada alienação de bens envolve o resultado obtido com a alienação de bens móveis ou imóveis. Ainda, na fonte amortização de empréstimos, importante observar que se a obtenção de empréstimos é uma receita de capital, e o pagamento, uma despesa de capital, a receita oriunda da amortização do mesmo é, conseqüentemente, de capital. Nos termos da Portaria do Ministério da Fazenda nº 180/01, na rubrica 2300.00.00, amortização de empréstimos, registra-se "o valor total da receita relativa a amortização de empréstimos concedidos em títulos".

Por último, na fonte transferências de capital e outras receitas de capital, da mesma forma que as transferências correntes, as receitas de transferência de capital têm como critério básico de classificação a destinação da receita, isto é, devem ser aplicadas em despesas de

⁷⁸ Anexo I da Portaria do Ministério da Fazenda nº 180, de 21 de maio de 2001.

⁷⁹ Id. Ibid.

capital. Em obediência ao disposto na Lei 4.320/64 e ao anexo I da Portaria nº 180/01 do Ministério da Fazenda, possui a rubrica 2400.00.00. No código das outras Receitas de Capital registra-se o valor total arrecadado com outras receitas vinculadas ao acréscimo patrimonial da unidade. Encontram-se no desdobramento desse título a integralização do capital social, os saldos de exercícios anteriores e outras receitas⁸⁰ de capital não classificáveis em outras fontes.

Já a classificação, segundo a existência ou não de vinculação, decorre da necessidade prática de ser demonstrada a parcela de recursos que já estão comprometidas com o atendimento de determinadas finalidades e aquela que pode ser livremente alocada a cada elaboração orçamentária. A regra é o cumprimento do princípio da não-afetação das receitas, que foi estudado no item 1.3.4 deste capítulo, ou seja, a Constituição Federal, no artigo 167, IV limita as vinculações de receitas aos fundos (FPM, FPE, FUNDEF, dentre outros) e a aplicação e manutenção e desenvolvimento do ensino em, no mínimo, 18% para a União e 25% para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

Toda esta estrutura de princípios, classificações e tramitação legislativa são de observância obrigatória no sistema orçamentário brasileiro. O acesso a estas informações e a compreensão das mesmas, infelizmente, é privativo de poucas pessoas, o que faz com que haja um distanciamento muito grande do entendimento do orçamento pela quase totalidade da população. O próximo capítulo estuda questões referentes à descentralização do poder e à participação na gestão da coisa pública para, no terceiro capítulo, trabalhar com o Orçamento Participativo, uma nova sistemática orçamentária que surgiu no final da década de setenta como uma tentativa de democratizar o sistema orçamentário.

⁸⁰ Anexo I da Portaria do Ministério da Fazenda nº 180, de 21 de maio de 2001.

CAPÍTULO II

DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER E PARTICIPAÇÃO

2.1 A democracia participativa na Constituição de 1988

Há no mínimo dois séculos que a temática da participação desafia o debate no cenário político da humanidade. A origem sobre o tema da delegação de poder ou sistemas representativos é encontrada em concepções liberais, parte da crítica do Estado Absolutista, que justifica o Estado através da ideologia da abdicação da soberania para os homens poder viver harmonicamente, pois o Estado garantiria, pelo seu poder coercitivo, uma vida em sociedade.

A primeira dessas correntes tem como expoente máximo John Locke (1632-1704), para quem o Estado tem como função garantir e defender o direito à liberdade, o qual, junto com o trabalho, sustentam o direito à propriedade.¹

Já para outra corrente, liderada por Rousseau (1712-1778), defensor da democracia direta, a base do Estado é o contrato social, ou seja, pressupõe como condição humana não só a idéia do direito natural à liberdade, mas também da igualdade, não podendo transferi-la a um monarca, como queriam os absolutistas, nem poderia ser delegada, dividida ou transferida, no contrato, ao Estado Parlamentar, com exceção para encarregados de executá-la, cujos mandatos deveriam ser revogáveis a qualquer momento.²

¹ PONT, Raul. Democracia representativa e democracia participativa. In: FISCHER, Nilton Bueno e MOLL, Jaqueline (Orgs.) *Por uma nova esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, pp.28-29.

² WEFORT, Francisco C. (Org.). Os clássicos da política. *Rousseau: da servidão à liberdade*. 13 ed. São Paulo: Ática. 2000, pp.189-199.

Assim sendo, para Rousseau

(...) a soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada. Consiste essencialmente na vontade geral, e esta vontade não se representa. É a mesma ou é outra, e nisto não há termo médio. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser, seus representantes, são simplesmente seus comissários que não estão aptos a concluir definitivamente. Toda a lei que o povo pessoalmente não ratificou é nula e não é uma lei. O povo inglês pensa ser livre e engana-se. Não o é senão durante a eleição dos membros do Parlamento. Uma vez estes eleitos, torna-se escravo e nada mais é.³

Apesar da concepção utópica de Rousseau – irreal ao mundo que o cercava, assim como uma concepção simplista sobre a propriedade –, a mesma prenunciava o grande desafio para qualquer avanço democrático no interior das concepções liberais. Na verdade, foi a partir de Locke e Rousseau que grandes idéias desdobraram-se ao longo desses quase dois séculos, nascendo sistemas políticos representativos com características próprias, mas alicerçados predominantemente na visão do liberalismo proprietário, possessivo, o qual não pode ser entendido como sinônimo de democracia.

Assim, a democracia seria o governo do povo, doutrina ou regime político baseado nos princípios da soberania popular e na distribuição eqüitativa do poder, ou, em outras palavras:

Doutrina ou regime político baseado nos princípios da soberania popular e da distribuição eqüitativa do poder, ou seja, regime de governo que se caracteriza, em essência, pela liberdade do ato eleitoral, pela divisão dos poderes e pelo controle da autoridade, isto é, dos poderes de decisão e de execução⁴

Em que pese essas definições, é de se observar não ser tarefa fácil conceituar o que seja a democracia, pois a mesma deve ser analisada dentro de um contexto histórico. Para José Afonso da Silva:

A democracia não é uma doutrina imobilizada, petrificada em um dogma eterno, nem tampouco uma forma histórica imutável, porém um sistema de idéias e uma instituição que se retificam constantemente com o progresso ético e científico da humanidade.⁵

³ ROUSSEAU, Jean-Jacques apud WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. In: *Seqüência* 42. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, jul/2001, p.85.

⁴ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 2.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, p. 534.

⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19.ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p.89.

De toda sorte, deve-se observar que seu berço foi a Grécia, onde os mais importantes assuntos estatais eram tratados e resolvidos em praça pública, diretamente pelos cidadãos.

A “ágora” era favorecida pela existência de um pequeno número de cidadãos que manifestavam suas opiniões, já que mulheres e escravos não tinham referido direito e grande número da população vivia no meio rural. No momento em que a sociedade se urbaniza, decresce a democracia direta, restando o desenvolvimento de sistemas de democracia representativa, onde a população passou a escolher pessoas para fazer política em seu nome.

Este modelo já não se sustenta frente a uma sociedade moderna, que traz uma necessidade de novas capacidades de gestão social, mais avançadas, ágeis e flexíveis. No terceiro capítulo será abordada uma nova articulação de gestão da *res* pública, que envolve tanto a democracia direta quanto a representativa.

Para Norberto Bobbio, a democracia "existe onde há vários grupos em concorrência pela conquista do poder através de uma luta que tem por objeto o voto popular".⁶

Segundo Tarso Genro, a realidade do mundo moderno aponta para a necessidade de mudar essa definição tradicional de democracia, buscando um conceito

no qual a conquista do governo, por meio do voto popular, não esgote a participação da sociedade, mas, ao contrário, permita iniciar um outro processo, gerando dois focos de poder democrático: um, originário do voto; outro, originário de instituições diretas de participação.

Este seria um método de decidir e, ao mesmo tempo, de gerar controles sobre o Estado e o governo, criando instituições capazes de gerar políticas que tenham um grau cada vez maior de aceitação e legitimidade social. Políticas que sejam produto de 'consensos' e que emergem de 'conflitos', que, por seu turno, possam abrir a cena pública para que transitem - se quiserem - os interesses de todos os cidadãos.⁷

Outrossim, pode-se classificar a democracia segundo a posição do Estado sob diversos aspectos. Na classificação segundo a forma de participação dos cidadãos nas decisões políticas da nação, encontram-se três formas de democracia: direta, semidireta e indireta.

⁶ BOBBIO, Norberto e outros. *Dicionário de política*. 2.ed. Brasília: Editora da UNB, 1986, p.326.

⁷ GENRO, Tarso e outro. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997, pp. 19-20.

Na primeira, o povo exerce diretamente o poder participando de assembléias públicas, elaborando leis, aplicando a justiça e praticando atos administrativos.

Na democracia semidireta ou mista, ocorre um meio-termo entre a democracia direta da Grécia antiga e a democracia indireta ou representativa, na qual, em determinados assuntos, ocorre a consulta ao povo diretamente através de plebiscito, *referendum* e até propõe-se a criação de leis por iniciativa do povo.

Na democracia indireta ou representativa, o poder é exercido pelos representantes do povo, em face da impossibilidade de ter-se a presença de todos os indivíduos na elaboração e execução das leis. A sua concepção moderna como modelo de gestão do Estado por um sistema político representativo, apesar de possuir como princípio a expressão da maioria, tem demonstrado uma necessidade de complementação, dando espaço para a democracia participativa, que vem consagrada em Constituições de diversos Estados.⁸

O Brasil, Estado tradicionalmente autoritário, privatista e excludente, também assistiu, no final do século XX, a uma generalização do discurso da “participação”. Daniel Delgado destaca que o sistema representativo nas últimas décadas enfrenta uma séria crise que pode ser atribuída a alguns fatores: corrupção da classe política e falta de punição dos responsáveis, crise dos discursos de legitimação, descumprimento de promessas eleitorais e prática reiterada de clientelismo.⁹

A crise do Estado Nacional e a conseqüente mudança de seu papel, funções e relações com a sociedade civil têm causado um grande impacto na organização estatal. Na verdade, nas últimas décadas, surgiu uma tendência de as pessoas unirem-se para desenvolver novos tipos de organização e formas de gestão, “uma capacidade de autotransformação econômica e social”,¹⁰ o que Ladislau Dowbor denomina, de forma ampla, de poder local.

⁸ Por exemplo, como citado por José Afonso da Silva na obra *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 19.ed. São Paulo: Malheiros, 2001, o artigo 2º da Constituição de Portugal, o artigo 10 da Constituição da Espanha, o artigo 1º da Constituição do Brasil.

⁹ DELGADO, Daniel García. *Estado-nación y globalización*. Buenos Aires: Ariel, 1988, pp. 132-136.

¹⁰ DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1999, p. 11.

O povo, sempre mantido à margem da política, passa a organizar-se em uma multiplicidade de organizações populares, chegando, nos anos 80, à articulação em entidades representativas desses movimentos, em organizações municipais, estaduais e nacionais.

Assim, nasce uma nova cultura participativa, construída pelos movimentos sociais, trazendo novos temas e sujeitos de direito na agenda pública, merecendo destaque o mecanismo de democratização da gestão municipal, denominado de Orçamento Participativo, através do qual é possível os cidadãos participarem das decisões de investimento do governo municipal. Esta forma de gestão será estudada no próximo capítulo.

O autor suso esclarece que não é costume a intervenção do cidadão sob esta forma, caracterizada pela gestão participativa no espaço local, utilizando como instrumento a organização comunitária, e como espaço de ação, o bairro, o município, o chamado 'espaço local', ou 'espaço de vida', pois até então os instrumentos utilizados eram a eleição e a negociação empresarial, cujos palcos de luta eram o parlamento e a empresa, respectivamente.¹¹

Se por um lado, o fenômeno da globalização trouxe consigo a valorização do local, exigindo do município que não se comporte como simples prestador de serviços públicos historicamente concentrados na zona urbana, mas que assuma a responsabilidade pelo desenvolvimento local sob múltiplas dimensões: econômica, social, política, ambiental, cultural, etc, por outro, introduz "uma crise cultural que gera uma orientação crescente ao individualismo, a reclusão, a desestruturação da tessitura social e o debilitamento de orientações à participação".¹² O autor ainda defende que se fossem desenvolvidos os milhares de pequenos projetos de desenvolvimento que devem ser promovidos nos mais de cinco mil municípios brasileiros, teríamos respostas e soluções concretas e pragmáticas, pois "quanto mais centralizado o poder, tanto mais distantes as decisões relativamente ao cidadão, e mais possibilidades de manipulação política existem".¹³

Portanto, o poder público municipal, por ser a esfera de governo mais próxima da vida de todos, possui uma maior capacidade para constatar e solucionar os problemas e adotar as

¹¹ DOWBOR, Ladislau. Op.cit, p. 11.

¹² DELGADO, Daniel G. Op. cit., p.141.

¹³ DOWBOR, Ladislau. *A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999, p.309.

medidas que favoreçam o seu desenvolvimento territorial, social, econômico, ambiental, cultural, político.

Na organização político-administrativa brasileira, o município é a única unidade de governo local, na qual, dentro do seu território, estão compreendidas tanto as comunidades urbanas como as da zona rural. Atualmente, no Brasil, existem 5.505 municípios e, para a criação de novos municípios, deve-se observar a lei do respectivo Estado e efetuar uma consulta prévia, mediante plebiscito, à população dos municípios diretamente interessados.

Bem leciona Alexandre de Moraes ao comentar a alteração constitucional no que tange aos requisitos de observância obrigatória para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, através da Emenda Constitucional nº 15/96, a qual trouxe nova redação ao artigo 18 da CF/88:

- A alteração constitucional - '*populações dos municípios envolvidos*' significa '*populações dos municípios diretamente interessados*' e afasta a interpretação até então pacífica do Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de que, no caso de desmembramento de um distrito de determinado município, estariam aptos a votar somente os eleitores inscritos no *distrito emancipando*, que se expressam como legítimos representantes da população diretamente interessada e não de todo o município.

Corroborando a interpretação do texto, contrária à anterior jurisprudência do TSE, foi editada a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que em seu artigo 7º prevê que nas consultas plebiscitárias entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento.¹⁴

Assim, ao se autorizar que não só a população do distrito a ser emancipado, mas que toda a população fosse consultada no plebiscito, avançou-se na questão da participação.

Não é tarefa fácil romper com uma tradição administrativa secular, haja vista que na política brasileira as prefeituras sempre foram do domínio das oligarquias regionais, as quais faziam uso da máquina administrativa como instrumento para políticas clientelistas, de apadrinhamento, para controle do eleitorado, pouco interessando a capacidade de investimento da receita pública municipal na melhoria da qualidade e na eficiência dos serviços públicos prestados. Igualmente, a competência da administração pública na intromissão dos assuntos da economia local era desconsiderada, já que esta tarefa, até então,

¹⁴ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 9.ed. São Paulo: Atlas, pp. 273-274.

era tida de domínio privado dos empresários, que, em geral, estão muito bem representados pelas famílias no Governo. A partir da Constituinte pátria, instaurada em 1986, e ao longo da década de 90, torna-se cada vez mais clara para os movimentos sociais, a reivindicação de participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade.

O autoritarismo deixou marcas profundas nas relações do Estado com a sociedade brasileira: centralização dos recursos e das competências decisórias na esfera do governo federal, privatização do espaço público como recurso para a manutenção de privilégios dos grupos econômicos e de seus representantes políticos, discurso tecnocrático da competência para governar, sigilo das informações, práticas de favorecimento e corrupção.

Para Antonio Carlos Wolkmer,

as elites proprietárias, instituidoras e mantenedoras da estrutura de poder, almejando resguardar seus privilégios, sua permanente dominação e conseguindo esvaziar todo o questionamento sobre a legitimidade do poder, não só se utilizaram de um Estado comprometido com seus interesses de classes, como, sobretudo, impuseram a versão oficial de que o Estado deveria ser visto, ora como uma entidade abstrata e neutra acima da Sociedade, ora como elemento implementador, competente para propiciar a liberdade, garantir os direitos dos cidadãos, pacificar os confrontos sociais, e habilitar-se legalmente como fomentador do desenvolvimento e da justiça social. Projeta-se, assim, a imagem enganosa de uma instituição que procura esconder sua verdadeira natureza, ou seja, emerge como produto histórico da vontade das maiorias, mas acaba desvirtuando-se e servindo somente às finalidades dos grupos sociais momentaneamente no poder. A decorrente composição social arcaica, elitista e viciada de dominação, a que o Estado tem prestado conivência e indiscutível apoio, favorece a perpetuação de relações sociais assentada no clientelismo, no apadrinhamento, no nepotismo, no coronelismo, na ética da malandragem e da esperteza, e, na gama incontável de irregularidades e desvios no padrão cultural de comportamento do homem brasileiro.¹⁵

Acrescenta o autor citado: "ainda que a crise da representação possa ser buscada em múltiplos fatores, não resta dúvida que os pressupostos mais fortes estão na especificidade de nossa cultura política (autoritária, excludente e antidemocrática) e no padrão de comportamento das nossas elites políticas".¹⁶

¹⁵ WOLKMER, Antonio Carlos. *Elementos para uma crítica do Estado*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1990, p. 46.

¹⁶ WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. In: *Seqüência 42*. Revista do curso de pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, SC, ano XXII, julho de 2001, p. 89.

Segundo Pedro Jacobi, para defender um projeto de descentralização, deve-se refletir acerca dos objetivos políticos que se pretende alcançar, ou seja, do nível de participação cidadina e de descentralização real de poder no plano local, já que a descentralização significa um complexo processo de democratização das relações sociais, "não se tratando de um simples processo de reorganização administrativa, isento de contradições".¹⁷

Doutrina o autor que

Possivelmente um dos fatores de maior complexidade na descentralização da gestão municipal seja aquele vinculado com a estruturação institucional do processo. A transferência de competências, funções, recursos e pessoal a nível territorial, visando um aumento da eficácia e da flexibilidade, exige uma compreensão dos limites e da dinâmica interna do aparelho público. Por outro lado, é necessário refletir sobre o caráter institucional da participação cidadina, e vê-la não como um apêndice dos movimentos reivindicatórios ou das associações populares, mas como dimensão de uma administração democrática.¹⁸

Descentralização e participação, apesar de serem políticas complementares dentro de um processo de democratização, não podem ser confundidas. Pedro Jacobi, referindo a experiência europeia, cita duas modalidades de participação dos cidadãos na gestão municipal: "a) a participação setorial para temas específicos dos quais se encarregam as secretarias e b) a participação territorial através da descentralização de competências."¹⁹ Na primeira, haveria uma tentativa de colocar junto à democracia representativa uma democracia de base, enquanto na segunda, haveria uma delegação de competência com âmbitos mais restritos.

Outro ponto importante na questão da participação diz respeito à preparação do cidadão para uma real participação, ou seja, criar possibilidades de acesso dos cidadãos à informação, num processo dialógico, permanente, entre a administração e o cidadão, com o objetivo de gerar uma participação popular independente e livre de possíveis manipulações partidárias e até de ser transformada em mero instrumento da administração pública.

Este aspecto é fundamental, pois se a noção de descentralização estiver acompanhada de aspectos ideológicos, pode-se chegar a ações político-administrativas opostas, e até servir a

¹⁷ JACOBI, Pedro. *Descentralização municipal e participação dos cidadãos*: apontamentos para o debate. São Paulo: Lua Nova, maio/90, n° 20.

¹⁸ Id. *Ibid.*, p. 138.

¹⁹ Id. *Ibid.*, p. 132.

diversos objetivos. Por exemplo, em simplesmente reprivatizar certos setores da economia, pode-se estar descentralizando (como no caso da Inglaterra conhecido como tchatcherismo), como também, com a mesma bandeira, fortalecer o poder centralizado (como o que ocorreu no Estado totalitário do Chile), podendo até significar uma repartição do poder.

Assim, a questão primeira para um processo de descentralização administrativa, pela participação popular real, é a necessidade de garantir o máximo de informações a todos para possibilitar o pleno exercício da cidadania.

Com a prática da descentralização, a participação dos cidadãos na formulação, gestão e controle da coisa pública são elementos novos que conformam um novo modelo de gestão municipal, ao qual não estamos acostumados, pois o mesmo aponta para um projeto de desenvolvimento que se efetiva com a construção de espaços públicos de negociação onde estejam presentes todos os interesses envolvidos na produção e reprodução da vida nas cidades.

Esclarece Gleisi H. Neves que podemos identificar, basicamente, dois tipos de descentralização: a setorial (ou funcional) e a territorial. O primeiro ocorre pela criação de órgãos da administração indireta, tendo como objetivo imprimir maior agilidade, racionalidade e flexibilidade à Administração Pública, tendo sido muito utilizado nas décadas de 60 e 70 como a fórmula mágica para solucionar os problemas apontados à Administração, como o excesso de burocracia, conservadorismo, etc. Já a descentralização territorial revela-se no âmbito municipal principalmente pela criação de Administrações Regionais, tendo surgido contra o autoritarismo, a insensibilidade social e o tecnicismo vigente na Administração Pública.²⁰

Acrescenta a autora que, seja qual for o processo de descentralização, o mesmo encontra-se na "combinação entre duas variáveis, dispostas sob forma de eixos que se entrecruzam: a faculdade de decidir (poder de decisão) e a faculdade de fazer (poder de

²⁰ NEVES, Gleisi Heisler. Palestra proferida no I Encontro de Trabalho sobre Regiões Administrativas na Gestão Democrática das Cidades, de 22 a 24 de abril de 1987, na sede do IBAM, no Rio de Janeiro. O Encontro contou com patrocínio da SAREM/SEPLAN/PR, como parte integrante do Programa de Assessoramento Técnico do IBAM à Prefeitura Municipal de Salvador. Texto: Descentralização Territorial nos Municípios: critérios e cuidados, publicado na *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, (183) : 36-46, abr/jun.1987.

execução)"²¹. Pode ser citado como exemplo dessa combinação o Orçamento Participativo, a ser estudado no terceiro capítulo.

Na verdade, é o município a base para a descentralização governamental; o ponto de apoio para que se confira às comunidades locais o poder de decidir sobre seus interesses imediatos. Assim, do ponto de vista da organização participativa, o município está mais bem preparado para enfrentar os problemas típicos dos países em desenvolvimento, mas, por outro lado, e paradoxalmente, está em último lugar na hierarquia de decisões do Estado, destinando-se mínimas verbas do orçamento aos poderes locais, apesar da CF/88 haver ampliado a participação dos municípios no "bolo" tributário nacional, se comparada à situação existente anteriormente. O quadro do anexo XIII ilustra bem a questão.

É importante evidenciar quais os recursos de que os municípios podem dispor, seja de forma direta ou por transferências dos Estados e da União, conforme será estudado a seguir, no item 2.2 do presente capítulo.

O Brasil se urbanizou no século passado, invertendo-se, a partir da década de setenta, a população rural-urbana, até então existente. Atualmente, temos 81% da população brasileira morando em cidades. O quadro do anexo XII ilustra bem a questão do aumento desenfreado da população urbana no século XX.

Este aumento trouxe muitas conseqüências, das quais destaca-se o crescente processo de exclusão social, com agravamento da marginalização e violência urbanas, favelas, poluição, periferias desprovidas de serviços essenciais, dentre outros problemas que se avolumam e fazem parte do nosso cotidiano como homens urbanos.

Foram históricas as reivindicações populares quanto ao direito de todos os cidadãos participarem da gestão da comuna, mas foi somente com a Constituição/88 que a cidade foi tratada com uma maior expressão nacional, sendo a primeira Constituição brasileira a mencionar o Município como membro integrante da federação²² e com autonomia política, que ocorre através da eleição direta do executivo e legislativo municipais, com autonomia

²¹ NEVES, Gleisi Heisler. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, (183) : 37, abr/jun.1987.

²² CF/88 "Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos". "Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição".

administrativa, que é verificada pela organização dos serviços públicos de interesse local; com autonomia financeira, evidenciada na competência municipal para instituir e arrecadar seus tributos, bem como na aplicação de seus recursos; autonomia legislativa e de organização, demonstrada na competência para legislar sobre assuntos de interesse local, apesar do financiamento dos mesmos haver continuado na ordem de 10% ou 12%, característica dos países pobres, enquanto a cifra dos países ricos gira em torno de 50% dos recursos públicos²³. Tal fato decorre, provavelmente, da concepção de que

os mecanismos de participação comunitária têm sido vistos tradicionalmente como operantes na área social; e as administrações locais, como encarregadas de cuidar do lixo e das praças. Hoje essa visão tende a se abrir para incluir o conjunto das áreas que têm impacto sobre o espaço de vida do cidadão²⁴

Somente pela participação ampla nas decisões, com ações em que a comunidade pense no seu próprio desenvolvimento como um processo integrado, rompendo com fórmulas centralizadas, visando a uma harmonização no espaço local (município), intervindo nos diversos setores, como industrial, agrícola, de serviços, pode-se constituir um regulador eficaz da redistribuição de renda. Ocorre que para isto não podemos pensar em uma administração municipal baseada em uma legalidade tecno-formal, mas em um poder formado no justo conceito da comunidade e num sistema de valores aceitos e compartilhados por todos.²⁵ De outra banda, também é impossível administrar apenas com os poucos recursos orçamentários, já que "descentralização não existe sem recursos locais. E estes são muito mais do que simplesmente os recursos do orçamento da prefeitura."²⁶

A Carta Política de 1988 deu guarida à participação popular nas decisões de interesse público, a qual já encontra eco em muitas ações levadas a efeito pelo poder público.

Assim, o Brasil abandonou a democracia meramente representativa, passando a adotar um modelo de democracia mista, a partir da Constituição Federal de 1988, em cujo preâmbulo e artigo 1º estabelece nosso perfil de Estado democrático de direito, acrescentando que o poder emana do povo, direta ("canal" constitucional de democracia direta) ou indiretamente

²³ DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*, São Paulo: Brasiliense, 1999, p.33. No anexo XIV visualiza-se a questão ora mencionada.

²⁴ Id, *Ibid.*, p. 49.

²⁵ WOLKMER, Antonio Carlos. *Ideologia, Estado e direito*. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 92.

²⁶ DOWBOR, Ladislau. *Op.cit*, p. 71.

(democracia indireta/representativa) pelos seus representantes eleitos.²⁷ Já o art. 14, I, II, III, prescreve a possibilidade de consulta popular através do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. Com base nesse dispositivo constitucional é possível asseverar que várias práticas, em especial a de elaboração do orçamento, deve ser repensada e modificada. Para melhor observar esta questão, no terceiro capítulo vamos estudar uma prática orçamentária como resultante da democracia direta.

Há que se questionar se a descentralização praticada dentro das regras democráticas mudou a despesa e a receita pública na esfera local, ou seja, se com o fortalecimento do governo local houve, além da passagem de responsabilidades aos municípios, o devido acompanhamento dos necessários recursos.

2.2 Poder local e receitas públicas

Os artigos 145 e 156 da CF/88 garantiram aos municípios a competência para instituir e cobrar impostos, taxas e contribuições de melhoria, receitas que serão estudadas ainda neste capítulo, além de garantir parcela da receita arrecadada com impostos estaduais e federais, denominadas de receitas transferidas, que não são suficientes para que o município possa fazer frente à satisfação das inúmeras necessidades coletivas.

Apesar de a Constituição de 1988 estabelecer mais poder aos municípios e promover a descentralização de uma série de competências, ampliando os recursos dos governos municipais, permitindo a eles a adoção de iniciativas de aumento de arrecadação própria, pela possibilidade de criação de taxas e impostos, além de lhes repassar uma parcela maior da receita pública nacional e haver um aumento em torno de 8% da receita pública total em mãos dos municípios desde o início da década de 90, em termos percentuais, o crescimento é bastante expressivo. Mas como ele parte de uma base muito pequena, em termos reais os valores são pouco significativos. Estudos provam que os governos locais estão efetuando um gasto público social muito maior do que esse aumento de receita, já que, a partir da CF/88, os municípios passaram a ser, juntamente com a União e os Estados, os agentes do

²⁷ CF/88: Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição.

financiamento das áreas de Educação, Saúde, Assistência Social, entre outras. Assim, a descentralização financeira concedida foi muito tímida se comparada com o repasse simultâneo de responsabilidades, fazendo com que hoje tenhamos uma reconcentração da receita na esfera federal, a qual decorre de uma necessidade de caixa para pagamento do serviço da dívida pública brasileira.

Dessa forma, soma-se à falta de recursos (nos países desenvolvidos o governo das comunas administra a metade do produto social), o fato de o município ainda ter que enfrentar a imensa dificuldade de assimilar o deslocamento dos grandes eixos produtivos tradicionais, Estado e empresa, além do fato de que nos é negado o acesso e o controle da informação, dificultando uma gestão democrática.²⁸

Consoante leciona Ladislau Dowbor, "nos países desenvolvidos, como ordem de grandeza os poderes locais gerem entre 40 e 60% de todos os recursos públicos, com a Suécia atingindo mais de 70%. Nos países do Terceiro Mundo, esta cifra se situa na faixa de 5 a 15%".²⁹

O Município dispõe de várias fontes de receitas para que possa realizar seus serviços e obras, em especial as receitas tributárias. Necessário se faz, no entanto, que se analise com desvelo a questão das receitas tributárias.

2.2.1 Receitas tributárias

No que concerne às receitas tributárias, é importante que se faça um exame mais aprofundado a esse respeito, levando-se em consideração a doutrina tributária e financeira. Para tanto, é necessário que se examine o conceito de tributo. Conforme aduz Bernardo Ribeiro de Moraes, o termo tributo passou por um processo evolutivo: inicialmente significava dividir ou repartir entre as tribos, já numa noção moderna, resulta como uma exigência da autoridade para com seus subordinados, a fim de atender ao interesse coletivo.³⁰

²⁸ Ver quadro do anexo XIV.

²⁹ DOWBOR, Ladislau. *Por uma esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 11.

³⁰ MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de direito tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 176.

Em face dos inúmeros conceitos e conflitos doutrinários em torno do tema, a opção é de apenas conceituá-lo nos termos em que legisla o Código Tributário Nacional no seu artigo 3º, assim dizendo: "Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada".

É da própria conceituação legal que decorrem as características necessárias para que uma receita derivada possa ser entendida como um tributo, sendo destaque cinco hipóteses. Na primeira, "tributo é toda prestação pecuniária", significando, para tal, que os tributos somente serão pagos em dinheiro. No dizer de Fábio Fanucchi, "tributo é uma prestação de dinheiro"³¹. A segunda característica refere-se ao fato de que a prestação é "compulsória", ou seja, o tributo é um pagamento obrigatório, sendo da sua essência a compulsoriedade.³² Como bem doutrina Fábio Fanucchi, "a compulsoriedade é da essência do tributo".³³ Na terceira, a prestação, que deverá ser pecuniária e compulsória, também deverá ser "em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir". Boa parcela da doutrina tem criticado a expressão, advogando que a mesma seria redundante, já que no momento em que o legislador determina que a prestação será pecuniária, não haveria necessidade de prever que fosse em moeda. Dentre outros, assim expressa Zelmo Denari: "O tributo é sempre uma prestação pecuniária, porque no estágio atual de desenvolvimento dos povos não se compreende que a prestação tributária possa se efetivar *in natura*".³⁴ Já Valter Paldes Valério comenta que "(...) nada obstante, entretanto, possa ser feita de outro modo, desde que pecuniariamente avaliável, por exemplo, mediante cheque visado, título vencido da dívida pública, estampilha com valor liberatório, etc".³⁵

Nesse diapasão, é importante salientar que a doutrina diverge no sentido de saber se o tributo pode ser pago em outros bens, que não em dinheiro, como em bens móveis ou imóveis e com a prestação de serviços. Afirma Kiyoshi Harada:

a forma usual de satisfazer o tributo é em moeda corrente; porém, nada impede que possa o pagamento do tributo ser feito por algo equivalente à moeda, desde que a legislação ordinária de cada entidade tributante assim o determine, como faculta o Código Tributário Nacional. Alguns autores

³¹ FANUCCHI, Fábio. *Curso de direito tributário brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Resenha Tributária, 1984, p. 52.

³² MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 40.

³³ FANUCCHI, Fábio. *Op. cit.*, p. 52.

³⁴ DENARI, Zelmo. *Curso de direito tributário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 43.

³⁵ VALÉRIO, Valter Paldes. *Programa de direito tributário*. 13. ed. Porto Alegre: Sulina, 1995, p. 19.

incluem aí até o trabalho humano, fato que tem causado controvérsia quanto à natureza tributária no serviço militar, que é obrigatório e é instituído em lei³⁶.

No mesmo sentido, leciona Eduardo Marcial Ferreira Jardim que “é de mister frisar que o pagamento do tributo, por outro meio que não em dinheiro, somente será permitido se houver disposição legal expressa”.³⁷

E ainda Leandro Paulsen,

a prestação é em pecúnia, em dinheiro. Sua liquidação é que pode ser em espécie, desde que a lei assim o preveja, permitindo que determinado bem seja dado em pagamento. De qualquer maneira, o contribuinte sempre poderá cumprir sua obrigação mediante pagamento em dinheiro.³⁸

Parece-nos acertado o entendimento doutrinário que afirma não ser a expressão “em moeda” utilizada de forma redundante pelo legislador, pois a mesma foi utilizada, propositalmente, de tal forma que não pairassem dúvidas, ou seja, que um tributo somente seria pago *in pecunia*. Dentre estes doutrinadores, podemos citar Hugo de Brito Machado quando assim se manifesta:

A prestação tributária é pecuniária, isto é, seu conteúdo é expresso em moeda. O Direito Brasileiro não admite a instituição de tributo em natureza, vale dizer, expresso em unidade de bens diversos do dinheiro, ou em unidade de serviços. Em outras palavras, nosso direito desconhece os tributos *in natura* e *in labore*.³⁹

A interpretação dominante é no sentido de que um tributo somente pode ser pago em dinheiro, ou seja, em moeda ou outras formas que possam nela se expressar, quais sejam, as definidas no artigo 162 do Código Tributário Nacional.⁴⁰ Representando ainda esta posição doutrinária, encontra-se, dentre outros nomes, Ruy Barbosa Nogueira.⁴¹

³⁶ HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e direito tributário*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1998, p. 209.

³⁷ JARDIM, Eduardo M. Ferreira. *Manual de direito financeiro e tributário*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 74.

³⁸ PAULSEN, Leandro. *Direito tributário – Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. Livraria do Advogado.

³⁹ MACHADO, Hugo de Brito. Op. cit., pp. 40-41.

⁴⁰ “Art. 162: O pagamento é efetuado:

I - em moeda corrente, cheque ou vale postal;

II - nos casos previstos em lei, em estampilha, em papel selado, ou por processo mecânico”.

⁴¹ NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 157.

Como quarta característica da receita tributária destaca-se o fato de que esta prestação, que deverá ser pecuniária, compulsória, cobrada em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, não poderá constituir-se em uma sanção de ato ilícito. Neste ponto reside a diferença já anteriormente mencionada acerca das receitas públicas derivadas tributárias e as receitas públicas derivadas não tributárias, ou seja, para que uma exigência do Estado possa ser entendida como um tributo, não poderá trazer como hipótese para cobrança uma prática ilícita, ofensiva aos ditames legais.

Um tributo jamais trará um comportamento ou uma atividade ilegal como base, como hipótese para ser instituído e cobrado. Com isso não se quer afirmar que um indivíduo, ao exercer atividades ilícitas, e o exemplo a seguir é clássico, como o jogo do bicho ou outros jogos de azar, a exploração de casas de prostituição, o tráfico de drogas, ou qualquer outra, estará livre da incidência da cobrança de tributos, em especial do Imposto de Renda sobre os rendimentos que poderão advir da exploração dessas atividades. Muito pelo contrário. A legislação do Imposto de Renda prevê, como hipótese para sua cobrança, a “aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica de renda ou proventos de qualquer natureza”⁴², inexistindo referência para a origem dessa renda. Outrossim, é importante citar o artigo 118 do Código Tributário Nacional, quando o mesmo assim dispõe:

A definição legal do fato gerador é interpretada abstraindo-se:

I - da validade jurídica dos atos efetivamente praticados pelos contribuintes, responsáveis, ou terceiros, bem como da natureza do seu objeto ou dos seus efeitos;

II - dos efeitos dos fatos efetivamente ocorridos.

A outra característica dos tributos (quinta) corresponde ao fato de que a referida prestação deverá ser “instituída em lei”. Esta característica encontra-se prevista no denominado princípio da legalidade tributária, no artigo 150, inciso I da Constituição Federal de 1988, que assim legisla: “Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça”.

O legislador deixou sua posição de forma clara e objetiva: somente o Parlamento, o representante do povo tem competência para a criação de tributos.

⁴² MACHADO, Hugo de Brito. Op. cit., p. 42.

Por fim, para que possamos afirmar a existência de uma receita tributária, necessário se faz que a mesma seja “cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.⁴³ Pretendeu o legislador, com esta característica, deixar exime de dúvida o fato de que ao Executivo pertence o poder de exigir o tributo instituído em lei pelo Legislativo. A exigência do tributo é ato administrativo que decorre única e exclusivamente da lei, ou seja, é ato que não comporta juízos de conveniência e oportunidade por parte da administração pública. No dizer de Kiyoschi Harada:

cobrança de tributos só se processa por meio de atos administrativos vinculados, isto é, sem qualquer margem de discricção do agente público, que deverá portar-se fielmente como prescrito no mandamento legal para edição do ato do “lançamento”, que é a constituição do crédito tributário.⁴⁴

Decorre daí a distinção dos atos administrativos vinculados, discricionários e arbitrários. O ato discricionário seria aquele que, segundo Maria Sylvia Di Pietro, “implica em liberdade de atuação nos limites traçados pela lei”.⁴⁵ Já o ato arbitrário é aquele no qual “a administração ultrapasse os limites traçados pela lei, a sua decisão passa a ser arbitrária, ou seja, contrária à lei”.⁴⁶

2.2.2 Espécies de receitas tributárias no direito brasileiro e teorias de tributação

O assunto acerca de quantos e quais são as espécies de tributos existentes no direito brasileiro até hoje merece destaque na doutrina. Surgem diversas classificações, devendo ser citadas a bipartida⁴⁷, a tripartida⁴⁸, a quadripartida⁴⁹ e a quinqüipartida, já que as outras classificações constituem apenas em variações destas.

A teoria bipartida defende que, se utilizado o critério do fato gerador, são apenas duas as espécies de tributos: os impostos e as taxas.

A teoria tripartida, que utiliza o mesmo critério classificatório, entende que são três as espécies de tributos existentes no direito brasileiro: os impostos, as taxas e as contribuições de

⁴³ Art. 3º do Código Tributário Nacional.

⁴⁴ HARADA, Kiyoschi. Op. cit., p. 209.

⁴⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1996, p. 176.

⁴⁶ Id. Ibid., p. 176.

⁴⁷ BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 1972.

⁴⁸ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 29.

⁴⁹ ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio F. da. Op. cit., 1972, p. 333.

melhoria. A referida teoria defende que as taxas e as contribuições de melhoria, apesar de serem tributos cobrados em face de uma atividade estatal relacionada ao contribuinte⁵⁰, na primeira hipótese, ocorrem de forma direta enquanto na segunda, o fato que gera a incidência do tributo ocorre de forma indireta. Daí a necessidade de fazer-se uma classificação tripartida.

Ainda há a teoria quadripartida, que defende a existência de quatro espécies de tributos: os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria e as contribuições especiais. Existem autores que divergem na sua nomenclatura, opinando serem os impostos, as taxas, as contribuições e os empréstimos compulsórios as quatro espécies tributárias existentes no direito pátrio.

Por último, a teoria quinquipartida. Em que pese as outras correntes doutrinárias, parece-nos lecionar em acerto os tributaristas Hugo de Brito Machado⁵¹ e Vittorio Cassone⁵², dentre outros de igual importância, quando defendem que a nossa Constituição, apesar de não ser clara ao classificar quantitativamente os tributos, elenca, mesmo que não em um único artigo, cinco espécies de tributos: os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria⁵³, as contribuições especiais⁵⁴ e o empréstimo compulsório.⁵⁵

Vittorio Cassone, adotando a teoria de que são cinco as espécies de tributos que compõem a nossa realidade tributária, assim se expressa:

É extraída do próprio texto constitucional que, no nosso entender, é como segue:

⁵⁰ O termo é aqui empregado no seu sentido usual, não técnico, ou seja, como sinônimo de sujeito passivo.

⁵¹ MACHADO, Hugo de Brito. Op. cit., p. 46.

⁵² CASSONE, Vittorio. *Direito tributário atualizado pela nova Constituição*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1991. p. 58.

⁵³ CF/88 – “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas”.

⁵⁴ CF/88 – “Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos artigos 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no artigo 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.”

⁵⁵ CF/88 – “Art. 148 – A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;

II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no artigo 150, III, b.

Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.”

- a) Impostos (art. 145, I)
- b) Taxas (art. 145, II)
- c) Contribuição de Melhoria (art. 145, III)
- d) Contribuições: contribuições sociais (art. 149 e 195), contribuições de intervenção no domínio econômico (art. 149) e contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas (art. 149)
- e) Empréstimos compulsórios (art. 148).⁵⁶

Perpassam este estudo outras questões envolvendo as receitas tributárias, pois, além da classificação doutrinária que refere as espécies de tributo existentes no direito brasileiro, diversas outras ainda poderíamos citar e estudar, mas optamos por analisar somente a classificação dos tributos relacionada à natureza jurídica do fato gerador, em face de a mesma ser uma das mais utilizadas. A moderna doutrina brasileira aceita, quase que unanimemente, a classificação formulada por Geraldo Ataliba, quando o mesmo leciona que os tributos serão *vinculados* ou *não vinculados*, dependendo do vínculo existente com a atividade estatal. Afirma o autor: “é que esta averiguação enseja afirmar que - no primeiro caso - o legislador vincula o nascimento da obrigação tributária ao desempenho de uma atividade estatal e - no segundo - não”,⁵⁷ esclarecendo que um tributo será classificado como não vinculado quando o fato que lhe dá origem independe de qualquer atividade estatal diretamente relacionada ao contribuinte, enquanto que, se houver uma atividade do Estado relacionada ao fato que obriga ao pagamento do tributo, estaremos falando dos tributos denominados de vinculados. Na primeira hipótese, temos como exemplo os impostos⁵⁸, e na segunda, as taxas⁵⁹ e as contribuições de melhoria.⁶⁰

2.2.3 Elenco tributário municipal

A Constituição de 1988 dispõe, no artigo 30, inciso III, que compete ao Município instituir e arrecadar os tributos de sua competência, os quais são definidos no artigo 145 como

⁵⁶ CASSONE, Vittorio. Op. cit., p. 58.

⁵⁷ ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 4. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 121.

⁵⁸ CTN – “Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”

⁵⁹ CTN – “Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.”

⁶⁰ CTN – “Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado”.

os impostos, as taxas arrecadadas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição e a contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. De forma mais detalhada, o artigo 156 da CF/88 elenca os impostos que podem ser instituídos e cobrados privativamente pelos municípios: a) os impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); a transmissão *intervivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição (ITBI ou ITIV); os serviços de qualquer natureza, não compreendidos os serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, definidos em lei complementar (ISS).

É importante salientar que, financeira ou orçamentariamente falando, a rubrica da receita tributária envolve apenas os tributos previstos no artigo 5º do Código Tributário Nacional, quais sejam, os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria, correspondendo a uma receita privativa das entidades investidas no poder de tributar (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), seguindo, portanto, a teoria tripartida. Dessa forma, não estão classificadas dentro da rubrica receitas tributárias as receitas de contribuições que correspondem, por exemplo, às arrecadadas no interesse da Previdência Social, também conhecidas como contribuições sociais.

Além desses recursos, denominados receitas tributárias, compete ainda aos Municípios instituir e arrecadar receitas de contribuições, que, no dizer do Anexo I da Portaria nº180/2001 da Lei 4.320/64, é a receita que

registra o valor total da arrecadação da receita de contribuições sociais. Compete exclusivamente a União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de intervenção nas respectivas áreas. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuições, cobradas de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.

Além desses recursos, também são fontes de receitas municipais a decorrente da participação no produto de receitas federais e estaduais, igualmente objeto de discriminação constitucional, além daquela decorrente da exploração de certas atividades econômicas, decorrente da exploração do próprio patrimônio municipal. Os municípios ainda contam com verbas decorrentes do Sistema Único de Saúde – SUS – que representa uma parcela

importante das despesas municipais com saúde cobertas pelo governo federal. Por fim, há que ser lembrado o recurso que provem do governo federal através do Fundo para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF, além de ajudas para controles ambientais, aperfeiçoamento de servidores, reforma administrativa, merenda escolar, livros didáticos, etc. O anexo XIII demonstra bem este quadro de receitas municipais.

A fonte de receita municipal com origem nas transferências constitucionais está constituída nos termos da previsão constitucional, sendo a principal receita para o conjunto dos municípios brasileiros.⁶¹ A referida receita, denominada de Fundo de Participação dos Municípios – FPM –, está assim formada: 22,5% do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza - IR e 22,5% do imposto da união sobre produtos industrializados - IPI, além de 25% do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços - ICMS, 50% do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores - IPVA, 50% do imposto da União sobre a propriedade territorial rural - ITR, 70% do imposto da União sobre operações de crédito, câmbio, seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários incidentes sobre o ouro - IOF.

Acrescenta François Bremaeker:

As transferências federais representam cerca de 60% do valor total das transferências, enquanto 40% representam as transferências estaduais. A fonte mais importante para a grande maioria dos municípios é uma transferência federal, o FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Ele representa 75%

⁶¹ "Art. 158. Pertencem aos Municípios: I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; II - cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados; III - cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação".

"Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme aos seguintes critérios: I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal".

"Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma: b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; § 1º. Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos artigos 157, I, e 158, I, § 3º. Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no artigo 158, parágrafo único, I e II."

do volume transferido aos municípios pela União. Quase a metade (44,8%) dos municípios de pequeno porte (até 10 mil habitantes) tem no FPM de 40% a 60% de sua receita total.⁶²

No Brasil, é reconhecido que o governo local é uma instituição política importante e que deve ser fortalecido em razão das íntimas ligações com a qualidade de vida do cidadão, estando associado à noção de gestão urbana devido a altas taxas de urbanização do país em face da migração interna. Durante o regime militar foi escassa a criação de novos municípios, pois as regras para tal eram muito difíceis de serem cumpridas. Porém, nas duas últimas décadas, a criação de novos municípios teve um impulso extraordinário, chegando a ser criados mais de mil novas comunas no Brasil.

Como evidenciado, a partir da CF/88, os municípios brasileiros obtiveram uma margem relativa de liberdade para administrar a alocação de seus recursos, já que garantida constitucionalmente sua autonomia política, administrativa, financeira, legislativa e de organização. Com toda essa autonomia houve uma grande ampliação nos encargos municipais, os quais ficaram muito acima dos recursos que lhe foram disponibilizados.

Para Ivo Lesbaupin, existem equívocos na fala comum acerca de finanças municipais que precisam ser corrigidos. Diz ele:

Trata-se do aumento da receita municipal a partir da Constituição de 1988. É verdade que esta Constituição é a que oferece o melhor tratamento aos municípios dentre as constituições brasileiras. Ela afirma autonomia do município, como ente da organização político-administrativa brasileira. Ela também aumenta o percentual de recursos devido aos municípios por parte das esferas federal e estadual. Antes da Constituição, aos municípios cabiam apenas 11%, depois aumentou para 18%. Por outro lado, porém, ela incumbe os municípios com mais encargos, mais responsabilidades. E, no balanço geral, a ampliação dos recursos não compensou o aumento dos encargos...⁶³

Acrescenta o autor suso que os municípios possuem duas fontes certas de recursos: a receita tributária (receita própria), que não representa, em média, mais do que 15% dos recursos e a receita decorrente das transferências constitucionais (federais e estaduais), sendo esta uma parte significativa das receitas das comunas, pois há casos em que esta participação

⁶² BREMAEKER, François E. J. *Perfil das receitas municipais*. IBAM Série estudos especiais, nº 6, 1995.

⁶³ LESBAUPIN, Ivo. *Poder local x exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, pp. 47-48

atinge 95% do total da receita.⁶⁴ Tal fato faz com que o município, vivendo de doações, fique numa total dependência de fatores que são externos ao seu controle, o que vem em prejuízo direto de uma gestão livre e independente.

Há muitos anos se trava uma discussão interminável sobre reforma tributária no Brasil. Houve várias ao longo da história brasileira, nenhuma que satisfizesse a todos, e certamente todas desagradando a muitos. Em 1988, com a nova Carta, não se pode negar que os municípios, em questão de receita tributária, foram favorecidos, pois até então somente podiam contar, na rubrica da receita tributária, com dois impostos, o Imposto Predial e Territorial Urbano-IPTU e o Imposto Sobre Serviços – ISS. Com a mudança deste panorama, conforme já estudado, os municípios passaram a ter sua receita tributária incrementada com o Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis – IVVC, extinto em 1993 e o Imposto sobre a Transmissão Inter vivos – ITIV (ITBI).

Pode-se afirmar, relativamente ao acréscimo das receitas municipais desde a Constituição de 1988, que a receita própria teve um papel fundamental nessa ampliação. François Bremaeker acrescenta:

Para o conjunto dos municípios brasileiros, a receita total cresceu, em termos reais, no período entre 1989 e 1995, nada menos que 161,75%, ou seja, eliminando-se o efeito inflacionário, verifica-se que ela se multiplicou em 2,6 vezes. A receita tributária municipal (a receita própria) cresceu o dobro da total, apresentando cifra da ordem de 321,37%. A receita de transferências, sejam elas as federais ou as estaduais, cresceram 185,52%, enquanto as outras receitas evoluíram em apenas 50,68%.⁶⁵

É importante evidenciar que, apesar da importância das receitas transferidas da União e do Estado para os municípios, que podem chegar ao índice da quase a totalidade do financiamento municipal, não existe nenhum programa para fiscalizar esta arrecadação, deixando tudo à União e ao Estado, e ainda numa atitude de gratidão para com estes que estão lhe repassando verbas.

Com relação ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias - ICMS, e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de

⁶⁴ LESBAUPIN, Ivo. Op.cit, p. 48.

⁶⁵ BREMAEKER François. *Evolução das finanças dos municípios no período 1989/1995*. IBAM/APMC/NAPI/IBANCO. Série estudos especiais, nº 6, 1997, p.21.

Comunicação – constata-se que o valor arrecadado é dividido entre o Estado, que fica com 75% da sua arrecadação, e os municípios, que recebem os 25% restantes. O índice de participação de cada município é calculado pela combinação de valor adicionado, população, superfície e outros. A verdade é que, da mesma forma que acontece com o IPVA, o município não faz qualquer controle do valor adicionado pelos seus geradores desse imposto, deixando também esta questão ao total arbítrio do Estado. O quadro do anexo XII ilustra a questão.

2.3 Breves noções de orçamento público

Como já analisado no capítulo 1, a forma como o ente público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) aloca seus recursos, sejam próprios ou transferidos, denomina-se orçamento público. Na conceituação mais simples, usual e conhecida, o orçamento seria uma lista de receitas e despesas do governo sem muita ligação com a realidade e sem clareza dos motivos e os objetivos do gasto. Nesta definição, o gasto, que geralmente é desproporcionalmente alto com as despesas de pessoal, faz com que o mesmo se transforme em meras folhas de pagamento, sem possibilidade de alocar recursos para outras despesas, como investimentos e melhoria dos serviços já existentes.

Costuma-se também conceituar orçamento público como um instrumento de controle sobre as finanças do governo, sendo inclusive esta a sua origem, conforme será visto mais detalhadamente no capítulo III. É importante dizer que boa parte dos orçamentos públicos no Brasil ainda está na fase de "policiar" o governo, sem entrar no mérito do que ele faz, apesar de, desde o século passado, ser conhecida uma terceira forma de conceituar o orçamento público, entendendo ser ele um plano de atividades do governo, no qual estão discriminados os serviços que ele presta aos cidadãos e quanto eles custam. Este enfoque nasce da preocupação de padronizar os orçamentos e dar a eles uma forma compreensível ao longo do tempo e mesmo entre diferentes entes públicos. O referido entendimento fez surgir a idéia de função, e de classificação funcional programática do orçamento público, conforme já estudadas no capítulo I.

O orçamento público ainda pode ser entendido como um instrumento de execução de planos de governo ou como um instrumento de administração das ações do governo ou ainda como um documento de divulgação das ações do governo. Na primeira, a idéia central é que

cabe ao governo estabelecer as regras para o desenvolvimento, executando uma parte desses objetivos via seus próprios meios, deixando outra à iniciativa privada ou mesmo deixando que esta tenha a iniciativa e os meios, desenvolvendo então a economia. O fato é que quem faz o que e como, é definido pelo sistema político e pelo sistema econômico vigentes no país.

Foi somente com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/99) e atualmente com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) que o orçamento público passou a ser visto como um instrumento de administração das ações do governo, onde a população passa a mensurar tudo o que deve ser feito pelo governo para que ele próprio possa funcionar, exercendo, ainda, os seus direitos na fiscalização da gestão pública.

Qualquer que seja a conceituação dada, há que distinguir as suas relativas importâncias no conjunto do País, quer dizer, o orçamento público no Brasil possui importância maior ou menor, dependendo se o mesmo é federal, estadual ou municipal. Assim, sua força não é tão grande para a União, dado que a Constituição e o sistema político do País estabelecem à União, um poder enorme, facultando a ela inclusive a possibilidade de realizar várias ações sem utilizar o seu orçamento como, por exemplo, agir sobre o comércio exterior, modificando a taxa de câmbio, criar ou extinguir uma restrição não tarifária, etc. Já para os Estados e Distrito Federal não se pode dizer o mesmo, pois os orçamentos são mais importantes do que no Governo Federal porque o poder estadual de legislar é bem menor se comparado ao da União, embora haja várias áreas em cuja suplementação pode ser implementada por tais entes federativos, como por exemplo, o meio ambiente, a segurança pública, justiça, dentre outros, valendo-se, principalmente, de seus orçamentos para realizar as suas atribuições. No que tange aos Municípios, como a ação governamental municipal é essencialmente via orçamento público, este tem uma importância máxima, pois as comunas, afora a legislação supletiva dos Estados e da União, como o horário do comércio local, ordenamento do trânsito, meio ambiente, etc, a gestão ocorre, ora prestando os chamados serviços de interesse local, como coleta de lixo, iluminação pública, ordenamento urbano, pavimentação, etc, ora se engajando em ações delegadas pelos governos federal e estadual, como acontece principalmente com saúde e educação, onde há leis, planos e recursos financeiros vinculados a ações específicas que os municípios devem obedecer e fazer.⁶⁶

⁶⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 21.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

Por força da Constituição Federal de 1988, o País todo adota uma estrutura orçamentária baseada em três documentos: Planos Plurianuais – PPA, Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e Leis Orçamentárias Anuais – LOA, que valem para os governos federal, estaduais e municipais da mesma forma, os quais já foram objeto de análise no capítulo I.

Importante evidenciar que quando se fala em orçamento público, a maioria das pessoas entende estar tratando-se de despesas, embora, muitas vezes, não se dê conta do quanto são atingidas pela receita pública, principalmente através da receita tributária, já estudada.

Com a nova sistemática implementada através da LRF e do Estatuto da Cidade, os gestores públicos que estavam acostumados a se preocupar quase exclusivamente com a despesa pública, passam a dar igual importância à receita pública. A tendência é as pessoas acompanharem esta mesma mudança de foco de interesse, pois além de saberem se a despesa foi efetivamente realizada no seu benefício, dentro de normas claras e objetivas, o que nem sempre ocorre, são elas quem pagam as contas e, muitas vezes, pagam demais, se comparado com aspectos quantitativos e qualitativos dos serviços públicos que recebem.

O certo é que, enquanto as pessoas queixam-se da excessiva carga tributária, os governantes reclamam que a receita obtida é muito pequena face às despesas necessárias ao custeio das necessidades públicas.

Na verdade, este lado do orçamento público, da receita pública, é muito pouco visível para a população, pois é somente em relação a uma pequena parcela do lado da despesa orçamentária que a população tem acesso, participando na sua gestão, conforme será estudado no capítulo III.

Tal fato resulta de que cada vez mais os cidadãos resistem em pagar tributos e, em contrapartida, mais exigem do governo. Os governantes muito pouco fazem para resolver esse dilema, pois não disponibilizam para a população informações necessárias sobre sua própria cidade, fazendo com que inexista um grau de comprometimento de seus cidadãos.

2.4 Descentralização da gestão pública

Para o cidadão, o lado do orçamento público mais importante e visível é o da despesa, pois através dela se evidencia a eficiência, eficácia e efetividade da administração pública.

Gleisi H. Neves⁶⁷ acrescenta que não existe uma fórmula pronta para encontrar o grau adequado de descentralização, apontando para a necessidade de encontrar uma combinação satisfatória dos vetores supracitados, a saber:

A eficiência diz respeito, principalmente, ao aproveitamento racional dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; a obtenção e uso de recursos adicionais e à redução os custos e à agilização da Administração. A eficácia, por sua vez, guarda relação mais íntima com a consecução de objetivos e resultados estabelecidos pela prefeitura em termos da ampliação da oferta e melhoria da qualidade dos serviços prestados à população. A efetividade está ligada à relevância e utilidade social das ações empreendidas, ao grau que a Administração atinge de percepção e satisfação das expectativas, anseios e necessidades da população.⁶⁸

A eficiência na administração dos recursos públicos é indispensável para o desenvolvimento das atividades e o cumprimento da função do município de atender às necessidades da sociedade e elevar a qualidade de vida dos munícipes. Ocorre que, na verdade, não há critério objetivo para se evidenciar quando existe preocupação com uma maior eficiência dos gastos municipais ou se através dos mesmos resultam serviços adequados (eficácia) e ainda se os munícipes encontram-se satisfeitos com os serviços municipais (efetividade).

Pelo fato de as decisões acerca do gasto do dinheiro público serem tomadas distantes da participação popular, a despesa pública corresponde pouco às necessidades coletivas, desvirtuando-se, desviando-se ou mesmo não atingindo o requisito de validade, denominado de utilidade. Para Ladislau Dowbor,

quando as decisões são tomadas muito longe do cidadão, correspondem muito pouco às suas necessidades. Assim, a dramática centralização do poder político e econômico que caracteriza a nossa forma de organização como sociedade leva, em última instância, a um divórcio profundo entre as nossas necessidades e o conteúdo das decisões sobre o desenvolvimento econômico e social.⁶⁹

Segundo o autor, não se pode negar "a multiplicação de leis que favorecem a sociedade, mas que simplesmente não se aplicam, pois o poder real se desloca para foros informais".⁷⁰ Assim, resta saber como fazer para que não haja um distanciamento tão grande

⁶⁷ NEVES, Gleisi H. Op. cit. p.37.

⁶⁸ Id. Ibid., p. 38.

⁶⁹ DOWBOR Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1999, p.16.

⁷⁰ Id. ibid., p.17.

entre a satisfação das necessidades sociais e o gasto público, entre as necessidades coletivas e o conteúdo das decisões sobre o desenvolvimento econômico e social?

Certo é que as despesas públicas têm crescido sem que, no entanto, questões sociais sejam resolvidas. Apenas exemplificando: somos um país cujas condições para a produção agropecuária são extremamente favoráveis, mas metade da nossa população é subnutrida; o essencial do aparelho produtivo industrial do país concentra-se em três ou quatro cidades, aumentando as favelas, a pobreza, o êxodo rural, a concentração de renda, isto sem falar das várias outras questões que igualmente reclamam uma intervenção urgente, como o esgotamento da vida dos mares, o envenenamento químico do solo e da água, a destruição da camada de ozônio, o aquecimento global, dentre tantas outras questões que decorrem da própria natureza humana predatória, de forma que o gasto público venha como resposta eficaz aos problemas citados, que são crescentes e assustadores. Como diz Ladislau Dowbor,

A grande questão aqui não é privatização ou estatização, e sim, conforme vimos, o enriquecimento da densidade de organização social do espaço que compartilhamos nas cidades (...) E não se trata de mais ou menos Estado: Trata-se de um Estado mais próximo e mais controlado pela própria comunidade⁷¹

Não se pode ficar passivos frente aos problemas, esperando que a resposta venha com uma idéia de privatização e, tampouco, numa visão estatizante, pois ambas são ineficazes frente à gravidade e urgência da realidade que se apresenta.

No Brasil, até recentemente, predominou na administração pública um desequilíbrio financeiro, ou seja, gastos sistematicamente superiores às receitas, gerando conseqüências negativas para Estados e municípios, e, em alguns casos, tendo impacto sobre mais de uma geração.

Fato que se constata é que há desperdício, além de casos em que os administradores não sabem quanto, como, onde e porquê estão gastando; as necessidades públicas cada vez aumentam, o que não ocorre com relação aos recursos disponíveis. A Lei da Responsabilidade Fiscal surgiu num momento histórico, em que denúncias de irregularidades surgiam em todo o país, gerando clima de indignação nos segmentos sociais. A população, informada pelos

⁷¹ DOWBOR Ladislau. *A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada*. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, 304 p.

meios de comunicação, demonstrava insatisfação com os métodos arraigados no exercício da função pública, cobrando medidas saneadoras, revoltando-se contra a impunidade e tornando-se vigilante, não havendo mais lugar para aventuras na administração.

Segundo Edson Jacinto Silva,

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece várias sanções institucionais e pessoais, e entre as sanções institucionais tem a suspensão das transferências voluntárias para aquele governo que não instituir, prever e arrecadar impostos de sua competência; no caso de limites de despesas com pessoal, se as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal não forem cumpridas e enquanto não forem feitos os ajustes, ou se houver excesso no primeiro quadrimestre do último ano de mandato, ficam suspensas as transferências voluntárias, a obtenção de garantias, a contratação de operações de crédito, exceto para refinanciamento da dívida e redução de despesas com pessoal.⁷²

Assim, foi para fazer frente a esta constatação que a previsão constitucional, em 1998, e a sua regulamentação através da edição da Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que se implementou uma mudança institucional e cultural na Administração Pública, principalmente no trato com o dinheiro público. Os governantes terão que otimizar os recursos disponíveis para atender demandas sociais, sob pena de responsabilização através de sanções institucionais e pessoais, que fazem parte da Lei nº 10.028/00, denominada de Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal, a qual prevê que os governantes poderão ser responsabilizados pessoalmente e punidos com a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de emprego público, prevendo ainda prisão e multas aos governantes.

A sociedade não tolera mais conviver com administradores irresponsáveis e hoje está cada vez mais consciente de que quem paga a conta do mau uso do dinheiro público é o cidadão.

2.5 A reforma do Estado e a Lei de Responsabilidade Fiscal

A Administração Pública enfrenta profundas e históricas mudanças. Surgem novos conceitos como instrumentos de enfrentamento da crise fiscal, agravada a partir da década de 1980, que assola o setor público e, particularmente, as contas do governo brasileiro. Essas

⁷² SILVA, Edson Jacinto. *O município na Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2.ed. Editora de Direito, 2001, p. 24.

transformações, que têm por objetivo a reestruturação do Estado, constituem a denominada Reforma do Estado.

Hoje fica difícil imaginar como se podia administrar com uma inflação de mais de 2000% ao ano. Certo é que tais índices inflacionários faziam com que o controle das finanças públicas não passasse de uma verdadeira fantasia, encarregando-se de dificultar a atuação dos bons administradores.

Apesar de não obter o sucesso esperado, com o Plano Real conseguiu-se o controle da inflação. Com o passar dos anos, ficou flagrante a herança de descontrole das finanças públicas no âmbito das três esferas de governo. As dificuldades financeiras herdadas do passado faziam com que a prática, antes usual, de deixar para o exercício financeiro seguinte a quitação de parte das despesas efetuadas no exercício anterior continuasse prevalecendo. Esses fatos levaram à adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo parte integrante do processo de reforma do Estado como instrumento de implemento da administração pública gerencial no que tange à necessidade de redução drástica do déficit público e como ferramenta de controle orçamentário e da qualidade da gestão.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi promulgada no curso da execução de um orçamento sem que se tenham previstos mecanismos de adequação dos poderes e órgãos ante às novas exigências, o que impôs, por certo, dificuldades na sua aplicação, chegando os administradores a se perguntar se a Lei 4.320/64 havia sido revogada.

Segundo Edson R. Nascimento,

A Lei de Responsabilidade Fiscal não substituiu nem revogou a Lei nº 4.320/64, que normatiza as finanças públicas no País, há quase 40 anos. Embora a Constituição Federal tenha determinado a edição de uma nova lei dispondo sobre a substituição da referida Lei, tal providência ainda carece de conclusão.⁷³

Acredita-se que com a nova sistemática legal aos poucos o Brasil deixará de ter governantes tradicionais para ter gerentes dos interesses do povo; e gerenciar é mais do que exercitar o poder discricionário, pois implica em exercê-lo dentro de regras bem definidas, tendo compromissos igualmente claros, com planejamento e resultados.

⁷³ NASCIMENTO, Edson Ronaldo. *Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 4. ed. Brasília, 2001, p. 6.

2.5.1 A gestão democrática sob o enfoque da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, destinou-se a regulamentar a Constituição Federal, na parte da Tributação e do Orçamento (Título VI), mais especificamente o artigo 163 da CF/88, cujo Capítulo II estabeleceu os princípios de finanças públicas a serem observados, impondo algumas regras de controle da administração da coisa pública, sendo um código de conduta para os administradores estatais. Através dela pretende-se melhorar a administração das contas públicas no Brasil, haja vista que com a mesma todos os governantes passarão a ter compromisso com o orçamento e com metas que devem ser aprovadas pelo Legislativo. Dentre elas, destaca-se o corte nas despesas e elevação na receita. É neste quadro que vamos encontrar os orçamentos das municipalidades, que vêm sofrendo um ataque cada vez maior de demandas sociais provocadas, em grande parte, pela transferência das atribuições e responsabilidades da União e dos Estados para os Municípios. Na verdade, a Lei de Responsabilidade Fiscal sugere mudanças que vão em busca da eficiência e da qualidade na prestação de serviços, mas encontra limitações dentro de um orçamento pequeno e sem perspectivas de elevação, pelo menos num futuro próximo, já que as dificuldades de realizar operações de crédito fizeram com que os municípios fossem obrigados a realizar suas despesas com os recursos provenientes de suas receitas correntes.⁷⁴

A LRF, composta de 75 artigos subdivididos em dez capítulos, obriga o administrador a instituir e arrecadar todos os tributos de competência municipal, impedindo a renúncia de receitas e estabelecendo limites às despesas, além de obrigar a participação popular na discussão da Lei das Diretrizes Orçamentárias e proposta orçamentária, ajudando a direcionar a ação do governo no interesse da população. Prevê ainda a LRF, a responsabilização do administrador que descumprir referidas regras, com aplicação de sanções previstas no Código Penal e na Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 10.028, de 19.10.2000).

A Lei de Responsabilidade Fiscal tornou o orçamento uma necessidade real, fazendo com que a velha prática de o orçamento ser mera peça de adorno da gestão fosse abandonada, já que os Poderes Executivo, Legislativo, inclusive Tribunais de Contas, Judiciário e o Ministério Público, bem como os respectivos órgãos da administração direta, dos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes não mais poderão apresentar

⁷⁴ Despesa corrente, segundo o artigo 12 da Lei 4.320/64, é a decorrente das categorias econômicas, despesas de custeio e transferências correntes, as quais serão estudadas no próximo capítulo.

planejamentos orçamentários elaborados apenas para cumprir com uma formalidade legal. Até a edição da LRF, a carência de planejamento era justificada pela falta de regulamentação para definir os três instrumentos que integram o processo orçamentário nacional: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA). Na verdade, a LRF disciplina apenas a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), ambas de iniciativa privativa do Poder Executivo, sendo aquele (LDO) o documento mais importante, pois nele será enunciado o montante a ser arrecadado, como e onde será despendido, seja em pessoal e outras despesas de custeio, subvenções, investimentos, pagamento da dívida, etc. Prevê ainda a LRF, em especial no artigo 48⁷⁵, instrumentos para que haja a transparência da gestão fiscal, estabelecendo meios para que a sociedade possa controlar o uso do dinheiro público. Assim, estabelece a referida lei, a possibilidade de versões simplificadas dos planos orçamentários e dos relatórios fiscais, os quais deverão ser amplamente divulgados, inclusive pela *internet*, prevendo ainda que o Poder Público realizará audiências públicas na época da elaboração do PPA, LDO e LOA, devendo as contas dos Municípios permanecerem durante todo o exercício disponíveis na Câmara dos Vereadores para consulta e apreciação dos cidadãos, e não por apenas sessenta dias, como faculta o § 3º, do artigo 31, da Constituição. Ainda, desde 2001, os Municípios com menos de 50 mil habitantes devem efetuar, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, audiências públicas para demonstrar o cumprimento da previsão constante na LDO.

Em síntese, a LRF objetiva aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos através de uma ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

2.5.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Planejamento Municipal

Com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, retoma-se o debate sobre a relevância do Planejamento no contexto da Administração Pública.

⁷⁵ LRF – Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Para Sergio Villaça,⁷⁶ planejamento é um conjunto de ações que envolvem a apreciação de problemas e perspectivas, a previsão de medidas com vistas à consecução de determinados fins, face aos recursos disponíveis; a avaliação e a correção permanente dessas ações, na busca de resultados mais amplos e de maior alcance, voltados para a melhoria das condições de vida.

A LRF enfatiza no seu texto, além do planejamento, também o controle de recursos para as ações governamentais, o equilíbrio entre receita e despesa, a transparência da gestão fiscal e a responsabilidade dos dirigentes pelo não cumprimento de seus preceitos. Tais princípios, embasados na austeridade, na economicidade e na seriedade, vão ainda informar o princípio da eficiência na gestão pública, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/98.

No dizer de Sérgio Villaça,⁷⁷ o planejamento repercute sobre os demais, pois é ele, com sua instrumentalidade e seus efeitos, o grande orientador das novas normas sobre as *Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual*, que, juntamente com o *Plano Plurianual*, integram o Sistema Orçamentário, já estudado no capítulo I.

Para Hélio Mileski,

Várias correntes doutrinárias buscam explicar o advento da LRF no ordenamento jurídico brasileiro, entre as quais pode se destacar a que motivou a iniciativa do projeto que, em síntese, consubstancia-se na criação de um novo ambiente fiscal, não como medida temporária, mas, sim, como atitude fiscal contínua no País.⁷⁸

Acrescentando ainda que cujos princípios básicos são os seguintes:

- Planejamento;
- Equilíbrio das contas públicas: evitar déficits imoderados e reiterados, com a conseqüente limitação da dívida pública em nível prudente e compatível com a receita e o patrimônio público;
- Preservação do patrimônio público em margem de segurança para a absorção de efeitos de eventos imprevistos;
- Adoção de política tributária previsível e estável;
- Transparência na elaboração e divulgação dos documentos orçamentários e contábeis, em linguagem simples e objetiva⁷⁹

⁷⁶ VILLAÇA, Sérgio Paulo. *Gestão fiscal responsável - simples municipal*: elaboração do Plano Plurianual. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. Cadernos IBAM 3, p. 19.

⁷⁷ Id. *Ibid.*, p. 13.

⁷⁸ MILESKI, Helio Saul (Coord.). *Gestão fiscal responsável*. Manual de Procedimentos para Aplicação da Lei de Dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2000, p. 4.

⁷⁹ Id. *Ibid.*, p. 4.

Segundo Sandro Bergue,⁸⁰ o orçamento público é tomado, portanto, como um instrumento de gestão estratégica das ações do Município, devendo ser capaz de planejar o *que fazer e como fazer* do modo mais eficiente e eficaz, estimulando a participação e o controle da sociedade na solução dos problemas e buscando suprir o maior número possível de carências.

2.6 O processo de planejamento e a gestão democrática sob o enfoque do Estatuto da Cidade

Diversas lutas que têm raízes na década de 60 voltaram a ter voz com a Constituinte, quando diversos atores sociais pleiteavam “Reformas de Base”, merecendo destaque pela participação da sociedade organizada, pressionando e construindo espaços de co-gestão, as áreas que envolvem políticas pela Reforma Urbana. O reordenamento institucional que a ela se seguiu, consagrou a função social da propriedade e da cidade, num capítulo inédito sobre a questão urbana que prevê o planejamento e a gestão participativa das suas políticas.

Segundo as projeções de 1998 do Centro de Cultura Contemporânea de Barcelona, "nesta década a metade dos habitantes do planeta viverão em cidades (3,3 bilhões de 6,7 bilhões) numa taxa de crescimento que os recursos ambientais disponíveis, com os níveis de exploração atuais dos recursos naturais não podem suportar". Assim, torna-se óbvio afirmar a importância que se reveste o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001).

Referida norma tramitou no Congresso Nacional durante onze anos, vindo finalmente regulamentar os artigos 182 e 183 da CF/88, referente ao capítulo de política urbana. Certo é que a lei sozinha não irá resolver os históricos problemas citadinos, mas com ela os Municípios têm a oportunidade de melhor cumprir seu papel de sujeito responsável pela formulação, implementação e avaliação da política urbana, permitindo que, de fato, todos os moradores da cidade participem do processo e sejam os beneficiários de suas justas ações.

As diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade buscam orientar a ação de todos os agentes responsáveis pelo desenvolvimento da esfera local. Indica que as cidades devem ser tratadas como um todo, rompendo a visão de

⁸⁰ BERGUE, Sandro Trescastro. *Sistemas de planejamento e controle interno e a análise de desempenho baseada em indicadores de eficácia*: a proposição de uma abordagem das despesas pública em educação focada no programa de ensino fundamental no Município de Cerro Grande do Sul, 2001, p. 12.

parcelar e setorial do planejamento urbano até agora praticado. Além disso, evidencia que o planejamento deve ser entendido como processo construído a partir da participação permanente dos diferentes grupos sociais para sustentar e se adequar às demandas locais e às ações públicas correspondentes.⁸¹

A nova lei delega a tarefa de definir o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana para os municípios, oferecendo-lhes uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos, prevendo uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade.

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar referidos dispositivos constitucionais, elege como instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade, dentre outros, a gestão democrática e o plano diretor, sendo este obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes e a peça básica para a aplicação da maioria dos demais instrumentos contidos no Estatuto. Além disso, fixa importantes princípios básicos que irão nortear estas ações: função social da cidade e da propriedade urbana; justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização; adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar e a fruição dos bens de diferentes segmentos sociais.

Como já referido acima, as atribuições do poder público municipal foram expandidas a partir da CF/88. Nela o Município ganha posição de destaque na organização político-administrativa do país, sendo dotado de autonomia política, administrativa, financeira e legislativa. As possibilidades de ação do gestor municipal, com a vigência do Estatuto, se ampliam e se consolidam.

O Estatuto da Cidade estabelece a gestão democrática, garantindo a participação da população urbana em todas as decisões de interesse público. A participação popular está prevista e, através dela, as associações representativas dos vários segmentos da sociedade se desenvolvem em todas as etapas de construção do Plano Diretor – elaboração, implementação e avaliação - e na formulação, execução e acompanhamento dos demais planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano municipal. Está fixada, ainda, a promoção de audiências públicas. Nelas, o governo local e a população interessada nos processos de implantação de empreendimentos públicos ou privados, ou atividades com efeitos potencialmente negativos

⁸¹ OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da cidade: para compreender*. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001, p. 14.

sobre o meio ambiente natural ou construído, podem discutir e encontrar, conjuntamente, a melhor solução para a questão em debate, tendo em vista o conforto e a segurança de todos os cidadãos.⁸²

O Estatuto apresenta uma nova concepção de planejamento urbano que depende fundamentalmente dos Planos Diretores e da legislação municipal específica que aplique seus dispositivos na cidade. Entretanto, os cidadãos têm o direito e o dever de exigir que seus governantes encarem o desafio de intervir, concretamente, sobre o território, na perspectiva de construir sua cidade com autonomia política, administrativa, financeira e legislativa, promovendo uma maior articulação entre os diversos segmentos da sociedade local, formulando uma política urbana e fazendo cumprir, através do plano diretor, as funções sociais da cidade.

O Estatuto da Cidade ainda dedica o capítulo IV à gestão democrática da cidade, no qual evidencia-se

que sem a compreensão mais profunda dos processos e conflitos em jogo na questão urbana, dificilmente se atenderá aos princípios constitucionais de direito de todos à cidade, da função social da propriedade e da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.⁸³

A previsão de que as associações de moradores podem representar em juízo a vontade de seus membros, a garantia de espaços para a participação popular através do direito de acesso a informações nos órgãos públicos e de veto a projetos de leis contrários ao interesse da população, bem como das audiências públicas, conselhos municipais, plebiscito e referendo, garante a efetividade de um dos grandes avanços da CF/88, que foi a incorporação da participação dos cidadãos nas decisões de interesse público.

A certeza de que o Estatuto da Cidade foi uma vitória demonstra a necessidade de continuar firmes, democráticos, abertos e solidários, nesta longa e difícil jornada na busca da construção de novas relações entre o Estado e a sociedade de cunho democratizante. Assim, dentro da ótica de novos saberes societários de caráter emancipatório, em patamares de equidade social e política, destaca-se a experiência do Orçamento Participativo, prática orçamentária utilizada há mais de uma década pelo município de Porto Alegre/RS, a ser estudado no capítulo III.

⁸² OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. Op. cit. p. 8.

⁸³ Id. Ibid., p. 8.

CAPÍTULO III

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

3.1 Questões preliminares acerca do Orçamento Participativo

No capítulo II verificou-se que o tema acerca da descentralização da gestão pública e da participação, apesar de muito antigo, é atual, polêmico e fundamental à questão do processo de democratização do Estado. No presente, a análise será de uma prática orçamentária praticada no Estado do Rio Grande do Sul, mais especificamente no município de Porto Alegre, denominada de Orçamento Participativo.

A implementação do processo do Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre/RS não foi fácil, pois, diante da tradição de, historicamente, o Estado brasileiro possuir duas formas de relacionamento político-administrativo, ambas de caráter centralizado, uma fundada na coerção, na imposição da vontade do governante, e outra alicerçada na política de cooperação e do favor, numa prática de natureza paternalista-clientelista, majoritariamente ocupada por interesses privados, as cidades, diante da crescente urbanização do mundo, encontravam-se sobrecarregadas de problemas.

O processo de Orçamento Participativo enfatiza uma terceira via de relacionamento político-administrativo, devendo-se perguntar acerca do seu caráter e de suas bases de alicerce para entendê-lo como uma esfera pública de co-gestão que pretende ir além das funções e da prática política do tradicional Estado representativo.

A trajetória da implementação e consolidação desta nova prática orçamentária mantém respingos da existência de uma tradição do Estado brasileiro de desprestigiar as instâncias de

representação, com a centralização da ação de grupos de pressão, os quais acabam obtendo dos poderes públicos decisões que favorecem seus interesses.

Como refere Luciano Fedozzi, por vários anos os movimentos de bairro tinham travado intensas lutas com governos municipais por demandas isoladas e específicas para obtenção de saneamento, pavimentação, transporte coletivo e outros investimentos. O atendimento destas demandas por parte da administração dependia menos de sua importância intrínseca do que da capacidade política das associações em pressionar o governo.¹

Ao longo de 1989, líderes comunitários das diversas regiões do município de Porto Alegre/RS começaram a discutir com o governo as linhas básicas de um processo de Orçamento Participativo e a traçar um primeiro plano de investimentos. Após muita discussão, movimento e governo negociaram a divisão da cidade em 16 regiões, conforme mapa constante no Anexo XV, escolhidas mediante critérios sócio-espaciais, de acordo com a tradição organizada dos movimentos de moradores da cidade, com o que se verificou uma grande disparidade na proporcionalidade populacional. Na região das ilhas, por exemplo, havia uma população carente de 5.163, enquanto na região central, com uma população de 306.595 habitantes, 7.586 eram carentes. A divisão persiste até hoje, com pequenas modificações. Em assembleias abertas, realizadas em cada uma dessas regiões, os cidadãos puderam então apresentar suas demandas por investimentos.

Segundo Tarso Genro e Ubiratan de Souza, ocorreram 16 assembleias, nas quais a população participou elegendo os primeiros delegados de orçamento na proporção de 1 para cada 5 presentes e sendo formada uma comissão para, em conjunto com a Secretaria de Planejamento Municipal, responsável pelo processo orçamentário, traçar um plano de investimentos para o próximo ano. Essa comissão foi o embrião do que mais tarde se tornou o Conselho do Orçamento Participativo.²

No primeiro ano do Orçamento Participativo, Tarso Genro e Ubiratan de Souza informam que ocorreu uma grande afluência das comunidades mais pobres da população em

¹ FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline (Orgs) *Por uma nova esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, pp. 37-38.

² GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997, p.23.

todas as plenárias populares, pois "mediante sua participação direta teriam a missão de decidir sobre investimentos que eram demandados havia décadas".³

Esclarecem ainda os autores que, "como todos queriam tudo ao mesmo tempo",⁴ foi aprovado um plano de investimentos que previa simplesmente uma lista de reivindicações da população, sem qualquer definição de prioridades e que comprometeria a receita de vários anos.

O governo, porém, não tinha recursos nem projetos. Era preciso, antes, fazer uma profunda reforma tributária, gerar uma poupança local (por meio dos próprios impostos locais) e assim potencializar o governo da cidade para responder às demandas e criar um nível mínimo de credibilidade. Era necessário dialogar com a cidade, criar condições políticas para que os cidadãos acreditassem nos novos métodos de governar, os quais, pela primeira vez na história da cidade, incluiriam os cidadãos comuns.⁵

Somente em 1990, segundo ano da experiência, foram implementadas reformas fiscais e administrativas que começaram a gerar recursos para investimentos. "Tais modificações tiveram como conseqüência o aumento da capacidade arrecadadora do município (arrecadação própria) que subiu gradativamente de 25% da receita total (arrecadados no primeiro ano, 1989) para algo em torno de 51% da receita total (em 1996)".⁶

Dessa maneira, sob pressão dos movimentos populares, a administração começou a investir nas regiões pobres da periferia, mas como o plano de investimento não definiu prioridades, os órgãos executores das obras de infra-estrutura decidiam quais demandas seriam atendidas, a partir de seus critérios políticos e técnicos.

A temática da descentralização do poder não é nova, pois há aproximadamente três décadas a sociologia tem-se fundamentado teoricamente num movimento de revisão conceitual. Este movimento emerge da crítica ao centralismo e autoritarismo, fazendo com que ocorra um deslocamento de conceitos: desenvolvimento, classes sociais, planejamento, Estado do Bem-Estar, sendo substituídos para movimentos sociais, autonomia, poder local, sociedade civil, democracia participativa e descentralização, fazendo com que o processo de democratização seja um dos temas centrais da agenda política nacional. Neste contexto, viu-se

³ GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan. Op. cit., p. 24.

⁴ Id. Ibid., p. 24.

⁵ Id. Ibid., pp. 24/25.

⁶ Id. Ibid., p. 24.

no capítulo II que jamais as temáticas poder local e descentralização estiveram tão valorizadas, principalmente com a Constituição Federal de 1988, que revigorou o papel das comunas através da sua tendência descentralizadora.⁷

Para Sônia Laranjeira, hoje pode-se falar em cidadão-coletivo, já que a ordem é mover-se no social, participar do social, avançando no estado de consciência social que é o cerne do coletivo, com o fim de que, com o exercício da participação se alcance saber e poder.⁸

Outrossim, outro veio de investigação possível diz respeito à característica cada vez mais individual da sociedade moderna, o que dificulta sobremaneira o êxito das iniciativas que pressupõem lastro coletivo.

3.2 O individualismo na aldeia global

Com o imperativo da liberdade introduzido na cultura, a partir da modernidade, os sujeitos posicionam-se como autônomos. A tradição começa ceder espaços a modelos de sociedades mais complexas, dando lugar ao indivíduo, em detrimento da organização comunitária.

Segundo Louis Dumont, na modernidade, as partes prevalecem sobre o todo e os elementos sobre as relações – o indivíduo desponta como valor moral central e como fundamento das instituições jurídicas, políticas e filosóficas.⁹ Desta forma, há uma certa suspensão das ideologias que amarram os indivíduos com o social, dando ênfase no particular, o qual tem sua lógica da existência articulada em fundamentos anteriores à constituição da sociedade. No momento atual produz-se um ser com grandes dificuldades para estabelecer laços sociais, o qual fica no limite do associal.

⁷ LARANJEIRA, Sônia M. G. *Gestão Pública e Participação: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre*, p. 129.

⁸ Id. *Ibid.*, p. 24.

⁹ DUMONT, Louis. *O individualismo. Uma perspectiva antropológica da ideologia moderna*. Rio de Janeiro: Rocco, 1985, p. 23.

As passagens de um modelo de sociedade para outro dá-se quando não se está mais dando conta de uma determinada organização social. As sociedades fechadas ou tradicionais viram-se impelidas a modificar suas estruturas econômicas e de produção, trazendo aos sujeitos liberdade para produzirem seus próprios produtos, modificando as relações entre os sujeitos, as quais foram intermediadas pelas trocas de objeto.

Com o mercado e as relações de troca, surge a barganha e sua consequência: a noção de lucro. “O mercado cria inevitavelmente a idéia de que o lucro de um pode ser o prejuízo do outro e que cada um deve defender seus próprios interesses”.¹⁰

A compra e a venda vêm substituir a relação do senhor com seu servo, passando a fixidez das relações a serem determinadas pelo lucro, que se impunham como senhor, e assim, podendo estar com qualquer indivíduo no momento que obtêm a barganha. Desta maneira, o senhor e o servo estão em um só sujeito, pois o que determina o lugar do senhor é o lucro e o do servo, a sujeição do prejuízo ou a sujeição ao negócio.¹¹

Para tanto, articula-se o que se convencionou chamar-se de mercado, instituindo a noção de economia mercantil, onde o individualismo passa ser a referência substitutiva da servidão do coletivo.

A produção era sempre diretamente social: embora pudesse haver algumas especializações entre os membros de uma família ou entre os membros de uma pequena comunidade, a existência de cada um dependia fundamentalmente de sua vinculação com o grupo (...) Isso precisa desaparecer para que surja o trabalhador livre, que pode e necessita ir ao mercado de trabalho para arranjar uma ocupação (...) A sociedade fica, desta forma, atomizada, quer dizer, em vez de comunidades produtivas, temos indivíduos livres produzindo ou vendendo sua força de trabalho a proprietários privados. Mas este indivíduo livre é um desamparado. Ele pode escolher (até certo ponto), mas mesmo que a escolha seja real ele passa a conviver com a indecisão: seu destino, pelo menos teoricamente, passa a depender dele, de sua capacidade, de sua determinação, de sua força de vontade, de sua inteligência e, também, da sua esperteza, da sua arte de vencer, de passar por cima de seus concorrentes, de chegar primeiro – e de sua sorte. Ele tem, é verdade, a liberdade de lutar por condições melhores, de mudar de posição na sociedade (nasce pobre, mas morre rico), o que numa sociedade mais tradicional é quase impossível. Todavia, se pode subir, pode também descer, pode chegar à miséria sem ninguém se preocupar com ele – e isto numa sociedade tradicional também é muito improvável.¹²

¹⁰ FIGUEIREDO, Luís Cláudio M. *Psicologia: uma visão histórica da psicologia como ciência*. São Paulo: Educ, 1991, p. 20.

¹¹ LACAN, Jacques. *O seminário*. Livro 3. As psicoses. 2.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997, p.154.

¹² FIGUEIREDO, Luís Cláudio M. Op. cit, pp. 22-23.

Desse modo, uma nova referência começa esboçar-se, ocorrendo um deslocamento nas posições subjetivas enquanto sustentadoras da ordenação do social. Na sociedade tradicional, o que sustentava os laços era a consangüinidade, dando um lugar de identificação a cada indivíduo por sua linhagem, o que lhe garantia o seu estatuto de sujeito. Já na contemporaneidade, a garantia dá-se pela via do Ter, ou seja, o Ser é substituído pelo Ter. Desta forma, o consumo é que nos orienta. Segundo Luiz Cláudio Figueiredo:

Quando o mercado toma conta de todas as relações humanas, isto é, quando todas as relações entre os homens se dão por meio de compra e venda de produtos elaborados por produtores particulares, universaliza-se a experiência de que os interesses de cada produtor são para ele mais importantes do que os interesses da sociedade como um todo e assim deve ser. Ora, essa é exatamente a situação numa sociedade mercantil plenamente desenvolvida como a nossa. Mas nem sempre foi assim, nem é preciso que sempre o seja. Enquanto for, o objetivo continuará sendo, como dizia um comercial de televisão, “tirar vantagem”.¹³

Outro passo, “trocado ou certo”, é que os estados nacionais não conseguiram dar conta de suas políticas econômicas e sociais, rompendo suas fronteiras, que deixam de situar os sujeitos com referências de estar dentro ou fora de seus contextos, para lhes remeter a uma esfera de espacialidade pertencente a um mundo globalizado, guiado pelo capital.

No ensinamento de Antony Giddens,

A modernidade é inerentemente globalizante (...) Na era moderna, o nível de distanciamento tempo-espaco é muito maior do que em qualquer período precedente, e as relações entre formas sociais e eventos locais e distantes se tornaram correspondentemente ‘alongadas’. A globalização se refere essencialmente a este processo de alongamento, na medida em que as modalidades de conexão entre diferentes regiões ou contextos sociais se enredaram através da superfície da Terra como um todo.¹⁴

Na passagem dos estados nacionais para o mundo globalizado, um novo processo histórico se instaura, o qual é observado pela modificação espaco-temporal. Pode-se salientar que uma sociedade só tem mudanças quando as variáveis tempo/espaco sofrem modificações.

Nas culturas pré-modernas, o tempo tinha sua medida em relação às lides domésticas e à natureza.

¹³ FIGUEIREDO, Luís Cláudio M. *A invenção do psicológico: 1500 – 1900, quatro séculos de subjetivação*. São Paulo: Escuta, 1996, p. 20.

¹⁴ GIDDENS, Antony. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1991, p. 69.

Em Madagáscar, o tempo pode medir-se pela ‘cozedura do arroz’ (cerca de meia hora), ou pelo tempo de ‘fritar um gafanhoto’ (um instante). Diz-se que os nativos do Cross River costumam afirmar: ‘o homem morreu em menos tempo do que o necessário para que o milho fique quase assado’ (menos de quinze minutos).¹⁵

O rompimento do tempo natural dá-se com o invento do relógio, o qual deu outra dimensão à vida e à morte.

Não pretendo dizer que as transformações se deram à difusão do relógio que se verifica a partir do século XIV, ou verificar até que ponto tal difusão constituiu o sintoma de um novo puritanismo e de uma nova exactidão burguesa. O relógio sobe aos palcos da época isabelina, tornando o último sililóquio de Fausto num diálogo com o tempo: ‘as estrelas movem-se lentamente, o tempo corre, o relógio vai bateras horas’. O tempo sideral, presente desde os primórdios da literatura, tinha agora descido dos céus e entrado na casa de cada um. Tanto a morte como o amor começaram a viver-se de forma mais pungente, à medida que ‘o lento movimento da mão divina’ cruza o firmamento. Quando o relógio se usa dependurado ao pescoço, o seu bater acompanha a pancada menos regular do coração. As imagens isabelinas convencionais, o tempo como um devorador, um desfigurador, um tirano sangrento, um cegador de vidas, são bastante antigas, mas são vistas com um novo sentimento de urgência e insistência.¹⁶

A seguir, os inventos da máquina a vapor encurtam espaços e rompem as barreiras do tempo.¹⁷ A partir daí, até nossos dias, as noções de tempo e espaço tiveram conceituações diversas. Entre uma delas a denominação de M. Castells de “tempo intemporal”.

Esse tempo linear, irreversível, mensurável e previsível está sendo fragmentado na sociedade em rede, em um movimento de extraordinária importância histórica (...) é a mistura de tempos para criar um universo eterno que não se expande sozinho, mas que se mantém por si só, não cíclico, mas aleatório, não recursivo, mas incursor: tempo intemporal, utilizando a tecnologia para fugir dos contextos da sua existência e para apropriar, de maneira seletiva, qualquer valor que cada contexto possa oferecer ao presente eterno (...) A libertação do capital em relação ao tempo e a fuga da cultura ao relógio são decisivamente facilitadas pelas novas tecnologias da informação e embutidas na estrutura da sociedade em rede.¹⁸

A economia de mercado estabelece suas transações comerciais e financeiras em tempo real. A instantaneidade é a sua delimitação. O mercado de capital passa a funcionar de

¹⁵ THOMPSON, E.P. O tempo, a disciplina do trabalho e o capitalismo industrial. In: GRAM, Sérgio et al. *Sociologia da Educação*. Lisboa: Horizonte, 1982, p. 109.

¹⁶ Id. *Ibid.*, p. 108.

¹⁷ Id. *Ibid.*, p.120.

¹⁸ CASTELLS, M. *A era da informação: economia, sociedade e cultura. A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, V. I, 1999, p. 460.

maneira global e uniformizada, determinando quem fica dentro ou fora da economia de mercado. O indivíduo, por sua vez, vincula-se na ordem do consumo e não das suas necessidades. O ato de consumir reduz-se a si próprio, não ocorrendo de forma postergada, pois é a exigência do momento a sua ordenação, o qual se remete a uma compulsão.

Edgar Morin, de certa maneira, traduz o ato que ao globalizar, o individualismo se aprofunda e a multidão funciona como isolamento:

Os indivíduos só pensam no dia de hoje. Consomem o presente. Deixam-se fascinar por mil futilidades, tagarelam sem jamais se compreender na torre de Babel de bugigangas. Incapazes de ficar quietos, lançam-se em todos os sentidos. O turismo é menos a descoberta do outro, a relação física com o planeta, do que um trajeto sonambúlico guiado num mundo semi-fantasma de folclore e monumentos. A “diversão” moderna mantém o vazio que ela quer evitar. Assim, a elevação dos níveis de vida pode estar ligado à degradação da qualidade de vida. A multiplicação dos meios de comunicação pode estar ligada ao empobrecimento das comunicações pessoais. O indivíduo pode ser simultaneamente autônomo e atomizado, rei e objeto, soberano de suas máquinas e manipulado/dominado por aquilo que domina.¹⁹

Essa leitura do social focaliza uma das facetas da sociedade ocidental moderna, a qual se organiza a partir de referências ao consumo, do que a sociedade oferece, e não de uma relação do que pode advir como valor relacional com o meio que o circunda; a preferência essencial do consumidor é que tudo ocorra no anonimato, sem laços de compromissos. Antony Giddens, escrevendo sobre esta passagem afirma: “Nas culturas tradicionais o passado é honrado e os símbolos valorizados porque contêm e perpetuam a experiência de gerações”²⁰ e acrescenta,

Os modos de vida produzidos pela modernidade nos desvencilharam de todos os tipos tradicionais de ordem social, de uma maneira que não têm precedentes. Tanto em sua extensionalidade quanto em sua intencionalidade (...) Sobre o plano extensional elas serviram para estabelecer formas de interconexão social que cobrem o globo; em termos intencionais, elas vieram a alterar algumas das mais íntimas e pessoais características de nossa existência cotidiana²¹.

A partir da modernidade, a imagem ganha seu destaque.

É como se o mundo se houvesse tornado, para todos, ao alcance da mão. Um mercado avassalador dito global é apresentado como capaz de homogeneizar o

¹⁹ MORIN, Edgar e KERN, Anne Brigitte. *Terra-Pátria*. Porto Alegre: Sulina, 1995, p. 89.

²⁰ GIDENS, Antony. Op. cit. p. 24.

²¹ Id. Ibid., p. 14.

planeta quando, na verdade, as diferenças locais são aprofundadas. Há uma busca de uniformidade, ao serviço dos atores hegemônicos, mas o mundo se torna menos unido, tornado mais distante o sonho de uma cidadania verdadeiramente universal. Enquanto isso, o culto ao consumo é estimulado.²²

Esses valores ascendentes de nosso tempo dificultam a atuação e solidificação dos grupos e movimentos sociais. É também por isso que assistimos ao enfraquecimento do sindicalismo, a aguda crise do cooperativismo, o agigantar esforços para manter viva qualquer organização baseada na participação popular. Não se vive mais na sociedade do filó, do terço, do mutirão, do auxílio mútuo entre vizinhos, sem cobranças, mas na sociedade da cibernética, do dinheiro, de nem se saber quem é o vizinho... Sopesar esses novos paradigmas é imprescindível, sob pena de aceitarmos a ilusão de ser tarefa fácil implementar uma gestão pública efetivamente participativa, em uma sociedade na qual grande parte dos cidadãos sequer lembra em quem votou nas últimas eleições.

A crescente velocidade e quantidade de imagens e informações que invadem nossas vidas permitem, de um lado, o aumento do conhecimento sobre os fatos da vida, e, de outro, aprofunda a passividade e as inibições, sugerindo o crescente enclausuramento das pessoas.

Na precisa lição de Contardo Calligaris,

A Cultura Ocidental não é feita para produzir comunidades. Para produzir comunidades é preciso uma cultura na qual o indivíduo não seja valor central. Não vale a pena sonhar com a Cidade de Deus. Melhor tentar produzir o que está ao nosso alcance, não uma comunidade, nem uma sociedade contra os indivíduos, mas uma sociedade dos indivíduos.²³

Nos versos do poeta, o homem é primata, e o capitalismo é selvagem, a vida é um jogo, "cada um por si e Deus contra todos". No trabalho dos Titãs, "Homem Primata", verte cristalino, numa mistura de sátira e realidade, o traço individualista de nossa sociedade atual, dado que, sem dúvida, dificulta as ações coletivas, devendo balizar nossa análise do Orçamento Participativo. Não que sejamos obrigados a aceitar essa lógica como algo posto, imutável e inquestionável, mas conhecer suas características, seus fundamentos, é imprescindível para que possamos aproximar o orçamento público da comunidade, a coisa

²² SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 19.

²³ CALLIGARIS, Contardo. *Sociedade e Indivíduo*. In: FLEIG, Mario (Org.). *Psicanálise e sintoma social*. São Leopoldo: UNISINOS, 1997, p. 192.

pública do pulsar das ruas, evitando manipulações das cúpulas que manejam as instâncias de poder, sejam elas de direita, de centro ou de esquerda.

3.3 A construção de uma nova esfera pública de participação

Conforme já estudado, data do século XIII a origem do orçamento público. Nasceu na Inglaterra com o objetivo de limitar o poder discricionário do Rei de tributar, tornando-se, ao longo dos séculos, o principal instrumento formal, de importância administrativa, econômica e contábil, das instituições do Estado.²⁴

Acreditava-se que o orçamento público deveria constituir-se em uma peça formal, com acesso e controle quase absoluto dos seus procedimentos pela tecnoburocracia e pela verticalização na forma de organização administrativa do Estado, sendo os dados de domínio exclusivo de um reduzido número de técnicos dos órgãos administrativos responsáveis e/ou da cúpula político governamental, já que a ausência de transparência e fiscalização favoreceria a manipulação de recursos em benefício de grupos. Nesse contexto, ao se intervir na elaboração da peça orçamentária, estar-se-ia desvendando o funcionamento da máquina do Estado e as formas de captação e de aplicação de recursos, o que, evidentemente, não interessava aos "donos do poder".

No Brasil, esse traço centralizado encontra sua raiz na nação brasileira, formada à margem das revoluções burguesas clássicas e desenvolvida mediante os condicionamentos impostos pelo modelo de dominação patrimonialista-burocrático herdado da colonização portuguesa,²⁵ sendo o orçamento público um reflexo fiel das práticas que presidem o modelo patrimonialista de gestão do Estado brasileiro, no qual a participação dos indivíduos encontra obstáculos. O advento do Estado social e a complexidade das relações sociais mostram os limites da legitimidade, da legalidade posta exclusivamente pelo Estado. Assim, a legitimidade do poder é forçada a buscar esferas públicas substancializadas de consenso político que ultrapassem a legitimidade formal-legal, passando o Estado a não atuar mais como o "poder soberano", mas sim como um dos atores que garantem o papel da esfera pública democrática para a mediação das diversas negociações entre os atores sociais,

²⁴ CALLIGARIS, Contardo. Op. cit, p. 106.

²⁵ FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, 1997, p. 94.

fortalecendo os princípios da democracia representativa com a participação direta dos cidadãos.

Já visto que o processo orçamentário brasileiro, nas três instâncias da federação (União, Estados e Municípios) compreende uma série de passos, que se repetem em períodos pré-fixados, segundo os quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas. Estudado, igualmente, que sua valorização como um instrumento de ação governamental, ainda que formal, abandonando a idéia de se cuidar de uma lei de impostos remonta ao fim do século passado.²⁶

Para James Giacomoni, modernamente, o orçamento público possui dupla finalidade: é um instrumento de programação de trabalho do governo como um todo e de cada um dos seus órgãos em particular, explicitando quanto custa para a sociedade as realizações da administração; e o principal instrumento que pode possibilitar um determinado controle das atividades públicas.²⁷

O Orçamento Participativo surge com a perspectiva de descentralização administrativa e participação popular, e permite, na questão orçamentária, uma discussão mais consistente em torno da possibilidade de implementação de novos princípios, os quais oferecem oportunidade para debates e controvérsias, até por ser novidade, passando a ser visto pela administração como um elemento crucial na transformação das relações Estado-sociedade: a participação da população organizada no processo de planejamento do investimento municipal contribuiria para a constituição de novos sujeitos políticos, além de permitir maior transparência da ação governamental.

A concepção de Orçamento Participativo fundamenta-se, teoricamente, no movimento de revisão conceitual já mencionado, através de mecanismos capazes de superar os limites da democracia representativa.

É importante salientar que uma representação, no sentido preciso do termo, só pode funcionar plenamente se houver algo a ser representado. Para tanto, é imprescindível a presença ativa dos cidadãos que, além de delegarem um mandato a seus representantes,

²⁶ NASCIMENTO, José Olavo do. *O orçamento público: aspectos relevantes*. 2.ed. Porto Alegre, 1996, p. 4.

²⁷ GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 7.ed. São Paulo: Atlas, 1997, p. 60.

devem debater o seu conteúdo, avaliar os resultados, e até modificar os seus termos. Nesse processo, três funções se destacam: a participação, a deliberação e a representação.

Assim, como uma nova técnica de gestão da administração pública, o Orçamento Participativo é uma modalidade que adota o mecanismo do planejamento democrático-participativo, onde a participação da população, realizada por fóruns qualificados, estabelece prioridades de investimentos que irão compor a peça orçamentária anual. A proposta do Orçamento Participativo foi estruturada dentro de uma nova concepção de democracia, a qual, além de se incorporar novos atores sociais tradicionalmente excluídos da participação, integra os cidadãos aos diferentes níveis do processo de decisão político-administrativa, desenvolvendo estas funções (participação, deliberação e representação) de forma bastante visível.

No município de Porto Alegre/RS, a experiência já alcança mais de uma década. Durante esse tempo, verificaram-se diversos problemas. Mesmo assim se tentou avançar, mas sempre numa política de repartir pequenas frações de receitas orçamentárias. Apenas exemplificando: o orçamento de Porto Alegre para o exercício 2002 prevê uma despesa corrente, um valor empenhado nominal na ordem de R\$ 70.111.231,98, e uma despesa de capital no valor de R\$ 2.832.629,14, sendo que a participação apenas ocorre no grupo dos investimentos, cujo valor corresponde a R\$ 421.392,57.

3.3.1 Estrutura de participação

A dinâmica de funcionamento do Orçamento Participativo encontra-se assentada numa estrutura e num processo de participação comunitária que se desenvolve através de princípios básicos, os quais estão assim descritos por Luciano Fedozzi:

- a) regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento; b) um método objetivo de definição dos recursos para investimentos, que perfazem um ciclo anual de atividades públicas de orçamentação do município; e c) um processo decisório descentralizado tendo por base a divisão da cidade em regiões orçamentárias.²⁸

²⁸ FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Nilton Bueno e MOLL, Jaqueline (Orgs). *Por uma nova esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 55.

No dizer deste autor, em observância a esses princípios, o Orçamento Participativo estrutura-se basicamente por três tipos de instâncias que realizam o processo de mediação entre o Executivo Municipal e os moradores da cidade: a) instâncias da administração municipal - unidades administrativas e órgãos internos ao Executivo Municipal voltados especialmente para o gerenciamento e o processamento técnico-político da discussão orçamentária com os moradores.²⁹ Estes órgãos são: o Gabinete de Planejamento (GAPLAN), a Coordenação de Relações com as Comunidades (CRC), o Fórum das Assessorias Comunitárias (FASCOM), os Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROPs) e os Coordenadores Temáticos (CTs); b) instâncias institucionais de participação - são instâncias institucionais permanentes de participação comunitária, como o Conselho do Plano de Governo e Orçamento (COP), as Assembléias Regionais, Fórum Regional do Orçamento, Plenárias Temáticas e Fórum Temático do Orçamento; c) instâncias comunitárias - são autônomas em relação à Administração Municipal, formadas principalmente por organizações de base regional na cidade, que articulam a participação dos moradores e a escolha das prioridades das regiões da cidade. São os chamados Conselhos Populares, União de Vilas ou Articulações Regionais.³⁰ No anexo XVI identificam-se as instâncias do Orçamento Participativo.

Assim, no Orçamento Participativo, três atores contribuem para o seu funcionamento: 1) o Poder Executivo - a administração pública, através de uma política de socialização das finanças públicas e a sua aplicação em serviços públicos é o ator principal do Orçamento Participativo. Através dele é que se instituem todas as etapas de funcionamento e toda a estrutura do Orçamento Participativo; 2) a sociedade civil, através de movimentos organizados e também do cidadão singularmente considerado que, numa vontade de participar do processo, se faz presente nas etapas instituídas para o funcionamento do Orçamento Participativo; e 3) o Poder legislativo, que, na sistemática jurídica positiva brasileira é o responsável pela aprovação do orçamento público.³¹

²⁹ FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Nilton Bueno e MOLL, Jaqueline (Orgs). *Por uma nova esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 55.

³⁰ FEDOZZI, Luciano. Op.cit, pp.112-113.

³¹ Ver art.166, da CF/88.

O quadro do anexo XVIII demonstra bem a questão, donde pode-se observar que as funções de participação, deliberação, representação e decisão encontram-se articuladas numa arquitetura de conjunto.

3.3.2 Atores da participação

Das três instâncias citadas (da administração municipal, institucionais de participação e comunitárias), diversos órgãos foram instituídos, os quais passam a ser analisados.³²

A instância da Administração Municipal encontra-se constituída por sete órgãos, quais sejam: Secretarias, Gabinete de Planejamento (GAPLAN), Fórum ASSEPLAS (Assessorias de Planejamento), Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROP), Coordenadores Temáticos (CT) e Fórum das Assessorias Comunitárias (FASCOM).

O Gabinete de Planejamento (GAPLAN) é o órgão técnico da Administração que está diretamente ligado ao Gabinete do Prefeito e composto por servidores do Executivo Municipal. Nos termos do constante no Regimento Interno do Orçamento Participativo, tem como atribuições: a coordenação do planejamento estratégico, a gerência e a execução do plano de investimentos e a coordenação na elaboração orçamentária do exercício seguinte.

Ligado a este órgão encontra-se o Fórum ASSEPLAS, um órgão colegiado informal que reúne os coordenadores das Secretarias e órgãos. É composto de Assessorias de Planejamento, cuja atribuição, em reuniões esporádicas, é a discussão de procedimentos tecno-administrativos para elaboração do orçamento e o processamento das demandas comunitárias de cada órgão.

O CRC (Coordenação de Relações com a Comunidade) encontra-se subordinado ao Gabinete do Prefeito, tendo como função o papel de coordenar o processo político-

³² As idéias destes próximos parágrafos, com algumas modificações formais no texto, constam em FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Nilton Bueno e MOLL, Jaqueline (Orgs). *Por uma nova esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, pp. 111-115.

organizativo com as comunidades e o GAPLAN, destacando-se dentre as suas atribuições a articulação da burocracia com a comunidade através dos coordenadores regionais, promovendo as reuniões do Orçamento Participativo. É constituído por assessores e funcionários do Executivo Municipal.

Já o chamado CROP (Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo) tem a função de assessorar tecnicamente os moradores, acompanhando as discussões e definições que orientarão as prioridades para investimento público nas regiões e sub-regiões, sendo que cada uma das regiões possui um coordenador regional responsável pelo acompanhamento de todo o processo orçamentário. Os CROPs possuem caráter permanente e encontram-se subordinados ao CRC, já que cabe a este a indicação dos coordenadores, que são, na verdade, assessores comunitários que se dedicam ao trabalho desenvolvido em cada uma das regiões, buscando globalizar as ações do governo.

Por fim, os Coordenadores Temáticos (CT) e o Fórum das Assessorias Comunitárias (FASCOM). Os primeiros, indicados pelo CRC, têm como função o acompanhamento do processo de seleção nas plenárias temáticas do Orçamento Participativo, enquanto o FASCOM (Fórum das Assessorias Comunitárias) tem como atribuição a discussão e proposição das políticas de participação popular, promovendo a interlocução entre a população e as diversas Secretarias do governo.

Já nas instâncias institucionais de participação destacam-se **cinco órgãos**, além das secretarias municipais: o Conselho do Orçamento Participativo, as Assembléias Regionais, os 16 Fóruns Regionais do Orçamento, as Plenárias Temáticas e o Fórum Temático do Orçamento.³³

Dispõe o Regimento Interno do Orçamento Participativo 2001/2002, acerca do Conselho do Orçamento Participativo – COP:

Artigo 2º - O Conselho do Orçamento Participativo (COP) é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre.

³³ A metodologia apresentada segue roteiro apresentado por FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, 1997, pp. 115-117.

O **Conselho do Orçamento Participativo – COP** está assim constituído: um membro do CRC; um do GAPLAN; 32 conselheiros titulares e 32 suplentes eleitos nas 16 regiões, sendo dois em cada uma das regiões administrativas; doze conselheiros titulares e 12 suplentes eleitos nas seis Plenárias Temáticas; um representante e um suplente do Sindicato dos Municípios de Porto Alegre - SIMPA, além de um representante e um suplente da União das Associações de Moradores de Porto Alegre. Seus membros possuem um mandato de um ano, podendo haver uma reeleição consecutiva.

O Regimento Interno do Orçamento Participativo 2001/2002 assim prevê:

Artigo 3º - O Conselho do Orçamento Participativo será composto por um número de membros assim distribuídos:

- a) **2** (dois) conselheiros(as) titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das **16** (dezesesseis) regiões da cidade;
- b) **2** (dois) conselheiros(as) titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das **6** (seis) Plenárias Temáticas;
- c) **1** (um) conselheiro(a) e um suplente do **SIMPA** (Sindicato dos Municípios de Porto Alegre); **1**(um) conselheiro(a) e um suplente da **UAMPA** (União das Associações de Moradores de Porto Alegre). **2** (dois) representantes e **2** (dois) suplentes do Executivo Municipal das seguintes áreas de atuação: **1** (um) representante e **1** (um) suplente da Coordenação de Relações com a Comunidade - **CRC**; **1** (um) representante e **1** (um) suplente do Gabinete de Planejamento - **GAPLAN**.

Artigo 4º - Os representantes do Poder Público Municipal serão indicados pelo Prefeito Municipal, tendo direito a voz, e não tendo direito a voto.

Sobre a representação dos conselheiros representantes do Sindicato dos Municípios de Porto Alegre - SIMPA e da União das Associações de Moradores de Porto Alegre - UAMPA junto ao Conselho do Orçamento (COP), o artigo 7º do Regimento Interno do Orçamento Participativo 2001/2002 assim dispõe:

Artigo 7º - Os conselheiros(as) das outras entidades da sociedade civil (UAMPA e SIMPA) serão indicados pelas mesmas, por escrito, para este fim específico.

Ao Conselho do Orçamento Participativo (COP) cabe discutir a proposta orçamentária do Governo de alocar recursos para investimentos, articulando a priorização da comunidade com as demandas institucionais das secretarias, podendo opinar sobre as obras e atividades do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo, acompanhar a execução orçamentária, fiscalizar o Plano de Governo, opinando sobre alterações no planejamento de investimentos priorizados pelo Executivo, bem como solicitar documentos

técnicos às secretarias e órgãos do Governo. Suas reuniões ocorrem semanalmente, e a votação, por maioria simples.

Prevê ainda o artigo 12 do Regimento Interno do Orçamento Participativo, para 2001/2002, que o Conselho deverá, dentre outras atribuições que podem ser verificadas no anexo XVIII, apreciar as propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual.

Ainda, segundo prevê o Regimento Interno, mencionado no Artigo 19 e Parágrafo Único, o Conselho do Orçamento Participativo é presidido pela Coordenação do COP, a qual é composta por 4 membros do Governo, sendo 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes, 8 conselheiros do COP, sendo 4 (quatro) titulares e 4 (quatro) suplentes, mais a secretaria executiva do COP.

Em síntese: o COP é integrado por representantes eleitos em cada região e em cada temática (dois titulares/dois suplentes para cada região e para cada temática - 42 no total - além de dois representantes da administração municipal, um do Sindicato dos Municípios de Porto Alegre e um da União das Associações dos Moradores de Porto Alegre), sendo sua atribuição a de propor, fiscalizar e deliberar sobre receita e despesa do Poder Executivo municipal.

As decisões são aprovadas por maioria simples e posteriormente encaminhadas ao Executivo. Em caso de veto retornam novamente ao Conselho para nova apreciação. A rejeição do veto do Prefeito exige quorum de 2/3 dos conselheiros, sendo a decisão final do Prefeito.

O Conselho reúne-se uma vez por semana. Já os mandatos têm duração de um ano, sendo passíveis de revogação a qualquer momento.

Com a posse do novo COP, que ocorre de julho a agosto, discute-se sobre os seguintes assuntos: critérios para distribuição dos investimentos; regimento interno e calendário de reuniões, além do Executivo compatibilizar demandas das comunidades com recursos disponíveis e com demandas institucionais, apresentando e defendendo a proposta orçamentária ao COP, a qual, sendo aprovada, é encaminhada ao Prefeito.

As **Assembléias Regionais**, instituídas no final da década de 80, têm como atribuições o recolhimento das demandas da população, priorizando-as, conforme critérios estabelecidos e rediscutidos anualmente. São compostas por moradores da região, Conselhos Populares e Entidades Comunitárias, que compõem as Instâncias Comunitárias. Ocorrem duas rodadas por ano, na qual participam a CRC, o GAPLAN, os Conselhos populares e COP.

O **Fórum Regional do Orçamento** é constituído por delegados eleitos em cada uma das regiões (16 regiões) em que a cidade foi dividida, os quais possuem um mandato de um ano. Sua atribuição é fiscalizar e apoiar os representantes no COP, além de fiscalizar as ações do governante na sua região.

Ainda, as **Plenárias Temáticas**, criadas em 1994, com reuniões periódicas variáveis, são um órgão encarregado de discutir e hierarquizar diretrizes e resoluções sobre políticas setoriais e obras para toda a cidade, para orientar a discussão no CROP. Nas plenárias participam: CRC, GAPLAN, Secretarias e membros escolhidos nas plenárias, além de entidades de categorias profissionais, como sindicatos, empresários, organizações não-governamentais, movimentos sociais étnicos, estudantis, etc, além de moradores da cidade.

Por fim, o **Fórum Temático do Orçamento**, constituído por delegados eleitos em cada uma das Plenárias Temáticas, cujo mandato é pelo período de um ano. Foi instituído em 1995, com competência para fiscalizar e apoiar os representantes no Conselho do Orçamento Participativo (COP), bem como fiscalizar as ações da gestão administrativa municipal.

É importante analisar as disposições do Regimento Interno do Orçamento Participativo para 2001/2002 acerca dos conselheiros (representantes eleitos na segunda rodada do processo do Orçamento Participativo, em ambas as plenárias: regionais e temáticas):

Artigo 8º - Não poderá ser conselheiro(a) titular ou suplente, aquele que já tiver assento em outro Conselho, for detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera), for cargo em comissão, assessor político (agente do MOVA) ou exercer FG de chefia nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas municipal, estadual e federal.

Parágrafo Único – O(a) Conselheiro(a) só poderá representar a uma região da cidade ou a uma Plenária Temática.

Artigo 9º - O mandato dos(as) Conselheiros(as) (região, temática e entidade) é de 1 (um) ano de duração, podendo haver uma reeleição consecutiva. Os(as) conselheiros(as) das regiões ou das temáticas serão eleitos na 2ª Assembléia Geral Popular (2ª rodada), ou de maneira extraordinária, pelo fórum da região ou temática quando houver vacância do cargo.

O que se constata no Orçamento Participativo é uma mobilização muito grande da administração pública e de diversos setores da população numa acirrada disputa em torno de recursos públicos muito pequenos para a aplicação única em investimentos públicos.

3.4 A prática da participação efetiva

Evidenciou-se nos capítulos primeiro e segundo que todos os recursos públicos estão contemplados no nosso sistema jurídico positivo, o qual tanto na sua arrecadação quanto na sua aplicação possui um engessamento, sendo provavelmente o motivo pelo qual a participação popular no processo orçamentário somente pode ocorrer na órbita da despesa pública e ainda só na destinada a investimentos, já que nas outras despesas, como a categoria econômica despesas correntes, na qual se destacam os gastos com pessoal, e nas receitas públicas ocorre a impossibilidade legal de uma prática participativa.

É necessário que se avance no Orçamento Participativo, que se lute para que a sociedade civil possa interferir não só na aplicação de recursos (apenas no setor de investimento), mas também na gestão das outras despesas públicas e da receita pública.

Há necessidade de ampliar a democratização do Orçamento Participativo sob pena de colocar em risco sua própria natureza, pois não basta que a população escolha prioridades de investimentos, eleja seus delegados e volte para casa. Se assim for, corre o risco de servir apenas como legitimador das ações do governo.

3.4.1 O processo de participação

Como resultou evidenciado no capítulo primeiro, o orçamento público no Brasil encontra-se estruturado em um ciclo de quatro fases, quais sejam: elaboração da proposta orçamentária, de competência do Poder Executivo, discussão, votação e aprovação da lei orçamentária, a cargo do Poder Legislativo, execução do orçamento e controle da execução do orçamento.³⁴

³⁴ FEDOZZI, Luciano. Op.cit, p. 107.

A prática orçamentária no Orçamento Participativo difere daquele porque o processo da participação nas definições do gasto com investimentos no orçamento municipal ocorre em três etapas e segundo duas modalidades de participação: a regional e a temática, ou seja, antes de iniciar o ciclo orçamentário já mencionado no capítulo primeiro, ocorre um outro ciclo, conforme demonstrado no anexo XVIII.

Luciano Fedozzi ensina que o processo de participação ocorre em **três etapas e com duas modalidades de participação: assembleias regionais e assembleias temáticas**, ocorrendo concomitantemente e através de uma mesma dinâmica, porém, diferindo quanto ao caráter da agenda de discussão, pois nas assembleias regionais tem-se demandas territorializadas e nas assembleias temáticas decorrem temas específicos, mas referentes ao conjunto das regiões em que foi dividida a base territorial da cidade (16 regiões).³⁵

As três etapas em que se desenvolve o ciclo anual do OP-PoA são: 1) realização das Assembleias Regionais e Temáticas; 2) formação das instâncias institucionais de participação, tais como o Conselho do Orçamento e os Fóruns de Delegados; 3) discussão do orçamento do Município e aprovação do Plano de Investimentos pelos representantes dos moradores no Conselho do OP.³⁶

Entretanto, antes das plenárias do Orçamento Participativo ocorre

um conjunto de informações transmitidas pelas associações comunitárias, por meio dos jornais de bairro, dos boletins das entidades e mesmo de panfletos especialmente redigidos pelo governo municipal, convocando para a assembleia. O governo, caso seja solicitado, coloca à disposição dos delegados e conselheiros da região um carro de som para passar nos principais locais dos bairros e das vilas, nos dias que precedem a reunião, informando o local e o horário da mesma, que é aberta a qualquer cidadão.³⁷

Ainda, antes do início da plenária, ocorre o credenciamento de cada participante, com o nome e endereço, para registro do quórum e verificação de que a plenária se realiza com pessoas residentes na região onde a mesma acontece. Para evitar espera e cansaço, a Secretaria Municipal de Cultura promove atividades com sessões culturais de teatro e shows,

³⁵ As idéias destes próximos parágrafos, com algumas modificações formais no texto, estão em FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Nilton Bueno e MOLL, Jaqueline (Orgs). *Por uma nova esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, pp. 56-65.

³⁶ FEDOZZI, Luciano. Op. cit, p. 56.

³⁷ GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997, p.28.

em cuja programação informam a comunidade acerca de questões sociais de âmbito local e nacional.

Dessa forma, na **primeira etapa do ciclo**, ocorrem as Assembléias Regionais em cada uma das 16 regiões da cidade, enquanto as Plenárias Temáticas, atualmente em número de seis (1-Transporte e Circulação; 2-Educação e Lazer; 3-Cultura; 4-Saúde e Assistência Social; 5-Desenvolvimento Econômico e Tributação; 6- Organização da cidade e Desenvolvimento Urbano), acontecem em locais que independem da divisão regional da cidade, acabando por determinar 22 assembléias, sendo 16 regionais e seis temáticas, que ocorrem em duas "rodadas" oficiais por ano, que se diferenciam por suas pautas de trabalho.

Como forma preparatória das assembléias, geralmente no mês de março, acontecem reuniões autônomas dos moradores, sem qualquer ingerência por parte do Executivo municipal, as quais objetivam levantar as demandas dos moradores.

Uma plenária é sempre precedida de uma certa tensão política, não só porque a presença do prefeito e dos secretários municipais excita e estimula críticas e apresentação de demandas, mas também porque existem contradições entre as próprias lideranças da região, que disputam entre si um papel mais efetivo no processo.³⁸

Consta da **pauta da primeira rodada**, que geralmente acontece nos meses de março e abril, a prestação de contas, pelo Executivo, do Plano de Investimentos do ano anterior e sua avaliação pelos moradores da região e/ou participantes das temáticas e pelo Executivo, bem como a apresentação do Plano aprovado para o orçamento vigente; e as primeiras eleições para os Fóruns de Delegados, cujo critério é de um delegado para cada dez pessoas presentes na assembléia, sendo que os demais delegados são escolhidos na segunda etapa do processo.

A questão encontra-se assim disposta no Regimento Interno do Orçamento Participativo:

Artigo 6º - As regiões e Temáticas definirão o número de seus delegados na 1ª Assembléia Geral Popular (1ª rodada) na seguinte proporção: 1(um) delegado para cada dez participantes dentre aqueles devidamente identificados nas listas de presença no dia da plenária.**Parágrafo Primeiro:** Os participantes da 1ª Assembléia Geral Popular (1ª rodada) deverão se identificar na lista de presenças, indicando a *comunidade, associação ou segmento a qual pertence*,

³⁸ GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan. Op. cit, p. 29.

para que a partir da correta identificação possa ser definido pelo critério da proporcionalidade qual o número exato de delegados(as) que terá cada comunidade, associação ou segmento participante da rodada de uma região/temática.

Parágrafo Segundo: No processo preparatório das regiões e temáticas (rodadas intermediárias) inicialmente poderão ser eleitos novos delegados(as) na mesma proporção, em Plenária chamada para este fim. Nas rodadas intermediárias o Governo através das Secretarias apresenta o seu diagnóstico das demandas, na perspectiva de avaliar a importância das mesmas para a cidade e a sua viabilidade, qualificando o processo de hierarquização.

Há que se destacar, neste ponto, o papel dos Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo – CROP, no sentido de trabalhar por consenso a lista de oradores, de tal forma que se privilegie cada uma das microrregiões. O Regimento Interno do Orçamento Participativo aprovado para 2001/2002 assim dispõe no seu artigo 29:

Artigo 29 - As reuniões do Conselho são públicas, sendo permitida a livre manifestação dos titulares e suplentes presentes sobre assuntos da pauta, respeitada a ordem da inscrição, que deverá ser requerida à coordenação dos trabalhos.

Parágrafo Único - O Conselho do Orçamento Participativo poderá deliberar por conceder o direito a voz para outros presentes através de votação específica na reunião em curso.

Antes de iniciar a segunda rodada, que acontece nos meses de junho e julho, ocorrem **reuniões preparatórias "intermediárias"**, organizadas pela população mas que contam com o acompanhamento de um representante do Executivo, nas quais cada região ou assembléia temática escolhe três prioridades setoriais por ordem de importância. Assim, por exemplo: 1ª- saneamento, 2ª-pavimentação de vias e 3ª-saúde, bem como ocorre a hierarquização das obras propostas pelos moradores em cada um dos setores priorizados de investimentos, como no setor de saneamento básico, esgoto cloacal: 1ª- Vila X, 2ª-Vila Y. Referidas listas, após aprovadas, são encaminhadas ao Executivo.

Após as decisões da comunidade acerca da escolha das prioridades de investimentos, somente poderá haver alteração pelos conselheiros por três razões: motivos técnicos, financeiros ou legais e após análise pelos órgãos competentes. Tal aspecto passou a ser observado a partir do exercício financeiro de 2000, sendo previsto no artigo 22 do Regimento Interno do OP que assim diz:

As decisões anteriores da comunidade no processo de escolha das prioridades da cidade, não serão passíveis de alterações posteriores pelos conselheiros, a não ser por justificativa técnica, financeira ou legal após efetuada a análise pelos órgãos competentes.

Determina o Regimento Interno do Orçamento Participativo de 2001/2002, anexo XVII, que no momento das rodadas intermediárias, a escolha de delegado deva ser realizada somente para suprir delegados de comunidades que não tenham nenhuma representação.

Sobre a atribuição dos delegados dispõe o Regimento Interno do OP para 2001/2002:

Artigo 32 - São atribuições dos delegados(as):

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b) Participar das reuniões no mínimo uma vez por mês organizadas pelos conselheiros(as) nas regiões e temáticas.
- c) Apoiar os conselheiros(as) na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COP - Conselho do Orçamento Participativo;
- d) Acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras;
- e) Compor as comissões temáticas (exemplo: saneamento, habitação e regularização fundiária) com o objetivo de debater a construção de Diretrizes Políticas. Estas comissões poderão ser ampliadas com pessoas da comunidade (as comissões temáticas poderão desdobrar-se em comissões de acompanhamento de obras);
- f) Deliberar, em conjunto com conselheiros(as), sobre qualquer impasse ou dúvida que eventualmente surja no processo de elaboração do Orçamento;
- g) Propor e discutir os critérios para seleção de demandas nas microrregiões e regiões da cidade e temáticas, tendo como orientação geral os critérios aprovados pelo Conselho;
- h) Discutir, propor sobre a **LDO** (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e, no primeiro ano de cada mandato da Administração municipal, o Plano Plurianual, apresentados pelo Executivo;
- i) Deliberar em conjunto com os Conselheiros(as), alterações no Regimento Interno no COP e modificações no processo do Orçamento Participativo.
- j) Formar as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de obras, desde a elaboração do projeto, licitação, até sua conclusão.
- l) Organizar um Seminário de Capacitação dos delegados sobre Orçamento Público, Regimento Interno, Critérios Gerais e Técnicos, com a produção de material específico para melhorar a qualidade da informação.
- m) Encaminhar demandas das suas comunidades em prazo determinado pelo fórum de delegados(as), regional ou temático.
- n) Votar e defender interesse comum em nome dos demais delegados(as) de sua comunidade.
- o) Votar as propostas de pauta e demandas do Orçamento Participativo.
- p) Poderá ser exercido o papel de delegado(a) apenas em uma região e uma temática no mesmo mandato.

Já a **segunda rodada de Assembléias Regionais e Temáticas** ocorre nos meses de junho e julho, sendo organizada com a seguinte pauta: o Executivo apresenta os principais

elementos (receitas /despesas) que devem direcionar a elaboração do orçamento do próximo ano, bem como a proposta de critérios para distribuição dos recursos de investimentos; os representantes comunitários expõem as demandas e prioridades aprovadas nas reuniões intermediárias das regiões e nas plenárias temáticas e são eleitos os representantes ao Conselho do Orçamento Participativo, com escolha de dois membros titulares e dois suplentes em cada região e em cada plenária temática.

Após esta segunda rodada de assembleias regionais e temáticas, dá-se início à elaboração da proposta orçamentária. Assim, de maio a agosto, as Secretarias preparam as demandas institucionais e analisam as das comunidades.

É na **segunda etapa do processo** que se formam as instâncias institucionais de participação comunitária: o Conselho do Orçamento Participativo (COP) e os Fóruns de Delegados (16 regionais e seis temáticos).

Por último, a **terceira fase do ciclo**, que se inicia com a posse dos novos conselheiros e delegados, nos meses de julho e agosto. É a fase de detalhamento na confecção do orçamento. Ocorre a discussão do orçamento do município e aprovação do plano de investimentos pelos representantes dos moradores no Conselho do Orçamento Participativo. Nos últimos meses do ano são detalhados os diversos investimentos por regiões e os investimentos gerais propostos pelas plenárias temáticas.

Encerra-se o ciclo anual do Orçamento Participativo quando o Executivo encaminha o projeto da lei orçamentária para o Legislativo, sendo na data de 15 de julho em se tratando de Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, ou 30 de setembro se for a Lei Orçamentária Anual – LOA.³⁹

Como já analisado, há previsão de instâncias regulares de tomada de decisão constituídas por delegados eleitos, criadas em diferentes níveis: 16 Fóruns Regionais que reúnem os delegados de diferentes bairros em diversas partes da cidade; 6 Plenárias Temáticas que incorporam ativistas de todas as regiões; e um Conselho do Orçamento Participativo formado por representantes de todos os Fóruns Temáticos e Regionais.

³⁹ Conforme Lei Orgânica do município de Porto Alegre, art. 121, § 6º.

Importante salientar que as Assembléias Regionais e as Assembléias Temáticas são concomitantes e obedecem à mesma dinâmica, diferindo quanto ao caráter da agenda da discussão. No caso das Assembléias Regionais, as demandas são territorializadas. Já nas Assembléias Temáticas, os temas são específicos, mas referentes ao conjunto das 16 regiões da cidade.

Em resumo, o ciclo anual do Orçamento Participativo se desenvolve em três etapas: 1ª) nos meses de março a julho, quando ocorre a 1ª rodada de Assembléias Regionais e Temáticas, Reuniões Intermediárias nas Regiões e Temáticas e a 2ª Rodada de Assembléias Regionais e Temáticas; 2ª) nos meses de maio a agosto, quando se dá início a elaboração da proposta orçamentária; e 3ª), no período de julho a dezembro, com a posse do novo Conselho do Orçamento, o qual irá discutir a proposta de orçamento e votar o plano de investimento, encaminhando-o ao Prefeito para envio da mesma para o Poder Legislativo, iniciando-se, assim, o ciclo orçamentário do orçamento tradicional.

Toda a complexidade desta estrutura faz com que, por vezes, se dificulte ao cidadão a sua compreensão, e até a noção do seu funcionamento e onde o mesmo possa estar inserido. Assim, a dificuldade contemporânea de organizar o coletivo convoca o cidadão a participar, talvez não por seu engajamento em uma proposta de implicação com a sociedade, mas muito mais numa busca de satisfazer suas necessidades, que é da ordem do pessoal/individual.

3.5 Método e critérios para a distribuição dos recursos de investimentos

Para se evitar práticas clientelistas e patrimonialistas na alocação de recursos, no processo se estabelecem critérios para a eleição das prioridades das diferentes regiões a serem incorporadas ao orçamento. Hoje estão em vigor três critérios (carência do serviço ou infraestrutura urbana, população total de cada região do Orçamento Participativo e prioridade atribuída pela região aos setores de investimentos demandados por ela) e a utilização de uma escala de valores representada por pesos e pontuações a fim de garantir uma distribuição justa e criteriosa das verbas disponíveis entre as regiões, conforme demonstrado no quadro do anexo XIX.⁴⁰

⁴⁰ FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Nilton Bueno e MOLL, Jaqueline (Orgs). *Por uma nova esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p.139.

Segundo explicação de Luciano Fedozzi,⁴¹ o método de distribuição de referidos recursos ocorre da seguinte forma: inicialmente as assembleias regionais e temáticas definem as três prioridades setoriais, as quais irão orientar a alocação global dos recursos de investimentos, após se faz uma hierarquização das obras e atividades selecionadas em cada um dos setores de investimentos indicados pelas assembleias quando das reuniões intermediárias.

Assim, esclarece o autor, definidas as prioridades regionais e temáticas, a distribuição dos recursos decorre da aplicação de critérios objetivos estabelecidos pelo COP, quais sejam: carência do serviço ou infra-estrutura urbana; população total de cada região do Orçamento Participativo; e prioridade atribuída pela região aos setores de investimentos demandados por ela.

Para cada critério são atribuídas notas, que variam de um (1) a três (3), de modo diretamente proporcional. Assim, por exemplo, para o critério população residente na região, quanto maior for a população residente na região, maior será a nota atribuída ao critério.

Ainda, a cada um dos critérios é atribuído um peso numa escala de um (1) a três (3), diretamente proporcional à importância que é atribuída pelo Conselho do Orçamento (COP) ao critério em questão, para, posteriormente, a nota ser multiplicada pelo peso do critério, para que cada região obtenha uma pontuação que será a determinante do percentual de recursos a receber em cada item de investimento.

Embora numa avaliação geral a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre seja bastante positiva, um exame cuidadoso dessa política em ação revela alguns dos problemas por ela causados, como a ação do Conselho, que é constituído de voluntários desprovidos do apoio financeiro e técnico essencial à tomada de decisões bem-fundamentadas sobre todas essas questões. Assim, na prática, o Conselho passa a maior parte do tempo discutindo a distribuição de recursos investimentos, não ocorrendo análise e aprovação de questões amplas, como o exame dos orçamentos de pessoal e de custeio, aprovação da distribuição geral de recursos entre órgãos do Executivo, e a discussão de projetos estratégicos de infra-estrutura e planos de desenvolvimento econômico. Todo esse processo, geralmente, não passa de mera ratificação das propostas da administração municipal, embora

⁴¹ FEDOZZI, Luciano. *Por uma nova esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo*, 1997, pp.62-64.

ocasionalmente alguma controvérsia ocorra se os Conselheiros demandarem mais informações.

Outra questão que merece destaque é a desigualdade, um problema central de sistemas participativos. Num mundo onde a desigualdade é a regra, a participação por si não garante que as decisões irão beneficiar os menos favorecidos. As ressalvas a esses sistemas expressos por cientistas políticos são sérias: a) os fóruns participativos tendem a sub-representar justamente aqueles que mais precisam de recursos públicos; b) os mais organizados e mais propensos a participar geralmente formam grupos corporativistas visando a objetivos específicos, não se pode, a princípio, contar com sua solidariedade para garantir a atenção ao interesse dos menos organizados; c) uma vez que os mais organizados tendem a receber mais benefícios, a participação pode, em realidade, aguçar as desigualdades pré-existentes; d) como a experiência daqueles que começaram a participar mais cedo se traduz em maior habilidade em lidar com o processo participativo, diferenças no grau de organização irão se exacerbar ao longo do tempo; e) muitos participantes se retiram do processo assim que seus problemas imediatos são resolvidos, já que o interesse é a obtenção de um benefício pessoal, e não de uma preocupação mais ampla, com ações coletivas, atitude que demonstra uma cultura dominante decorrente de uma política paternalista e de uma alienação dos cidadãos dos processos de decisão política.

É importante destacar, quanto à primeira ressalva, que, na experiência do Orçamento Participativo, pesquisas demonstram que, curiosamente, a menor participação relativa da classe-média fez com que alguns dos problemas de desigualdade que ocorrem no Orçamento Participativo sejam o oposto do que os teóricos previam, uma vez que os pobres dominam as Plenárias. Em razão disso, os bairros de classe-média, às vezes, não conseguem obter obras pelo processo participativo.

Evidencia-se, outrossim, que os mais organizados ou que exercem liderança mais efetiva se beneficiam no processo, pois a maior presença nas assembleias garante a eleição de um número maior de delegados e assim dominam a votação das prioridades da região. Em muitos casos, os moradores desses bairros não participam regularmente do processo orçamentário, apenas se fazem presença nas assembleias para votar, num verdadeiro "inchaço" para permitir que certos bairros recebam a maioria dos investimentos de uma região.

Em outros casos, mesmo sem os "inchaços", alguns bairros, por serem sistematicamente mais presentes que outros, mesmo quando menos carentes de obras de infraestrutura, por serem mais mobilizados acabam tendo suas demandas definidas como prioritárias, não só devido ao peso de seus votos como devido à influência que exercem sobre a definição de critérios usados pela assembleia para conduzir a distribuição de prioridades.

Muitos dos estudiosos da participação popular temem que tais distorções se agravem ao longo do tempo, pois se acresce o fato de que os vitoriosos nas primeiras etapas tendem a aprender a dominar o processo decisório. Por estarem mais organizados, recebem uma fatia desproporcionalmente grande de recursos, e isso, às vezes, ocorre em detrimento dos bairros mais pobres e menos organizados.

Não há como negar que a política de participação no orçamento para um grande número de cidadãos comuns faz com que ocorram mudanças na qualidade de organização da sociedade civil e na estrutura de governo. Por outro lado, a diferença de estamento fica posta, pois os mais aptos, rápidos e "ligeiros" levam os benefícios. Neste contexto, vícios e virtudes devem ser sopesados, a fim de que esse mecanismo de auxílio à democratização da gestão da *res* pública não se transforme em mais uma experiência frustrada, embora recheada de boas intenções, e se firme como uma inovação a auxiliar na solidificação da democracia participativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O orçamento público, representante maior das fontes de informação e de controle democrático do Estado, é um instrumento essencial de gestão dos recursos públicos, que deve estar pautado pela eficiência, eficácia e efetividade da *res* pública, já que a política orçamentária está profundamente envolvida com a questão do processo decisório, sejam decisões políticas, tendo em vista o amplo elenco de alternativas que se encontram à disposição das autoridades governamentais, sejam decisões econômicas, referentes à destinação de recursos orçamentários, dentre outras disponíveis das autoridades governamentais.

Tendo surgido com o objetivo de restringir e disciplinar o grau de arbítrio dos governantes, é necessário que no processo de elaboração da proposta orçamentária sejam respeitados determinados princípios orçamentários, que representam as premissas básicas de ação a serem cumpridas quando da elaboração da proposta orçamentária. O princípio da unidade orçamentária teve seu conceito redimensionado, passando a ser entendido, numa visão atual, na existência de integração e harmonia entre os diversos orçamentos. O princípio da universalidade, cujo objetivo é oferecer clareza ao orçamento, determina que o universo de receitas e despesas sejam nele incluídas, numa periodicidade anual (princípio da anualidade orçamentária) e previamente examinadas e aprovadas pelo Parlamento (princípio da legalidade orçamentária) de forma detalhada e pormenorizada (princípio da especialização), além da observância da proibição de vincular determinadas receitas com gastos (princípio da não afetação de receitas públicas) e da sua ampla divulgação (princípio da publicidade). Nos termos da previsão constitucional, é da competência do Poder Executivo, a iniciativa do projeto de lei orçamentária, a qual se constitui de três planos: Plano Plurianual (PPA), Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Anual (LOA), obedecem procedimentos e datas denominados de ciclo orçamentário.

A política orçamentária brasileira, presente em todas as Constituições, passou por um processo de aperfeiçoamento, sempre na busca de consolidar uma padronização dos procedimentos orçamentários para todos os níveis de governo, a qual foi possível alcançar somente em 2001, com a implementação das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu a uniformização dos procedimentos de execução orçamentária nos âmbitos federal, estadual e municipal, o qual está consolidado, no que se refere a despesa pública, que deve ser programada, autorizada e controlada, nas classificações institucional, funcional-programática e natureza da despesa; já quanto a receita pública, que é apenas estimada em nível orçamentário, a padronização ocorre com a observância dos critérios das fontes de receitas, das quais destacam-se as receitas tributárias.

Havia dispositivos referentes à elaboração de orçamentos formais em todas as Constituições brasileiras, mas somente a Constituição Federal de 1988 trouxe para o seu texto a reivindicação popular de participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade. Neste sentido, muitas ações já foram levadas a efeito pelo poder público, destacando-se a sistemática implementada com a Lei da Responsabilidade Fiscal, que tornou o orçamento público uma necessidade real, já que não mais pode ser elaborado apenas para cumprir com uma formalidade legal; o Estatuto da Cidade, que oferece uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos, incorporando a idéia de participação direta dos cidadãos em processos decisórios sobre o destino da cidade e a prática do Orçamento Participativo, uma experiência reconhecida internacionalmente como uma política de criação e consolidação de uma esfera pública democrática de administração pública. A experiência em exame na presente dissertação assenta sua legitimidade na atual Carta Magna, a qual, vertida para sepultar o regime ditatorial até então vigente, dá suporte a iniciativas que contemplam práticas democráticas na gestão pública.

Não é tarefa fácil implementar um novo paradigma de gestão pública através de uma prática efetivamente participativa em uma sociedade, na qual grande parte dos cidadãos sequer lembra em quem votou nas últimas eleições, numa sociedade cujo traço característico está voltado para o individualismo, onde a participação fica atrelada a prerrogativas de ter, ou seja, participar para obter benefícios próprios, que ao serem alcançados, perdem a dimensão do coletivo.

Apesar do processo do Orçamento Participativo enfatizar uma terceira via de relacionamento político-administrativo, não há como negar que o mesmo sofre influências

históricas e que ainda fazem eco: gestões centralizadas fundadas na vontade exclusiva do governante ou em práticas clientelistas-paternalista. Referida questão resta evidenciada pelo fato de que as decisões da comunidade acerca da escolha das prioridades de investimentos não são definitivas e imutáveis, pois podem ser alteradas pelos conselheiros por motivos técnicos, financeiros ou legais.

Transitar com conhecimento daquilo que se participa dá a real dimensão das possibilidades e a efetiva implicação no processo. Daí afirmar-se que esta nova estrutura orçamentária possui condições para abrir espaços de conscientização e esclarecimentos de quanto é ínfima esta participação no orçamento, eis que acontece somente na despesa com investimentos, mas que pode avançar, principalmente em matéria orçamentária, pois apesar da maioria da população preocupar-se somente com as despesas, também deveria fixar seu foco de interesse nas receitas públicas, em especial nas decorrentes da arrecadação tributária e de contribuições, já que estas parcelas do orçamento público são pouco visíveis para a população.

Ocorre que, apesar da proposta do Orçamento Participativo ser um convite à participação na gestão pública, ao exercício da cidadania e ao desenvolvimento de laços comunitários, observa-se que o mesmo encontra-se atrelado às políticas econômicas vigentes e ao discurso que organiza a sociedade contemporânea, haja vista que os mais competentes e eficazes em suas articulações levam vantagem em detrimento aos menos esclarecidos. Fato é que não existe uma fórmula pronta para encontrar o grau adequado de descentralização, e que não se pode esperar dos governantes tradicionais que tenham a iniciativa de compartilhar as decisões. Daí a importância da prática do Orçamento Participativo ser permanentemente rediscutida, resultando na publicação anual de um regimento interno.

Uma das preocupações que deve permear permanentemente o Orçamento Participativo é que o mesmo não se torne apenas uma técnica política a tratar o homem como um ser manipulável, cortando o debate público e o processo democrático de formação de opinião, tendo como resultante a despolitização da sociedade, com a transformação da política em um órgão executivo com preocupações puramente econômicas.

É inegável a importância do Orçamento Participativo na constituição de um meio de *praxis* participativa, apesar da mesma ser muito pequena, já que apenas refere-se na escolha

dos investimentos públicos e estes serem muito pequenos se comparados com toda a despesa pública. A questão que se coloca é: como avançar para uma efetiva participação na gestão da coisa pública numa cultura onde práticas administrativas centralizadas e clientelistas foram a regra e numa organização social alinhada e pautada em pressupostos individuais se sobrepondo ao interesse social? Pensa-se que talvez no campo jurídico possa-se estabelecer leis que garantam a participação não só na área da despesa pública com investimentos. Mas ainda fica a pergunta: seria uma lei capaz de romper com uma cultura extremamente narcisista, individualista e com delírio de autonomia, dando lugar a uma cultura social, coletiva e participativa?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Suda de. *Apontamento de ciência das finanças*. 2.ed. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1966.

ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

BALEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 14.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1972.

BEDIN, Gilmar Antonio. Estado, cidadania e globalização do mundo: algumas reflexões e possíveis desdobramentos. In: OLIVEIRA, Odete Maria de (Coord.). *Relações internacionais & globalização: grandes desafios*. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1997, pp.123-149.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa*. Referendo, plebiscito e iniciativa popular. 2.ed. São Paulo: Ática, 1996.

BERGUE, Sandro Trescastro. *Sistemas de planejamento e controle interno e a análise de desempenho baseada em indicadores de eficácia: a proposição de uma abordagem da despesa pública em educação focada no programa de ensino fundamental no Município de Cerro Grande do Sul*. 2001 (Apostila).

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Sen. Federal, 1988.

_____. *Código Tributário Nacional*. Lei 5172/66. São Paulo: Saraiva, 2002.

BREMAEKER, François E. J. *Perfil das receitas municipais*. IBAM. Série Estudos Especiais, nº 6, 1995 (Apostila).

_____. *Evolução das finanças dos municípios no período 1989/1995*. IBAM/APMC/ NAPI/IBANCO. Série Estudos Especiais, nº 6, 1997.

BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília: Ed. da UNB, 1986, 2. ed., 1986.

_____. *O futuro da democracia*. Uma defesa das regras do jogo. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996 (Pensamento Crítico, 63).

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. Por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. *A Constituição aberta*. Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global*. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid, Espanha, 1997.

BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard (Coord.). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Bienestar social, promoción económica y territorio. Barcelona: Ariel, 1998.

BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

BURSZTYN, Marcel. *O país das alianças*. Elites e continuísmo no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1990.

CALLIGARIS, Contardo. Sociedade e indivíduo. In: FLEIG, Mario (Org.). *Psicanálise e Sintoma Social*. São Leopoldo: UNISINOS, 1997.

CAMPANHOLE, Adriano et al. *Constituição do Brasil*. 10.ed. São Paulo: Atlas, 1992.

CAMPOS, Dejalma. *Direito financeiro e orçamentário*. São Paulo: Atlas, 1995.

CARVALHO, Nanci Valadares de. *Autogestão*. O governo pela autonomia. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1996.

CASSONE, Vittorio. *Direito tributário atualizado pela nova Constituição*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1991.

CASTELLS, M. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, V. I, 1999.

CRETELLA Jr, José. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

CRUZ, Flávio da (Coord.). *Lei de responsabilidade fiscal comentada*. Lei Complementar n.101, de 4 de maio de 2000. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 1999 (Coleção Primeiros Passos, 104).

DÉCIMA CONFERÊNCIA NACIONAL DA OAB. Painel 8. Recife, 1984.

DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DENARI, Zelmo. *Curso de direito tributário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

DEODATO, Alberto. *Manual de Ciência das finanças*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

DOWBOR Ladislau. *A reprodução social*: propostas para uma gestão descentralizada. 2.ed. Petrópolis, RJ, Vozes, 1999.

_____. *Por uma esfera pública*: a experiência do Orçamento Participativo. RJ: Vozes, 2000.

_____. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

_____. *Introdução ao planejamento municipal*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

DUMONT, Louis. *O individualismo*. Uma perspectiva antropológica da ideologia moderna. Rio de Janeiro: Rocco, 1985

ENSAIOS FEE. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Porto Alegre, ano 15, n.2, 1994.

FACHIN, Roberto; CHANLAT, Alain (Orgs). *Governo municipal na América Latina*. Inovações e perplexidades. Porto Alegre: Sulina, 1998.

FANUCCHI, Fábio. *Curso de direito tributário brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Resenha Tributária, 1984.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline (Org.). *Por uma nova esfera pública*: a experiência do Orçamento Participativo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____. *O poder da aldeia*: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

_____. *Orçamento Participativo*: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 2.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FIGUEIREDO, Luís Cláudio M. *A invenção do psicológico*: 1500 – 1900, quatro séculos de subjetivação. São Paulo: Escuta, 1996.

_____. *Psicologia*: uma visão histórica da psicologia como ciência. São Paulo: Educ, 1991.

FISCHER, Tânia (Org.). *Gestão contemporânea*. Cidades estratégicas e organizações locais. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

_____. O poder local no Brasil: temas de pesquisas e desafios da transição. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 25(2): 86-92, abr/jun.1991.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. *Orçamento Participativo*: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

_____. *Por uma nova esfera pública*. A experiência do Orçamento Participativo. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1997.
- GIDDENS, Antony. *As conseqüências da modernidade*. SP: Unesp, 1991.
- GÓMES, L. Benavides. *Introducción a la economía política*. Madrí: Piramides, 1976.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e direito tributário*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. O estado, a sociedade civil e o colapso do socialismo soviético. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.
- IBAM. *Manual do prefeito*. 11.ed. Rio de Janeiro, 2000.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2000.
- JACOBI, Pedro. *Descentralização municipal e participação dos cidadãos*: apontamentos para o debate. São Paulo: Lua Nova, mai/90, n° 20.
- _____. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000. 152p.
- JAMESON, Samuel H. *Administração municipal*. Rio de Janeiro: FGV, 1965.
- JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. *Manual de direito financeiro e tributário*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1994.
- LACAN, Jacques. *O seminário*. Livro 3. As psicoses. 2.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.
- LARANJEIRA, Sônia M. G. *Gestão pública e participação*: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre.
- LEITE, Eduardo de O. *A monografia jurídica*. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- LESBAUPIN, Ivo. *Poder local x exclusão social*: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- MACHADO, Hugo de Brito. Machado. *Curso de direito tributário*. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- MACHADO Jr, J.Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A lei 4.320 comentada*. Com introdução de comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 30.ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder municipal*. Paradigmas para o estado constitucional brasileiro. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1998.
- MARTINS, Carlos Estevam. *O circuito do poder*: democracia, participação, descentralização. São Paulo: Entrelinhas, 1994.

- MEIRELLES, Hely L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 21.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- MILESKI, Helio Saul (Coord.). *Gestão fiscal responsável*. Manual de Procedimentos para Aplicação da Lei de Dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2000.
- MONTORO, Franco. *Alternativa comunitária: um caminho para o Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.
- MOOJEN, Guilherme. *Orçamento público*. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1959.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 9 ed. São Paulo: Atlas.
- MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de direito tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política*. Legislativa, administrativa, judicial. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigittte. *Terra-Pátria*. Porto Alegre: Sulina, 1995.
- NASCIMENTO, Edson R. *Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 4.ed. Brasília, 2001.
- NASCIMENTO, José Olavo do. *O orçamento público: aspectos relevantes*. 2.ed. Porto Alegre, 1996.
- NEVES, Gleisi Heisler. Palestra proferida no I Encontro de Trabalho sobre Regiões Administrativas na Gestão Democrática das Cidades, de 22 a 24 de abril de 1987, na sede do IBAM, no Rio de Janeiro. O Encontro contou com patrocínio da SAREM/SEPLAN/PR, como parte integrante do Programa de Assessoramento Técnico do IBAM à Prefeitura Municipal de Salvador. Texto: Descentralização Territorial nos Municípios: critérios e cuidados, publicado na *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, (183) : 36-46, abr/jun.87.
- NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1995.
- OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da cidade: para compreender*. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.
- OLIVEIRA, Olga Maria B. Aguiar de. *Monografia jurídica*. Orientações metodológicas para o trabalho de conclusão de curso. Porto Alegre: Síntese, 1999.
- PAULSEN, Leandro. *Direito tributário – Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. Livraria do Advogado.
- PEREIRA, José M. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1999.
- PONT, Raul. Democracia representativa e democracia participativa. In: FISCHER, Nilton Bueno e MOLL, Jaqueline (Org.) *Por uma nova esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Disponível em <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/op/reginterno.asp.htm>>, acessado em 17/03/2002.

_____. Disponível em <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/op/regioes/regioes.asp.htm>>, acessado em 10/03/2002.

PRESTES, Vanesca Buzelato. *Orçamento participativo*: expressão da democracia participativa no âmbito local. Disponível em <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/pgm.cde/cde.htm>>, acessado em 11/05/2001.

RAMOS, Naimar M. *Planejamento e política financeira do governo*. Brasília: Esaf, 1982.

REVISTA DA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre, RS: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura. 2000.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Participação dos cidadãos no governo municipal*. Rio de Janeiro, v.35, (187): 52-59, abr/jun.1988.

RODRIGUES et al. *O município no contexto legal e constitucional*. Informações jurídicas básicas para as administrações municipais. Porto Alegre: FAMURGS, jan/1997.

ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio F. da. *Manual de direito financeiro e direito tributário*. 10. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SEQÜÊNCIA 42. *Revista do curso de pós-graduação em direito da UFSC*. Florianópolis, SC, ano XXII, jul/2001.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Cidadania sem fronteiras*. Ações coletivas na era da globalização. São Paulo: Hucitec, 1999.

SILVA, Edson Jacinto. *O município na Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2.ed. Editora de Direito, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: RT, 1972.

SILVA, Sebastião de Sant'anna e. *Os princípios orçamentários*. Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito administrativo de participação*. Cidadania, direito, Estado, Município. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta (Orgs). *20 experiências de gestão pública e cidadania*. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

TESTA, Celso et al. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. (LC 101/2000). Porto Alegre: CDP, 2000.

THOMPSON, E. P. O tempo, a disciplina do trabalho e o capitalismo industrial. In: GRAM, Sérgio et al. *Sociologia da educação*. Lisboa: Horizonte, 1982. pp.107-157.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

VALÉRIO, Valter Paldes. *Programa de direito tributário*. 13.ed. Porto Alegre: Sulina, 1995.

VIANA, Arizio de. *Orçamento brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1950.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 2.ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.

VILLAÇA, Sérgio Paulo. *Gestão fiscal responsável* - simples municipal: elaboração do Plano Plurianual. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. Cadernos IBAM 3.

WEFFORT, Francisco C. (Org.). Os clássicos da política. *Rousseau: da servidão à liberdade*. 13 ed. São Paulo: Ática, 2000.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Elementos para uma crítica do Estado*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1990.

_____. *Pluralismo jurídico*. Fundamentos de uma nova cultura no direito. São Paulo: Alfa Ômega, 1994.

_____. *Ideologia, Estado e Direito*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000

ANEXOS

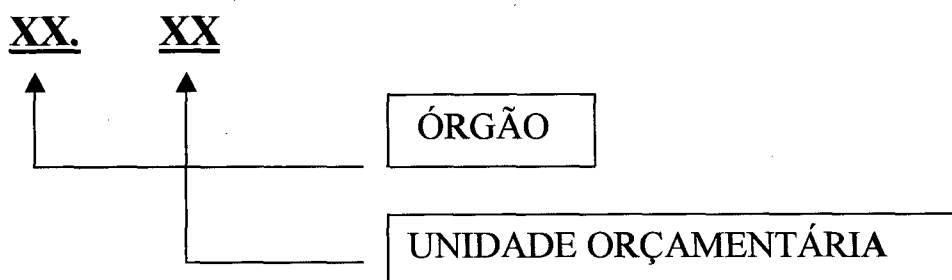
Anexo I**CICLO ORÇAMENTÁRIO**

REMESSA DO PODER EXECUTIVO AO PODER LEGISLATIVO	DEVOLUÇÃO AO EXECUTIVO PELO LEGISLATIVO
PLANO PLURIANUAL – Até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial	Até o encerramento da sessão legislativa
LDO – Até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro	Até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa
ORÇAMENTO ANUAL – Até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial	Até o encerramento da sessão legislativa

Fonte: artigo 35, §4º ADCT.

Anexo II

CLASSIFICAÇÃO COMPLETA DA DESPESA INSTITUCIONAL



PORTARIA nº 42, DE 14/04/1999

“Art. 3º – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta portaria”.

Fonte: *XXXII Curso sobre Orçamento Municipal*. Porto Alegre: Delegação de Prefeituras Municipais, 2001, p.27 (Apostila).

Anexo III

PORTARIA N° 42, DE 14 DE ABRIL DE 1999

**Discriminação da Despesa
por Funções**

Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

O MINISTRO DE ESTADO DO ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso de suas atribuições, observado o art. 113, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, combinado com o art. 14, inciso XV, alínea "a", da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, com a redação dada pela Medida Provisória nº 1.799-3, de 18 de março de 1999, resolve:

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.

§ 1º Como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

§ 2º A função "Encargos Especiais" engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

§ 3º A subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.

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

Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:

a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;

b) Projeto, um instrumento de programação 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;

c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

d) Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta Portaria.

Art. 4º Nas Leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais.

Parágrafo único. No caso da função "Encargos Especiais", os programas corresponderão a um código vazio, do tipo "0000".

Art. 5º A dotação global denominada "Reserva de Contingência", permitida para a União, no art. 91 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de governo, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação, será identificada por código definido pelos diversos níveis de governo.

Art. 6º O disposto nesta Portaria se aplica aos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2000 e seguintes, e aos Municípios a partir do exercício financeiro de 2002, revogando-se a Portaria nº 117, de 12 de novembro de 1998, do ex-Ministro do Planejamento e Orçamento, e demais disposições em contrário.

Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

PEDRO PARENTE

D.O.U. 15/04/1999

Funções e Subfunções de Governo

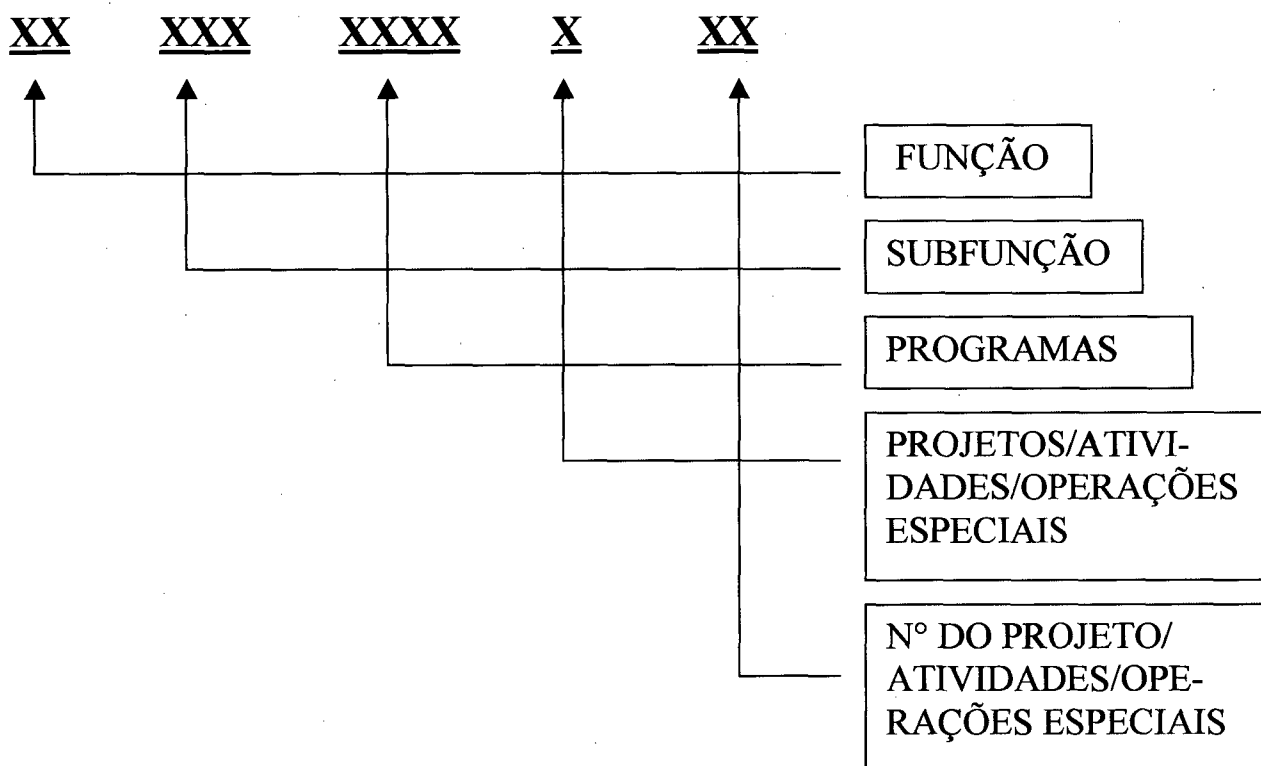
FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
01 – Legislativa	031 – Ação Legislativa
02 – Judiciária	032 – Controle Externo
03 – Essencial à Justiça	061 – Ação Judiciária
04 – Administração	062 – Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
	091 – Defesa da Ordem Jurídica
	092 – Representação Judicial e Extrajudicial
	121 – Planejamento e Orçamento
	122 – Administração Geral
	123 – Administração Financeira
	124 – Controle Interno
	125 – Normalização e Fiscalização
	126 – Tecnologia da Informação
	127 – Ordenamento Territorial
	128 – Formação de Recursos Humanos
	129 – Administração de Receitas
	130 – Administração de Concessões
	131 – Comunicação Social
05 - Defesa Nacional	151 – Defesa Aérea
	152 – Defesa Naval
	153 – Defesa Terrestre
06 – Segurança Pública	181 – Policiamento
	182 – Defesa Civil
	183 – Informação e Inteligência
07 - Relações Exteriores	211 – Relações Diplomáticas
	212 – Cooperação Internacional
08 – Assistência Social	241 – Assistência ao Idoso
	242 – Assistência ao Portador de Deficiência
	243 – Assistência à Criança e ao Adolescente
	244 – Assistência Comunitária
09 – Previdência Social	271 – Previdência Básica
	272 – Previdência do Regime Estatutário
	273 – Previdência Complementar
	274 – Previdência Especial
10 – Saúde	301 – Atenção Básica
	302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial
	303 – Suporte Profilático e Terapêutico
	304 – Vigilância Sanitária
	305 – Vigilância Epidemiológica
	306 – Alimentação e Nutrição
11 – Trabalho	331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador
	332 – Relações de Trabalho
	333 – Empregabilidade
	334 – Fomento ao Trabalho
12 – Educação	361 – Ensino Fundamental
	362 – Ensino Médio
	363 – Ensino Profissional
	364 – Ensino Superior
	365 – Educação Infantil
	366 – Educação de Jovens e Adultos
	367 – Educação Especial
13 – Cultura	391 – Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico
	392 – Difusão Cultural
14 - Direitos da Cidadania	421 – Custódia e Reintegração Social
	422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos
	423 – Assistência aos Povos Indígenas

- | | |
|----------------------------------|--|
| 15 - Urbanismo | 451 - Infra-Estrutura Urbana |
| | 452 - Serviços Urbanos |
| | 453 - Transportes Coletivos Urbanos |
| 16 - Habitação | 481 - Habitação Rural |
| | 482 - Habitação Urbana |
| 17 - Saneamento | 511 - Saneamento Básico Rural |
| | 512 - Saneamento Básico Urbano |
| 18 - Gestão Ambiental | 541 - Preservação e Conservação Ambiental |
| | 542 - Controle Ambiental |
| | 543 - Recuperação de Áreas Degradadas |
| | 544 - Recursos Hídricos |
| | 545 - Meteorologia |
| 19 - Ciência e Tecnologia | 571 - Desenvolvimento Científico |
| | 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia |
| | 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico |
| 20 - Agricultura | 601 - Promoção da Produção Vegetal |
| | 602 - Promoção da Produção Animal |
| | 603 - Defesa Sanitária Vegetal |
| | 604 - Defesa Sanitária Animal |
| | 605 - Abastecimento |
| | 606 - Extensão Rural |
| | 607 - Irrigação |
| 21 - Organização Agrária | 631 - Reforma Agrária |
| | 632 - Colonização |
| 22 - Indústria | 661 - Promoção Industrial |
| | 662 - Produção Industrial |
| | 663 - Mineração |
| | 664 - Propriedade Industrial |
| | 665 - Normalização e Qualidade |
| 23 - Comércio e Serviços | 691 - Promoção Comercial |
| | 692 - Comercialização |
| | 693 - Comércio Exterior |
| | 694 - Serviços Financeiros |
| | 695 - Turismo |
| 24 - Comunicações | 721 - Comunicações Postais |
| | 722 - Telecomunicações |
| 25 - Energia | 751 - Conservação de Energia |
| | 752 - Energia Elétrica |
| | 753 - Petróleo |
| | 754 - Alcool |
| 26 - Transporte | 781 - Transporte Aéreo |
| | 782 - Transporte Rodoviário |
| | 783 - Transporte Ferroviário |
| | 784 - Transporte Hidroviário |
| | 785 - Transportes Especiais |
| 27 - Desporto e Lazer | 811 - Desporto de Rendimento |
| | 812 - Desporto Comunitário |
| | 813 - Lazer |
| 28 - Encargos Especiais | 841 - Refinanciamento da Dívida Interna |
| | 842 - Refinanciamento da Dívida Externa |
| | 843 - Serviço da Dívida Interna |
| | 844 - Serviço da Dívida Externa |
| | 845 - Transferências |
| | 846 - Outros Encargos Especiais |

Anexo IV

CLASSIFICAÇÃO COMPLETA DA DESPESA FUNCIONAL / PROGRAMÁTICA

PORTARIA nº 42, DE 14/04/1999



Fonte: XXXII Curso sobre Orçamento Municipal. Porto Alegre: Delegação de Prefeituras Municipais, 2001, p.29 (Apostila).

Anexo V

**PORTARIA INTERMINISTERIAL n°163,
DE 4 DE MAIO DE 2001,
E SEUS ANEXOS**

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 163, DE 4 DE MAIO DE 2001.

(Publicada no D.O.U. nº 87-E, de 07.05.2001, Seção 1, páginas 15 a 20)

Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências.

O SECRETÁRIO DO TESOUREO NACIONAL DO MINISTÉRIO DA FAZENDA e o SECRETÁRIO DE ORÇAMENTO FEDERAL DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso de suas atribuições legais, e tendo em vista o disposto no art. 50, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e

Considerando que, para que sejam consolidadas as Contas Públicas Nacionais, em obediência ao disposto no art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), há a necessidade da uniformização dos procedimentos de execução orçamentária no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

Considerando que a uniformização desses procedimentos impõe, necessariamente, a utilização de uma mesma classificação orçamentária de receitas e despesas públicas;

Considerando, também, que, além da necessidade referida no item precedente, a unificação das mencionadas classificações trará incontestáveis benefícios sobre todos os aspectos, especialmente para o levantamento e análise de informações em nível nacional;

Considerando, por outro lado, que, de acordo com o art. 52, incisos I, alínea "b", e II, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000, a demonstração da despesa constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária far-se-á por grupo de natureza;

Considerando que, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que cabe ao órgão central de contabilidade da União a edição das normas gerais para a consolidação das contas públicas, enquanto não for implantado o Conselho de Gestão Fiscal, previsto no art. 67 da referida Lei Complementar;

Considerando, ainda, que, de acordo com o art. 4º do Decreto nº 3.589, de 6 de setembro de 2000, o órgão central do Sistema de Contabilidade Federal é a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;

Considerando, finalmente, que, nos termos do art. 13 do Decreto nº 3.750, de 14 de fevereiro de 2001, compete à Secretaria de Orçamento Federal - SOF do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP dispor sobre as classificações orçamentárias, resolvem:

Art. 1º Para as consolidações mencionadas no art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão encaminhar suas contas à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda - STN/MF, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, nos prazos previstos no § 1º do referido art. 51.

Art. 2º A classificação da receita, a ser utilizada por todos os entes da Federação, consta do Anexo I desta Portaria, ficando facultado o seu desdobramento para atendimento das respectivas peculiaridades.

§ 1º Os entes da Federação encaminharão, mensalmente, à STN/MF, para fins de consolidação, os desdobramentos criados na forma do caput deste artigo.

§ 2º A STN/MF publicará, anualmente, até o dia trinta de abril, a consolidação dos desdobramentos referidos no § 1º, que deverão ser utilizados por todos os entes da Federação no

exercício subsequente, com o objetivo de estabelecer uma padronização dessa classificação no âmbito das três esferas de Governo.

§ 3º A STN/MF publicará, bem como divulgará na Internet, até quinze dias após a publicação desta Portaria, o detalhamento inicial das naturezas de receita, para fins de orientação na criação dos desdobramentos previstos no caput e padronização a que se refere o § 2º deste artigo.

Art. 3º A classificação da despesa, segundo a sua natureza, compõe-se de:

I - categoria econômica;

II - grupo de natureza da despesa;

III - elemento de despesa;

§ 1º A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada "modalidade de aplicação", a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

§ 2º Entende-se por grupos de natureza de despesa a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto.

§ 3º O elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, materiais de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins.

§ 4º As classificações da despesa por categoria econômica, por grupo de natureza, por modalidade de aplicação e por elemento de despesa, e respectivos conceitos e/ou especificações, constam do Anexo II desta Portaria.

§ 5º É facultado o desdobramento suplementar dos elementos de despesa para atendimento das necessidades de escrituração contábil e controle da execução orçamentária.

Art. 4º As solicitações de alterações dos Anexos I e II desta Portaria deverão ser encaminhadas à STN/MF, que, em conjunto com a SOF/MP, terá o prazo máximo de trinta dias para deliberar sobre o assunto.

Art. 5º Em decorrência do disposto no art. 3º a estrutura da natureza da despesa a ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de Governo será "c.g.mm.ee.dd", onde:

a) "c" representa a categoria econômica;

b) "g" o grupo de natureza da despesa;

c) "mm" a modalidade de aplicação;

d) "ee" o elemento de despesa; e

e) "dd" o desdobramento, facultativo, do elemento de despesa;

Parágrafo único. A discriminação das naturezas de despesa, de que trata o Anexo III desta Portaria, é apenas exemplificativa, podendo ser ampliada para atender às necessidades de execução, observados a estrutura e os conceitos constantes do Anexo II desta Portaria.

Art. 6º Na lei orçamentária, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação.

Art. 7º A alocação dos créditos orçamentários na lei orçamentária anual deverá ser feita diretamente à unidade orçamentária responsável pela execução das ações correspondentes, ficando vedada a consignação de recursos a título de transferência para unidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Art. 8º A dotação global denominada "Reserva de Contingência", permitida para a União no art. 91 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e para o atendimento ao disposto no art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 2000, sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação, será identificada nos orçamentos de todas as esferas de Governo pelo código "99.999.9999.xxxx.xxxx", no que se refere às classificações por função e subfunção e estrutura programática, onde o "x" representa a codificação da ação e o respectivo detalhamento.

Parágrafo único. A classificação da Reserva referida no caput, quanto à natureza da despesa, será identificada com o código "9.9.99.99.99".

Art. 9º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se seus efeitos a partir do exercício financeiro de 2002, inclusive no que se refere à elaboração da respectiva lei orçamentária.

Art. 10. Revogam-se, a partir de 1º de janeiro de 2002, a Portaria nº 35, de 1º de agosto de 1989, do Secretário de Orçamento e Finanças, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, a Portaria nº 576, de 10 de outubro de 1990, da Ministra da Economia, Fazenda e Planejamento, e respectivas alterações posteriores.

FÁBIO DE OLIVEIRA BARBOSA
Secretário do Tesouro Nacional

PAULO RUBENS FONTENELE ALBUQUERQUE
Secretário de Orçamento Federal

ANEXO I

NATUREZA DA RECEITA

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO
1000.00.00	Receitas Correntes
1100.00.00	Receita Tributária
1110.00.00	Impostos
1111.00.00	Impostos sobre o Comércio Exterior
1111.01.00	Imposto sobre a Importação
1111.02.00	Imposto sobre a Exportação
1112.00.00	Impostos sobre o Patrimônio e a Renda
1112.01.00	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
1112.02.00	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
1112.04.00	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
1112.04.10	Pessoas Físicas
1112.04.20	Pessoas Jurídicas
1112.04.30	Retido nas Fontes
1112.05.00	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
1112.07.00	Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação de Bens e Direitos
1112.08.00	Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis
1113.00.00	Impostos sobre a Produção e a Circulação
1113.01.00	Imposto sobre Produtos Industrializados
1113.02.00	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
1113.03.00	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários
1113.05.00	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
1115.00.00	Impostos Extraordinários
1120.00.00	Taxas
1121.00.00	Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia
1122.00.00	Taxas pela Prestação de Serviços
1130.00.00	Contribuição de Melhoria
1200.00.00	Receita de Contribuições
1210.00.00	Contribuições Sociais
1220.00.00	Contribuições Econômicas
1300.00.00	Receita Patrimonial
1310.00.00	Receitas Imobiliárias
1320.00.00	Receitas de Valores Mobiliários
1330.00.00	Receita de Concessões e Permissões
1390.00.00	Outras Receitas Patrimoniais

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO
1400.00.00	Receita Agropecuária
1410.00.00	Receita da Produção Vegetal
1420.00.00	Receita da Produção Animal e Derivados
1490.00.00	Outras Receitas Agropecuárias
1500.00.00	Receita Industrial
1510.00.00	Receita da Indústria Extrativa Mineral
1520.00.00	Receita da Indústria de Transformação
1530.00.00	Receita da Indústria de Construção
1600.00.00	Receita de Serviços
1700.00.00	Transferências Correntes
1720.00.00	Transferências Intergovernamentais
1721.00.00	Transferências da União
1721.01.00	Participação na Receita da União
1721.01.01	Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
1721.01.02	Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios
1721.01.04	Transferência do Imposto sobre a Renda Retido nas Fontes (art.157, I e 158, I, da Constituição)
1721.01.05	Cota-Parte do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
1721.01.12	Cota-Parte do Imposto sobre Produtos Industrializados - Estados Exportadores de Produtos Industrializados
1721.01.20	Transferências de Recursos do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF
1721.01.30	Cota-Parte da Contribuição do Salário-Educação
1721.01.32	Cota-Parte do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários - Comercialização do Ouro
1721.09.00	Outras Transferências da União
1721.09.01	Transferência Financeira - L.C. nº 87/96
1721.09.10	Complementação da União ao Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF
1721.09.99	Demais Transferências da União
1722.00.00	Transferências dos Estados
1722.01.00	Participação na Receita dos Estados
1722.01.20	Transferências de Recursos do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF
1722.09.00	Outras Transferências dos Estados
1723.00.00	Transferências dos Municípios
1730.00.00	Transferências de Instituições Privadas
1740.00.00	Transferências do Exterior
1750.00.00	Transferências de Pessoas

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO
1760.00.00	Transferências de Convênios
1900.00.00	Outras Receitas Correntes
1910.00.00	Multas e Juros de Mora
1920.00.00	Indenizações e Restituições
1921.00.00	Indenizações
1921.09.00	Outras Indenizações
1922.00.00	Restituições
1930.00.00	Receita da Dívida Ativa
1931.00.00	Receita da Dívida Ativa Tributária
1932.00.00	Receita da Dívida Ativa Não-Tributária
1990.00.00	Receitas Diversas
2000.00.00	Receitas de Capital
2100.00.00	Operações de Crédito
2110.00.00	Operações de Crédito Internas
2120.00.00	Operações de Crédito Externas
2200.00.00	Alienação de Bens
2210.00.00	Alienação de Bens Móveis
2220.00.00	Alienação de Bens Imóveis
2300.00.00	Amortização de Empréstimos
2300.70.00	Outras Amortizações de Empréstimos
2300.80.00	Amortização de Financiamentos
2400.00.00	Transferências de Capital
2420.00.00	Transferências Intergovernamentais
2421.00.00	Transferências da União
2421.01.00	Participação na Receita da União
2421.09.00	Outras Transferências da União
2421.09.01	Transferência Financeira - L.C. nº 87/96
2421.09.99	Demais Transferências da União
2422.00.00	Transferências dos Estados
2422.01.00	Participação na Receita dos Estados
2422.09.00	Outras Transferências dos Estados
2423.00.00	Transferências dos Municípios
2430.00.00	Transferências de Instituições Privadas
2440.00.00	Transferências do Exterior
2450.00.00	Transferências de Pessoas
2470.00.00	Transferências de Convênios
2500.00.00	Outras Receitas de Capital
2520.00.00	Integralização do Capital Social
2590.00.00	Outras Receitas



MINISTÉRIO DA FAZENDA
SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL

PORTARIA Nº 211, DE 04 DE JUNHO DE 2001.

O SECRETÁRIO DO TESOURO NACIONAL DO MINISTÉRIO DA FAZENDA, no uso de suas atribuições legais, e tendo em vista o disposto no art. 50, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e

Considerando a Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001.

RESOLVE:

Art. 1º Divulgar o Anexo I - Tabela de Correlação da Despesa para fins de orientação quanto à aplicabilidade do disposto nos artigos 3º ao 5º da referida Portaria.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

FABIO DE OLIVEIRA BARBOSA
Secretário do Tesouro Nacional

ANEXO I

TABELA DE CORRELAÇÃO DA DESPESA

Anexo 4 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (Adendo XI à Portaria SOF nº 08, de 04 de Fevereiro de 1985)		Anexo III da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001	
CÓDIGO	DESCRIÇÃO	CÓDIGO	DESCRIÇÃO
3.0.0.0.00	DESPESAS CORRENTES		
3.1.0.0.00	DESPESAS DE CUSTEIO		
3.1.1.0.00	Pessoal		
3.1.1.1.00	Pessoal Civil		
3.1.1.1.01	Vencimentos e Vantagens Fixas	3.1.90.11.00	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil

3.1.1.1.02	Diárias	3.3.90.14.00	Diárias - Civil
		3.3.90.95.00	Indenização pela Execução de Trabalhos de Campo
3.1.1.1.03	Outras Despesas Variáveis	3.1.90.04.00	Contratação por Tempo Determinad (1)
		3.1.90.16.00	Outras Despesas Variáveis - Pessoa Civil
		3.1.90.67.00	Depósitos Compulsórios
		3.1.90.94.00	Indenizações Restituições Trabalhis
		3.1.90.96.00	Ressarcimento de Despesas de Pess Requisitado (2)
3.1.1.2.00	Pessoal Militar		
3.1.1.2.01	Vencimentos e Vantagens Fixas	3.1.90.12.00	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar
3.1.1.2.02	Diárias	3.3.90.15.00	Diárias - Militar
3.1.1.2.03	Outras Despesas Variáveis	3.1.90.17.00	Outras Despesas Variáveis - Pessoa Militar
3.1.1.3.00	Obrigações Patronais	3.1.90.07.00	Contribuição a Entidades Fechadas Previdência
		3.1.90.13.00	Obrigações Patronais
3.1.2.0.00	Material de Consumo	3.3.90.30.00	Material de Consumo
3.1.3.0.00	Serviços de Terceiros e Encargos		
3.1.3.1.00	Remuneração de Serviços Pessoais	3.3.90.04.00	Contratação por Tempo Determinad (3)
		3.3.90.36.00	Outros Serviços de Terceiros - Pess Física
3.1.3.2.00	Outros Serviços e Encargos	3.1.90.07.00	Contribuição a Entidades Fechadas Previdência
		3.1.90.96.00	Ressarcimento de Despesas de Pess Requisitado
		3.3.90.19.00	Auxílio-Fardamento
		3.3.90.26.00	Obrigações decorrentes de Política Monetária
		3.3.90.27.00	Encargos pela Honra de Avais, Garantias, Seguros e Similares
		3.3.90.28.00	Remuneração de Cotas de Fundos Autárquicos

		3.3.90.32.00	Material de Distribuição Gratuita
		3.3.90.33.00	Passagens e Despesas com Locomoção
		3.3.90.35.00	Serviços de Consultoria
		3.3.90.37.00	Locação de Mão-de-Obra
		3.3.90.38.00	Arrendamento Mercantil
		3.3.90.39.00	Outros Serviços de Terceiros - Pess Jurídica
		3.3.90.46.00	Auxílio-Alimentação
		3.3.90.47.00	Obrigações Tributárias e Contributivas
		3.3.90.49.00	Auxílio-Transporte
		3.3.90.67.00	Depósitos Compulsórios
		3.3.90.93.00	Indenizações e Restituições
3.1.9.0.00	Diversas Despesas de Custeio		
3.1.9.1.00	Sentenças Judiciárias	3.1.90.91.00	Sentenças Judiciais(4)
		3.3.90.91.00	Sentenças Judiciais (5)
3.1.9.2.00	Despesas de Exercícios Anteriores	3.1.90.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores (
		3.3.90.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores (
3.2.0.0.00	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES		
3.2.1.0.00	Transferências Intragovernamentais		Sem Correspondência (8)
3.2.1.1.00	Transferências Operacionais		Sem Correspondência (8)
3.2.1.1.01	Pessoal e Encargos Sociais		Sem Correspondência (8)
3.2.1.1.02	Outras Despesas Correntes		Sem Correspondência (8)
3.2.1.2.00	Subvenções Econômicas		Sem Correspondência (8)
3.2.1.2.01	Pessoal e Encargos Sociais		Sem Correspondência (8)
3.2.1.2.02	Outras Despesas Correntes		Sem Correspondência (8)
3.2.1.3.00	Contribuições Correntes		Sem Correspondência (8)
3.2.1.3.01	Pessoal e Encargos Sociais		Sem Correspondência (8)
3.2.1.3.02	Outras Despesas Correntes		Sem Correspondência (8)
3.2.1.4.00	Contribuições a Fundos		Sem Correspondência (8)
3.2.1.4.01	Pessoal e Encargos Sociais		Sem Correspondência (8)
3.2.1.4.02	Outras Despesas Correntes		Sem Correspondência (8)

3.2.1.5.00	Transferências Operacionais a Territórios		Sem Correspondência (8)
3.2.1.5.01	Pessoal e Encargos Sociais		Sem Correspondência (8)
3.2.1.5.02	Outras Despesas Correntes		Sem Correspondência (8)
3.2.1.6.00	Contribuições a Territórios		Sem Correspondência (8)
3.2.2.0.00	Transferências Intergovernamentais		
3.2.2.1.00	Transferências à União	3.3.20.41.00	Contribuições
3.2.2.2.00	Transferências a Estados e ao Distrito Federal		
3.2.2.2.01	Pessoal e Encargos Sociais	3.1.30.41.00	Contribuições
3.2.2.2.02	Outras Despesas Correntes	3.3.30.41.00	Contribuições
		3.3.30.81.00	Distribuição de Receitas
3.2.2.2.03	Contribuições Correntes	3.3.30.41.00	Contribuições
		3.3.30.81.00	Distribuição de Receitas
3.2.2.2.04	Transferências Correntes a Estados	3.3.30.41.00	Contribuições
3.2.2.3.00	Transferências a Municípios		
3.2.2.3.01	Pessoal e Encargos Sociais		Sem Correspondência (8)
3.2.2.3.02	Outras Despesas Correntes	3.3.40.41.00	Contribuições
		3.3.40.81.00	Distribuição de Receitas (3)
3.2.2.3.03	Contribuições Correntes	3.3.40.41.00	Contribuições
3.2.2.3.04	Transferências Correntes a Municípios	3.3.40.41.00	Contribuições
3.2.2.4.00	Transferências a Instituições Multigovernamentais	3.3.70.41.00	Contribuições
3.2.3.0.00	Transferências a Instituições Privadas		
3.2.3.1.00	Subvenções Sociais	3.3.50.43.00	Subvenções Sociais
3.2.3.2.00	Subvenções Econômicas		
3.2.3.2.01	Pessoal e Encargos Sociais		Sem Correspondência (9)
3.2.3.2.02	Outras Despesas Correntes (7)	3.3.90.45.00	Equalização de preços e Taxas
3.2.3.3.00	Contribuições Correntes	3.3.50.41.00	Contribuições
		3.3.60.41.00	Contribuições

3.2.4.0.00	Transferências ao Exterior		
3.2.4.1.00	Transferências a Governos	3.3.80.41.00	Contribuições
3.2.4.2.00	Transferências a Organismos Internacionais	3.3.80.41.00	Contribuições
3.2.4.3.00	Contribuições a Fundos Internacionais	3.3.80.41.00	Contribuições
3.2.5.0.00	Transferências a Pessoas		
3.2.5.1.00	Inativos	3.1.90.01.00	Aposentadorias e Reformas
3.2.5.2.00	Pensionistas	3.1.90.03.00	Pensões
3.2.5.3.00	Salário-Família	3.1.90.09.00	Salário-Família
3.2.5.4.00	Apoio Financeiro a Estudantes	3.3.90.18.00	Auxílio Financeiro a Estudantes
3.2.5.5.00	Assistência Médico-Hospitalar	3.3.90.39.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
3.2.5.6.00	Benefícios da Previdência Social	3.3.90.01.00	Aposentadorias e Reformas
		3.3.90.03.00	Pensões
		3.3.90.05.00	Outros Benefícios Previdenciários
		3.3.90.06.00	Benefício Mensal ao Deficiente e ao Idoso
		3.3.90.08.00	Outros Benefícios Assistenciais
		3.3.90.09.00	Salário-Família
		3.3.90.10.00	Outros Benefícios de Natureza Social
3.2.5.7.00	Indenizações de Acidentes de Trabalho	3.3.90.05.00	Outros Benefícios Previdenciários
3.2.5.9.00	Outras Transferências a Pessoas	3.3.90.20.00	Auxílio Financeiro a Pesquisadores
		3.3.90.48.00	Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas
3.2.6.0.00	Encargos da Dívida Interna		
3.2.6.1.00	Juros da Dívida Contratada	3.2.90.21.00	Juros sobre a Dívida por Contrato
3.2.6.2.00	Outros Encargos da Dívida Contratada	3.2.90.22.00	Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato
3.2.6.3.00	Juros sobre Títulos do Tesouro	3.2.90.23.00	Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária
3.2.6.4.00	Descontos e Comissões sobre Títulos do Tesouro	3.2.90.23.00	Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária
		3.2.90.24.00	Outros Encargos sobre a Dívida Mobiliária
3.2.6.5.00	Juros de Outras Dívidas	3.2.90.25.00	Encargos sobre Operações de Crédito por Antecipação da Receita

3.2.6.6.00	Encargos de Outras Dívidas	3.2.90.25.00	Encargos sobre Operações de Crédito por Antecipação da Receita
3.2.6.7.00	Correção Monetária sobre Operações de Crédito por Antecipação da Receita	4.6.90.75.00	Correção Monetária da Dívida de Operações de Crédito por Antecipação da Receita
3.2.7.0.00	Encargos da Dívida Externa		
3.2.7.1.00	Juros de Dívida Contratada	3.2.90.21.00	Juros sobre a Dívida por Contrato
3.2.7.2.00	Outros Encargos de Dívida Contratada	3.2.90.22.00	Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato
3.2.7.3.00	Juros sobre Títulos do Tesouro	3.2.90.23.00	Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária
3.2.7.4.00	Descontos e Comissões sobre Títulos do Tesouro	3.2.90.23.00	Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária
		3.2.90.24.00	Outros Encargos sobre a Dívida Mobiliária
3.2.8.0.00	Contribuições para Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP	3.3.9.0.47.00	Obrigações Tributárias e Contributivas
3.2.9.0.00	Diversas Transferências Correntes		
3.2.9.1.00	Sentenças Judiciais	3.2.90.91.00	Sentenças Judiciais
3.2.9.2.00	Despesas de Exercícios Anteriores	3.2.90.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
4.0.0.0.00	DESPESAS DE CAPITAL		
4.1.0.0.00	INVESTIMENTOS		
4.1.1.0.00	Obras e Instalações	4.4.90.51.00	Obras e Instalações
		4.4.90.61.00	Aquisição de Imóveis
4.1.2.0.00	Equipamentos e Material Permanente	4.4.90.52.00	Equipamentos e Material Permanente
4.1.3.0.00	Investimentos em Regime de Execução Especial		Sem Correspondência (10)
4.1.4.0.00	Constituição ou Aumento do Capital de Empresas Industriais ou Agrícolas	4.5.90.65.00	Constituição ou Aumento de Capital de Empresas
4.1.9.0.00	Diversos Investimentos		
4.1.9.1.00	Sentenças Judiciais	4.4.90.91.00	Sentenças Judiciais
4.1.9.2.00	Despesas de Exercícios Anteriores	4.4.90.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores

4.2.0.0.00	INVERSÕES FINANCEIRAS		
4.2.1.0.00	Aquisição de Imóveis	4.5.90.61.00	Aquisição de Imóveis
4.2.2.0.00	Aquisição de Outros Bens de Capital já em Utilização	4.5.90.52.00	Material Permanente
4.2.3.0.00	Aquisição de Bens para Revenda	4.5.90.62.00	Aquisição de Produtos para Revend
4.2.4.0.00	Aquisição de Títulos de Crédito	4.5.90.63.00	Aquisição de Títulos de Crédito
4.2.5.0.00	Aquisição de Títulos Representativos de Capital já Integralizado	4.5.90.64.00	Aquisição de Títulos Representativo de Capital já Integralizado
4.2.6.0.00	Constituição ou Aumento de Capital de Empresas Comerciais ou Financeiras	4.5.90.65.00	Constituição ou Aumento de Capita de Empresas
4.2.7.0.00	Concessão de Empréstimos	4.5.90.66.00	Concessão de Empréstimos e Financiamentos
4.2.8.0.00	Depósitos Compulsórios	4.5.90.67.00	Depósitos Compulsórios
4.2.9.0.00	Diversas Inversões Financeiras		
4.2.9.1.00	Sentenças Judiciárias	4.5.90.91.00	Sentenças Judiciais
4.2.9.2.00	Despesas de Exercícios Anteriores	4.5.90.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
4.3.0.0.00	TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL		
4.3.1.0.00	Transferências Intragovernamentais		
4.3.1.1.00	Auxílios para Despesas de Capital		Sem Correspondência (8)
4.3.1.1.01	Auxílios para Investimentos		Sem Correspondência (8)
4.3.1.1.02	Auxílios para Inversões Financeiras		Sem Correspondência (8)
4.3.1.1.03	Auxílios para Amortização da Dívida Interna		Sem Correspondência (8)
4.3.1.1.04	Auxílios para Amortização da Dívida Externa		Sem Correspondência (8)
4.3.1.1.05	Auxílios para Outras Despesas de Capital		Sem Correspondência (8)
4.3.1.2.00	Contribuições para Despesas de Capital		Sem Correspondência (8)
4.3.1.3.00	Contribuições a Fundos		Sem Correspondência (8)
4.3.1.4.00	Auxílios aos Territórios		Sem Correspondência (8)

4.3.1.4.01	Auxílios para Investimentos		Sem Correspondência (8)
4.3.1.4.02	Auxílios para Inversões Financeiras		Sem Correspondência (8)
4.3.1.4.03	Auxílios para Amortização da Dívida Interna		Sem Correspondência (8)
4.3.1.4.04	Auxílios para Amortização da Dívida Externa		Sem Correspondência (8)
4.3.1.4.05	Auxílios para Outras Despesas de Capital		Sem Correspondência (8)
4.3.1.5.00	Contribuições aos Territórios		Sem Correspondência (8)
4.3.2.0.00	Transferências Intergovernamentais		
4.3.2.1.00	Transferências a União	4.4.20.42.00	Auxílios
4.3.2.2.00	Transferências a Estados e ao Distrito Federal		
4.3.2.2.01	Auxílios para Investimentos	4.4.30.42.00	Auxílios
4.3.2.2.02	Auxílios para Inversões Financeiras	4.5.30.42.00	Auxílios
4.3.2.2.03	Auxílios para Amortização da Dívida Interna		Sem Correspondência (9)
4.3.2.2.04	Auxílios para Amortização da Dívida Externa		Sem Correspondência (9)
4.3.2.2.05	Auxílios para Outras Despesas de Capital		Sem Correspondência (9)
4.3.2.2.06	Contribuições para Despesas de Capital	4.4.30.41.00 4.5.30.41.00	Contribuições Contribuições
4.3.2.3.00	Transferências a Municípios		
4.3.2.3.01	Auxílios para Investimentos	4.4.40.42.00	Auxílios
4.3.2.3.02	Auxílios para Inversões Financeiras	4.5.40.42.00	Auxílios
4.3.2.3.03	Auxílios para Amortização da Dívida Interna		Sem Correspondência (9)
4.3.2.3.04	Auxílios para Amortização da Dívida Externa		Sem Correspondência (9)
4.3.2.3.05	Auxílios para Outras Despesas de Capital		Sem Correspondência (9)
4.3.2.3.06	Contribuições para Despesas de Capital	4.4.40.41.00 4.5.40.41.00	Contribuições Contribuições

4.3.2.4.00	Transferências a Instituições Multigovernamentais		
4.3.2.4.01	Auxílios para Investimentos	4.4.70.42.00	Auxílios
4.3.2.4.02	Auxílios para Inversões Financeiras		Sem Correspondência (9)
4.3.2.4.03	Auxílios para Amortização da Dívida Interna		Sem Correspondência (9)
4.3.2.4.04	Auxílios para Amortização da Dívida Externa		Sem Correspondência (9)
4.3.2.4.05	Auxílios para Outras Despesas de Capital		Sem Correspondência (9)
4.3.2.4.06	Contribuições para Despesas de Capital	4.4.70.41.00	Contribuições
4.3.3.0.00	Transferências a Instituições Privadas		
4.3.3.1.00	Auxílios para Despesas de Capital		
4.3.3.1.01	Auxílios para Investimentos	4.4.50.42.00	Auxílios
4.3.3.1.02	Auxílios para Inversões Financeiras		Sem Correspondência (9)
4.3.3.1.03	Auxílios para Amortização da Dívida Interna		Sem Correspondência (9)
4.3.3.1.04	Auxílios para Amortização da Dívida Externa		Sem Correspondência (9)
4.3.3.1.05	Auxílios para Outras Despesas de Capital		Sem Correspondência (9)
4.3.3.2.00	Contribuições para Despesas de Capital	4.4.50.41.00	Contribuições
		4.4.60.41.00	Contribuições
4.3.4.0.00	Transferências ao Exterior		
4.3.4.1.00	Transferências a Governos	4.4.80.41.00	Contribuições
		4.4.80.42.00	Auxílios
4.3.4.2.00	Transferências a Organismos Internacionais	4.4.80.41.00	Contribuições
		4.4.80.42.00	Auxílios
4.3.4.3.00	Transferências a Fundos Internacionais	4.4.80.41.00	Contribuições
		4.4.80.42.00	Auxílios
4.3.5.0.00	Amortização da Dívida Interna		
4.3.5.1.00	Amortização da Dívida Contratada	4.6.90.71.00	Principal da Dívida Contratual Resgatado

		4.6.90.77.00	Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciado
		4.6.90.73.00	Correção Monetária ou Cambial da Dívida Contratual Resgatada
4.3.5.2.00	Resgate de Títulos do Tesouro	4.6.90.72.00	Principal da Dívida Mobiliária Resgatado
		4.6.90.76.00	Principal Corrigido da Dívida Mobiliária Refinanciado
4.3.5.3.00	Correções sobre Títulos do Tesouro	4.6.90.74.00	Correção Monetária ou Cambial da Dívida Mobiliária Resgatada
4.3.5.4.00	Outras Amortizações		Sem Correspondência (10)
4.3.6.0.00	Amortização da Dívida Externa		
4.3.6.1.00	Amortização da Dívida Contratada	4.6.90.71.00	Principal da Dívida Contratual Resgatado
		4.6.90.77.00	Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciado
		4.6.90.73.00	Correção Monetária ou Cambial da Dívida Contratual Resgatada
4.3.6.2.00	Resgate de Títulos do Tesouro	4.6.90.72.00	Principal da Dívida Mobiliária Resgatado
		4.6.90.76.00	Principal Corrigido da Dívida Mobiliária Refinanciado
4.3.6.3.00	Correções sobre Títulos do Tesouro	4.6.90.74.00	Correção Monetária ou Cambial da Dívida Mobiliária Resgatada
4.3.7.0.00	Diferenças de Câmbio		Sem Correspondência (0)
4.3.9.0.00	Diversas Transferências de Capital		
4.3.9.1.00	Sentenças Judiciais	4.6.90.91.00	Sentenças Judiciais
4.3.9.2.00	Despesas de Exercícios Anteriores	4.6.90.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores

Notas Explicativas

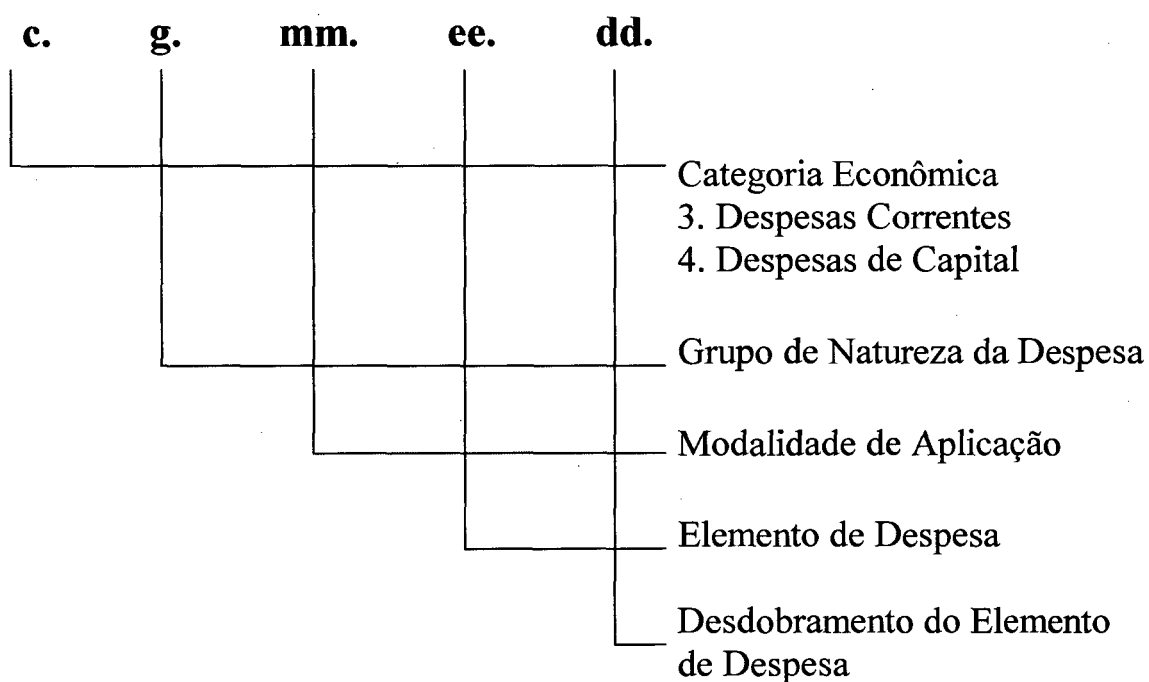
- (1) quando a contratação for inerente à categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos do quadro de pessoal;
- (2) independe se a despesa vinha sendo realizada em pessoal ou em outros custeios;
- (3) quando a contratação ocorrer para atender a atribuições não abrangidas por categorias funcionais constantes do respectivo plano de cargos do quadro de pessoal;

- (4) no caso da despesa ser originária de pessoal e encargos sociais;
- (5) no caso da despesa ser originária de outras despesas correntes;
- (6) não existe correlação na Portaria Interministerial nº 163/2001 quando se referir à cobertura de déficits de manutenção das empresas públicas;
- (7) quando o imóvel for necessário à realização de uma obra (investimento);
- (8) a execução de despesa de transferências intragovernamentais foram eliminadas ficando apenas a modalidade de aplicação direta nos órgãos ou entidades responsáveis pela efetiva execução de despesa;
- (9) com a Lei de Responsabilidade Fiscal todas as entidades que recebam recursos a título de subvenção ou auxílio deverão integrar o orçamento fiscal e de seguridade social do respectivo ente;
- (10) as novas classificações são abrangentes e permitem a alocação nas respectivas finalidades disponíveis da despesa.

Voltar

Anexo VI

FORMAÇÃO DO CÓDIGO DA NATUREZA DA DESPESA

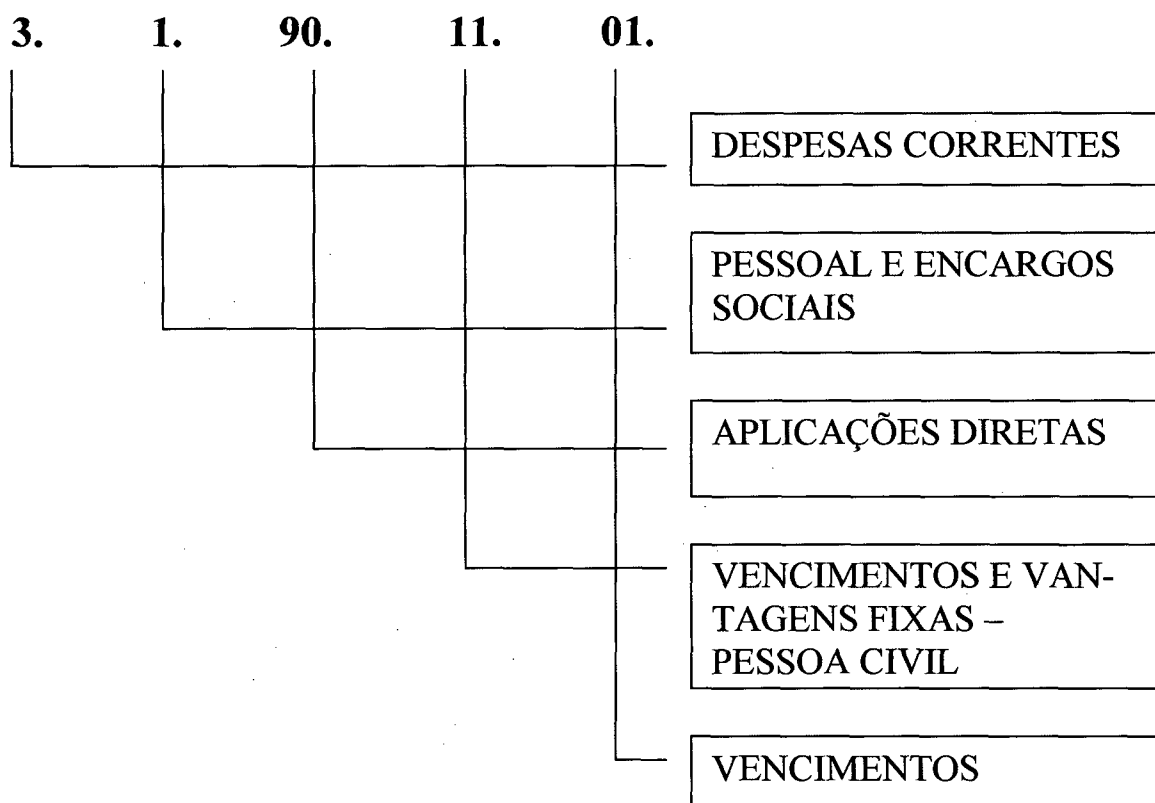


Código 9.9.99.99.99 – “RESERVA DE CONTINGÊNCIA”

Fonte: *XXXII Curso sobre Orçamento Municipal*. Porto Alegre: Delegação de Prefeituras Municipais, 2001, p.58 (Apostila).

Anexo VII

EXEMPLO DA FORMAÇÃO DO CÓDIGO DA NATUREZA DA DESPESA



Fonte: XXXII Curso sobre Orçamento Municipal. Porto Alegre: Delegação de Prefeituras Municipais, 2001, p.26 (Apostila).

Anexo VIII

CLASSIFICAÇÃO COMPLETA DA DESPESA

Institucional

XX. XX

Unidade Orçamentária

Órgão

Funcional/Programática

Portaria n° 42, de 14/04/99

XX XXX XXXX X XX

Função

Subfunção

Programa

Projeto/Atividade/
Operações Especiais

N° do Projeto/Atividade/
Operações Especiais

Natureza da Despesa

Portaria n° 163, de 04/05/01

c g mm ee dd
X. X. XX. XX. XX

Categoria Econômica

3. Despesas Correntes

4. Despesas de Capital

Grupo de Natureza da
Despesa

Modalidade de Aplicação

Elemento de Despesa

Desdobramento do

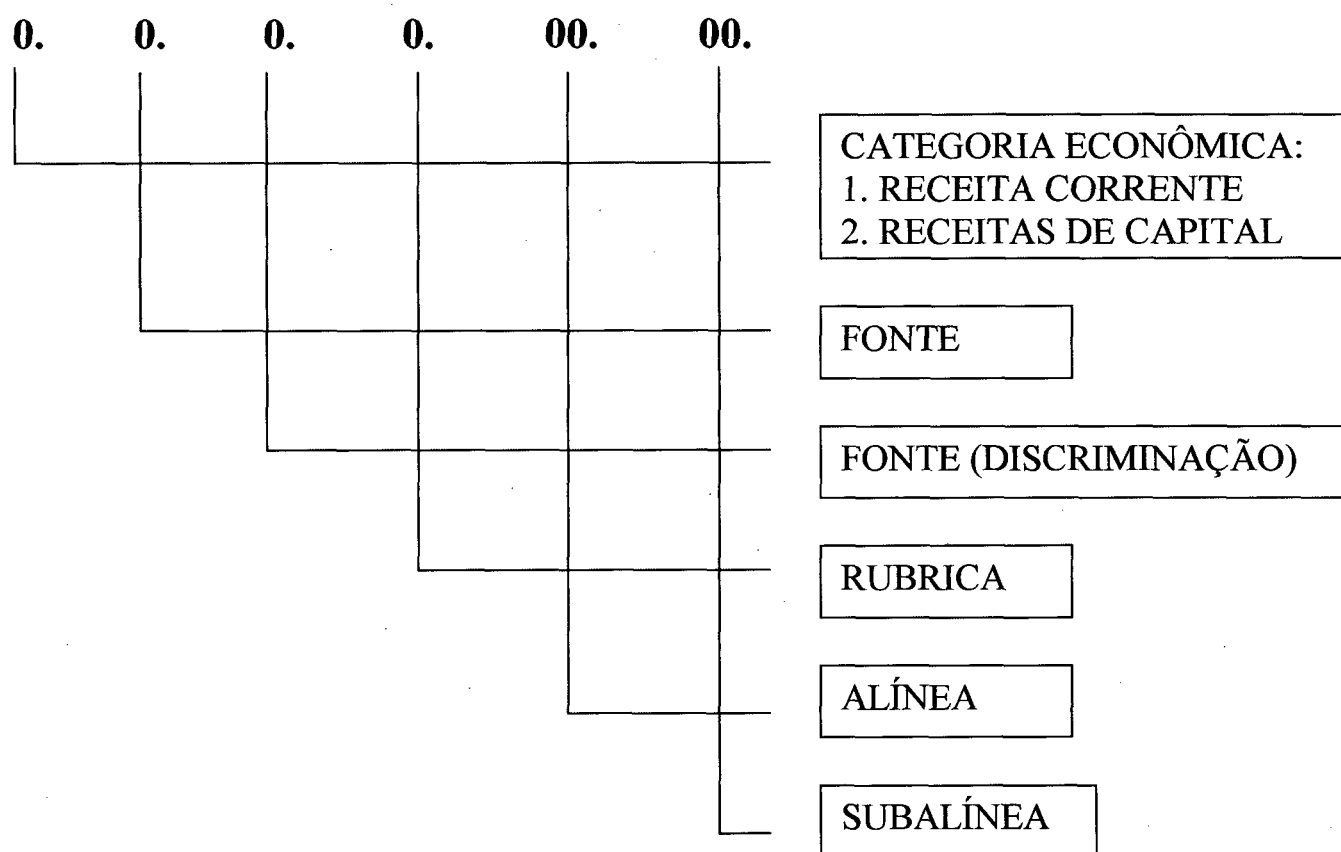
Elemento de Despesa

Portaria n° 42, de 14/04/99 – Art. 3° – “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta Portaria.

Fonte: XXXII Curso sobre Orçamento Municipal. Porto Alegre: Delegação de Prefeituras Municipais, 2001, p.88 (Apostila).

Anexo IX

FORMAÇÃO DO CÓDIGO DA RECEITA



Fonte: XXXII Curso sobre Orçamento Municipal. Porto Alegre: Delegação de Prefeituras Municipais, 2001, p.23 (Apostila).

Anexo X

PORTARIA nº180,
DE 21 DE MAIO DE 2001,
E SEU ANEXO

MINISTÉRIO DA FAZENDA
SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL
PORTARIA Nº 180, DE 21 DE MAIO DE 2001.

O SECRETÁRIO DO TESOURO NACIONAL DO MINISTÉRIO DA FAZENDA, no uso de suas atribuições legais, e tendo em vista o disposto no art. 50, § 2o, da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, e

Considerando o disposto na Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001, resolve:

Art. 1º Divulgar o Anexo I - Detalhamento das Naturezas de Receitas, em atendimento ao disposto no § 3º, do art. 2º da referida Portaria. Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

FABIO DE OLIVEIRA BARBOSA
 Secretário do Tesouro Nacional

ANEXO I

NATUREZA DA RECEITA

CODIGO	ESPECIFICAÇÃO
1000.00.00	Receitas Correntes registra o valor total da arrecadação das receitas tributária, contribuição patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, as transferências correntes e outras receitas correntes.
1100.00.00	Receita Tributária registra o valor total da arrecadação da receita tributária (impostos, taxas e contribuições de melhoria).
1110.00.00	Impostos registra o valor total da modalidade de tributo cuja obrigação tem por fato gerador situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.
1111.00.00	Impostos sobre o Comércio Exterior registra o valor total da arrecadação de impostos sobre o comércio exterior que compreendem os impostos sobre a importação e exportação.
1111.01.00	Imposto sobre a Importação registra o valor total da arrecadação de imposto sobre importação, de competência da união, que incide sobre a importação de produtos estrangeiros e tem como fato gerador a entrada desses produtos no território nacional, por qualquer via de acesso.
1111.02.00	Imposto sobre a Exportação registra o valor total da arrecadação de impostos sobre a exportação, de competência da união, que incide sobre a exportação, para o estrangeiro, de produtos nacionais ou nacionalizados e tem como fato gerador a saída desses produtos do território nacional.
1112.00.00	Impostos sobre o Patrimônio e a Renda registra o valor total da arrecadação de impostos sobre a propriedade territorial rural, a propriedade predial e territorial urbana, a renda proventos de qualquer natureza, a propriedade de veículos automotores, transmissão "causa mortis" e doação de bens e direitos, transmissão "inter-vivos" de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis.
1112.01.00	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural registra o valor total da arrecadação de imposto s/propriedade territorial rural, de competência da união. Tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da zona urbana do município.
1112.02.00	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana registra o valor total da arrecadação de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, de competência dos municípios. tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do município.

1112.04.00	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza registra o valor total da arrecadação de imposto s/renda e proventos de qualquer natureza de competência da união. Tem como fato gerador a aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica: a)de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos; b)de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no item anterior.
1112.04.10	Pessoas Físicas registra o valor total que incide sobre os rendimentos e ganhos de capital percebidos pelas pessoas físicas residentes ou domiciliadas no Brasil. integram o rendimento bruto sujeito a incidência desse imposto o ganho de capital decorrente da alienação de bens e direitos e os ganhos líquidos auferidos em operações realizadas nas bolsas de valores e assemelhadas.
1112.04.20	Pessoas Jurídicas registra o valor total da arrecadação de imposto de renda incidente sobre o lucro das pessoas jurídicas de direito privado domiciliadas no país, inclusive as empresas individuais a ela equiparadas, e sobre o lucro das filiais, sucursais ou representações no país das empresas jurídicas com sede no exterior.
1112.04.30	Retido nas Fontes registra o valor total da arrecadação de imposto retido nas fontes que incide sobre o rendimento bruto, qual seja, o produto do capital, do trabalho e proventos de qualquer natureza, assim entendidos os demais acréscimos patrimoniais.
1112.05.00	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores registra o valor total da arrecadação de imposto que incide sobre o valor do veículo automotor sujeito a licenciamento pelos órgãos competentes. de competência dos estados.
1112.07.00	Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação de Bens e Direitos registra o valor total da arrecadação de imposto sobre a transmissão "causa mortis" e a doação de: propriedade ou domínio útil de bens imóveis; direitos reais sobre imóveis; direitos relativos as transmissões bens moveis, direitos, títulos e créditos. a base de cálculo e o valor venal do bem ou direito ou o valor do título ou do crédito.
1112.08.00	Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis registra o valor total da arrecadação de imposto sobre transmissão "inter-vivos" de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis de competência municipal, incide sobre o valor venal dos bens ou direitos transmitidos ou cedidos. Tem o fato gerador no momento da lavratura do instrumento ou ato que servir de título as transmissões ou as cessões.
1113.00.00	Impostos sobre a Produção e a Circulação registra o valor total da arrecadação de impostos sobre produção e a circulação que compreendem os seguintes impostos: imposto sobre produtos industrializados - IPI; sobre operações relativas a circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS; sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários - IOF e imposto sobre serviços - iss.
1113.02.00	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação registra o valor total da arrecadação de imposto s/circulação de mercadorias e serviços-ICMS de competência dos estados. Tem como fato gerador as operações relativas a circulação de mercadorias e as prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior. Incide ainda sobre a entrada de mercadoria importada.
1113.03.00	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários registra o valor total da arrecadação de imposto operação de crédito, câmbio, seguro relativo a títulos valores mobiliários de competência da união. Incide sobre as operações realizadas por instituições financeiras, instituições autorizadas a operar com câmbio, companhias seguradoras e instituições autorizadas a operar na compra e venda de títulos e/ou valores mobiliários
1113.03.09	Demais Operações Têm como fato gerador as operações: de crédito - a entrega dos recursos ou sua colocação à disposição do interessado; de câmbio relativas à importação de serviços - a liquidação do contrato de câmbio; de seguro - o recebimento do prêmio; com títulos e valores mobiliários - a emissão, transmissão, pagamento ou resgate destes.
1113.05.00	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza registra o valor total da arrecadação de imposto sobre serviços de qualquer natureza de competência dos municípios. Tem como fato gerador a prestação, por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo, de serviços constantes em lista própria
1115.00.00	Impostos Extraordinários registra o valor total da arrecadação de impostos extraordinários. Na iminência ou no caso de guerra

	externa, a união poderá instituir impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.
1120.00.00	Taxas registra o valor total das receitas de taxas cobradas pela união, pelos estados, pelo distrito federal ou pelos municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições. Tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.
1121.00.00	Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia registra o valor total da arrecadação de taxas pelo exercício do poder de polícia pelo poder público, com a finalidade de fiscalizar os serviços prestado por particulares, disciplinando, limitando ou regulando direitos e deveres destes. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente a segurança, a higiene a ordem, aos costumes, a disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, a tranqüilidade pública, ou ao respeito a propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.
1121.10.00	Taxa de Licenciamento, Controle e Fiscalização de Materiais Nucleares e Radioativos e suas Instalações registra o valor total da arrecadação de taxa de licenciamento, controle e fiscalização, pesquisa e desenvolvimento, apoio técnico operacional e apoio ao desenvolvimento e aplicação de materiais didáticos e pedagógicos relacionados com materiais nucleares e radioativos e suas instalações. amparo legal: Lei nr. 9765, de 17 de dezembro de 1998.
1121.20.00	Taxa de Saúde Suplementar registra o valor total da arrecadação de receita proveniente de taxa de saúde suplementar, devida por pessoas jurídicas, condomínios ou consórcios constituídos sob a modalidade de sociedade civil ou comercial, cooperativa ou entidade de autogestão, que operem o produto, serviços ou contrato de com a finalidade de garantir a assistência a saúde visando a assistência médica hospitalar ou odontológica. os recursos serão vinculados a agência nacional de saúde - ANS (lei 9961 de 28/01/2000).
1121.21.00	Taxa de Fiscalização e Controle Ambiental receita proveniente da taxa de fiscalização ambiental, devida por pessoas físicas ou jurídicas obrigadas ao registro no cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais o recolhimento será efetuado em conta bancária vinculada ao IBAMA, por intermédio de documento próprio de arrecadação daquele instituto lei 9960/2000
1121.22.00	Taxa de Serviços Administrativos registra o valor total da arrecadação de receita proveniente de taxa de serviços administrativos, tendo como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço publico específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto ou posto a sua disposição pela superintendência da zona franca de Manaus - SUFRAMA. Os recursos arrecadados serão destinados exclusivamente ao custeio e as atividades fins da SUFRAMA (lei 9960 de 28 de janeiro de 2000).
1121.23.00	Taxa de Serviços Metrológicos registra o valor total da arrecadação de receita proveniente de taxa de serviços meteorológicos, tendo como fato gerador o exercício do poder de polícia administrativa na área de metrologia legal pelo INMETRO e pelas entidades de direito público que tiveram delegação. É devida pelas pessoas naturais e jurídicas, nacionais e estrangeiras, que atuem no mercado para fabricar, importar, processar, montar, acondicionar ou comercializar bens, mercadorias e produtos e prestar serviços. (lei num. 9933, de 20/12/99).
1122.00.00	Taxas pela Prestação de Serviços registra o valor total da arrecadação de taxas pela utilização efetiva ou potencial de serviços prestados ao contribuinte ou colocados a sua disposição. neste titulo são classificadas as taxas pela prestação de serviços públicos: a - utilizados pelo contribuinte - efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer titulo; potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos a sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento. b - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidade publica. c - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.
1122.02.00	Emolumentos da Justiça do Distrito Federal registra o valor total da arrecadação de taxas pela prestação de serviços pela justiça do distrito federal, principalmente por cartórios. Compreendem as despesas com as serventias judiciais e extrajudiciais

	referentes aos atos praticados em razão do ofício, tais como: a) serventias judiciais: despesas com diligências fora do cartório, periciais e avaliações, publicação de editais na imprensa, expedição de cartas de ordem e de sentenças, dentre outras; b) serventias extrajudiciais: atividades praticadas pelos serviços notariais e de registro cujas atribuições encontram-se na portaria num. 528, de 15/09/89, e as atividades exercidas pelos tradutores públicos e intérpretes comerciais do DF.
1122.06.00	Taxa Judiciária da Justiça do Distrito Federal registra o valor total da arrecadação de taxa judiciária da justiça do distrito federal. Tributo que tem como fato gerador a administração da justiça pelos magistrados através do processamento, julgamento e execução dos feitos submetidos a seu exame, inclusive quando se trate de processo de jurisdição voluntária. incide sobre o valor da causa.
1122.07.00	Custas da Justiça do Distrito Federal registra o valor total da arrecadação de custas da justiça do distrito federal. incide sobre os atos de expedição, movimentação e certificação dos feitos junto a justiça do distrito federal.
1122.08.00	Custas Judiciais registra o valor total das custas devidas a união por atos e diligências da justiça federal, em primeira instância, com base no valor das causas em geral, mandado de segurança, processos criminais, recursos e cartas testemunháveis criminais, despesa com traslado e outras relacionadas nas tabelas de custas anexas a lei. Na segunda instância não serão devidas custas, salvo nas certidões e traslados. Vinculação de 50% para o fundo penitenciário nacional - FUNPEN.
1122.12.00	Emolumentos e Taxas Processuais receita proveniente da cobrança de emolumentos e taxas processuais por entidades da administração pública federal, estadual e municipal, em decorrência da prestação de serviço de consultas e análises de processos em suas respectivas áreas de competência. amparo legal: lei num 8884 de 11/06/94 lei n 9.781, de 19/01/99; decreto 2978 de 02/03/99.
1122.19.00	Taxa de Classificação de Produtos Vegetais registra o valor total da arrecadação de taxas para classificação de produtos vegetais de competência da união. Tem como fato gerador a classificação de produtos vegetais pelo Ministério da Agricultura e do abastecimento, bem como o regular exercício do poder de polícia. Recurso vinculado ao fundo federal agropecuário, do ministério supracitado.
1130.03.00	Contribuição de Melhoria registra o valor total da arrecadação com contribuições de melhoria decorrentes de obras públicas. de competência da união, estados, distrito federal ou municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições é arrecadada dos proprietários de imóveis beneficiados por obras públicas, e terá como limite total a despesa realizada.
1200.00.00	Receita de Contribuições registra o valor total da arrecadação da receita de contribuições sociais. compete exclusivamente a união instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de intervenção nas respectivas áreas. os estados, o distrito federal e os municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.
1210.00.00	Contribuições Sociais registra o valor total da arrecadação com contribuições sociais constituídas por ordem social e profissional.
1210.04.00	Cota-Parte da Contribuição Sindical registra o valor total da arrecadação de cota-parte da contribuição sindical. corresponde a 20% da arrecadação da contribuição sindical (no caso da contribuição rural, o percentual é de 10%). constitui-se em uma contribuição parafiscal equivalente a um dia de remuneração de todo o trabalhador do mercado formal de trabalho. integra o orçamento da seguridade social.
1210.17.00	Contribuição sobre a Receita de Concursos de Prognósticos para o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos registra o valor da receita arrecadada sobre a receita de concursos e prognósticos para o fundo de defesa dos direitos difusos - fdd, compreendendo o percentual da receita bruta auferida no sorteio de concursos de prognósticos de acordo com a portaria num 1285/97 do ministério da justiça.
1210.99.00	Outras Contribuições Sociais registra o valor total da arrecadação das demais contribuições sociais não contempladas neste plano de contas.
1220.00.00	Contribuições Econômicas registra o valor total da arrecadação com contribuições parafiscais de ordem econômica.

1220.03.00	Contribuições para o Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização. registra o valor total da arrecadação de contribuições destinadas ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de atividades de fiscalização. destinam-se a fornecer recursos para financiar o reaparelhamento e o reequipamento da secretaria da receita federal - SRF, e a atender aos demais encargos específicos inerentes ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de fiscalização dos tributos federais. vinculadas ao fundo de desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de fiscalização - FUNDAF.
1220.99.00	Outras Contribuições Econômicas registra o valor total da arrecadação de outras contribuições econômicas de natureza eventual, para as quais não ha conta específica.
1300.00.00	Receita Patrimonial registra o valor total da arrecadação da receita patrimonial referente ao resultado financeiro da fruição do patrimônio, seja decorrente de bens imobiliários ou mobiliários, seja de participação societária.
1310.00.00	Receitas Imobiliárias Provenientes da utilização, por terceiros, de bens imóveis pertencentes ao setor público.
1311.00.00	Aluguéis registra o valor total das receitas arrecadadas provenientes do pagamento de alugueis pela utilização de próprios do poder publico.
1312.00.00	Arrendamentos registra o valor total da receita com o contrato pelo qual o poder publico cede a terceiros, por certo tempo e preço, o uso e gozo de determinada área.
1313.00.00	Foros registra o valor total da arrecadação com a quantia ou pensão paga pela pessoa que recebe por enfiteuse o domínio útil de um imóvel.
1314.00.00	Laudêmios registra o valor total da arrecadação com pensão ou prêmio que o foreiro paga, quando ha alienação do respectivo prédio por parte da pessoa que recebe por enfiteuse o domínio do imóvel, exceto nos casos de sucessão hereditária.
1315.00.00	Taxa de Ocupação de Imóveis registra o valor total da arrecadação de taxa de ocupação de imóveis a taxa de ocupação devida pelos ocupantes de imóveis da união e de 2% (dois por cento) para os imóveis administrados pelo MARE e para os imóveis administrados pela SPU e de 2% (dois por cento) para os ocupantes inscritos ate 30/09/88, e de 5% (cinco por cento) para ocupações a partir de 01/10/88.
1319.00.00	Outras Receitas Imobiliárias registra o valor total da arrecadação com outras receitas que tem origem na fruição do patrimônio imobiliário, não enquadradas nos itens anteriores.
1320.00.00	Receitas de Valores Mobiliários registra o valor total da arrecadação de receitas decorrentes de valores mobiliários.
1321.00.00	Juros de Títulos de Renda registra o valor total da receita com juros de titulo de renda, provenientes de aplicações no mercado financeiro. inclui o resultado das aplicações em títulos públicos..
1322.00.00	Dividendos registra o valor total da receita de lucros líquidos pela participação em sociedades mercantis correspondentes a cada uma das ações formadoras do seu capital. receitas atribuidas a união provenientes de resultados nas empresas, publicas ou não, regidas pela regulamentação observada pelas sociedades anônimas.
1323.00.00	Participações registra o valor total da arrecadação provenientes de resultados em empresas de capital limitado nas quais a união tenha participação.
1325.00.00	Remuneração de Depósitos Bancários registra o valor de recursos provenientes de remuneração de depósitos bancários. recursos oriundos de aplicações das entidades da administração publica no mercado financeiro, autorizadas por lei, em cadernetas de poupança, fundo de investimentos, contas remuneradas. inclusive depósitos judiciais etc.
1326.00.00	Remuneração de Depósitos Especiais registra o valor total da arrecadação decorrente da aplicação, em depósitos especiais, de disponibilidades financeiras, em instituições financeiras oficiais federais, de acordo com a legislação vigente.
1330.00.00	Receita de Concessões e Permissões registra o valor total da arrecadação de receitas originadas da concessão ou permissão ao particular do direito de exploração de serviços públicos, os quais estão sujeitos ao controle, fiscalização e regulação do poder publico.

1333.00.00	<p>Receita de Outorga dos Serviços de Transporte Ferroviário</p> <p>registra o valor total da arrecadação de receitas originadas da outorga dos serviços públicos de transporte ferroviário a iniciativa privada, em suas 6 (seis) malhas regionais, destinada ao ministério dos transportes, que por intermédio do departamento de transportes ferroviários, atuara na fiscalização, normatização e controle dos serviços concedidos.</p>
1336.00.00	<p>Receita de Outorga dos Serviços de Transportes Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros</p> <p>registra o valor total da arrecadação de receitas originadas da concessão p/ poder público ao particular do direito de exploração dos serviços de transportes rodoviário interestadual e internacional de passageiros.</p>
1337.00.00	<p>Receita de Contrato de Permissão de Uso</p> <p>registra o valor total da arrecadação de receita auferida em função do pagamento feito por terceiros pela utilização e exploração de área. os recursos arrecadados serão destinados ao financiamento das despesas do órgão concedente.</p>
1390.00.00	<p>Outras Receitas Patrimoniais</p> <p>registra o valor total da arrecadação com outras receitas patrimoniais não enquadradas nos itens anteriores.</p>
1400.00.00	<p>Receita Agropecuária</p> <p>registra o valor total da arrecadação da receita de produção vegetal, animal e derivados e outros. receitas decorrentes das seguintes atividades ou explorações agropecuárias:</p> <p>a) agricultura (cultivo do solo), inclusive hortaliças e flores;</p> <p>b) pecuária (criação, recriação ou engorda de gado e de animais de pequeno porte);</p> <p>c) atividades de beneficiamento ou transformação de produtos agropecuários em instalações existentes nos próprios estabelecimentos (excetuam-se as usinas de açúcar, fabricas de polpa de madeira, serrarias e unidades industriais com produção licenciada, que são classificadas como industriais).</p>
1410.00.00	<p>Receita da Produção Vegetal</p> <p>registra o valor total das receitas decorrentes de lavouras permanentes, temporárias e espontâneas (ou nativas), silvicultura e extração de produtos vegetais.</p>
1420.00.00	<p>Receita da Produção Animal e Derivados</p> <p>registra o valor total das receitas de produção animal e derivados, decorrentes de atividades de exploração econômica de:</p> <p>a) pecuária de grande porte - bovinos, bufalinos, eqüinos e outro (inclusive leite, carne e couro);</p> <p>b) pecuária de médio porte - ovinos, caprinos, suínos e outros (inclusive lã, carne e peles);</p> <p>c) aves e animais de pequeno porte (inclusive ovos, mel, cera e casulos do bicho da seda);</p> <p>d) caça e pesca.</p> <p>Estão incluídas nesses títulos apenas as receitas de atividades de beneficiamento ou transformação ocorridas em instalações nos próprios estabelecimentos. as receitas oriundas de atividades industriais dedicadas a produção de alimentos (matadouros, fabrica de laticínios, etc.) São classificadas em receita da industria de transformação, bem como secagem, curtimento, outras preparações de couros e peles, etc.</p>
1490.00.00	<p>Outras Receitas Agropecuárias</p> <p>registra o valor total da arrecadação com outras receitas agropecuárias não enquadradas nos itens anteriores, tais como venda de sementes, mudas, adubos ou assemelhados, desde que realizadas diretamente pelo produtor.</p>
1500.00.00	<p>Receita Industrial</p> <p>registra o valor total da arrecadação da receita da industria de extração mineral, de transformação, de construção e outros, provenientes das atividades industriais definidas como tais pela fundação instituto brasileiro de geografia e estatística - IBGE.</p>
1510.00.00	<p>Receita da Indústria Extrativa Mineral</p> <p>registra o valor total das receitas com a extração de substancias minerais e vegetais quando permitida por alvará de autorização.</p>
1520.00.00	<p>Receita da Indústria de Transformação</p> <p>registra o valor total da arrecadação das receitas das atividades ligadas a industria de transformação, baseadas na classificação da fundação IBGE.</p>
1520.12.00	<p>Receita Indústria Mecânica</p> <p>registra o valor total das receitas recebidas através da industria mecânica.</p>
1520.14.00	<p>Receita da Indústria de Material de Transporte</p> <p>registra o valor total das receitas recebidas originarias da comercialização da industria de material de transporte.</p>

1520.20.00	Receita da Indústria Química registra o valor total das receitas recebidas originárias da comercialização da indústria química.
1520.21.00	Receita da Indústria de Produtos Farmacêuticos e Veterinários registra o valor total das receitas recebidas originárias da comercialização da indústria de produtos farmacêuticos e veterinários.
1520.26.00	Receita da Indústria de Produtos Alimentares registra o valor total das receitas recebidas originárias da comercialização da indústria de produtos alimentares.
1520.29.00	Receita da Indústria Editorial e Gráfica registra o valor total das receitas recebidas originárias de comercialização da indústria editorial e gráfica.
1520.99.00	Outras Receitas da Indústria de Transformação registra o valor total das receitas da indústria de transformação não enquadradas nos itens anteriores.
1530.00.00	Receita da Indústria de Construção registra o valor total da arrecadação da receita da indústria de construção. receitas oriundas das atividades de construção, reforma, reparação e demolição de prédios, edifícios, obras viárias, grandes estruturas e obras de arte, inclusive reforma e restauração de monumentos. inclui, também, a preparação do terreno e a realização de obras para exploração de jazidas minerais, a perfuração de poços artesianos e a perfuração, revestimento e acabamento de poços de petróleo e gás natural.
1600.00.00	Receita de Serviços registra o valor total da arrecadação da receita originária da prestação de serviços, tais como: atividades comerciais, financeiras, de transporte, de comunicação, de saúde, de armazenagem, serviços científicos e tecnológicos, de metrologia, agropecuários e etc...
1600.01.01	Serviços de comercialização de medicamentos registra o valor total da arrecadação da receita auferida das atividades de comércio varejista e atacadista de medicamentos.
1600.01.02	Serviços de comercialização livros periódicos materiais Escolar e publicidade registra o valor total da arrecadação de serviços de comercialização de livros, periódicos, material escolar e de publicidade, varejista ou atacadista.
1600.01.03	Serviços de comercialização e distribuição produtos Agropecuários registra o valor total da arrecadação de serviços de comércio varejista e atacadista de produtos agropecuários. estão incluídas nesse item as receitas decorrentes da comercialização de produtos adquiridos com garantia de preço mínimo e para a formação de estoques reguladores e as proveniente da prestação de serviços de beneficiamento, empacotamento e distribuição de gêneros alimentícios.
1600.01.06	Serviços comerciais de produtos dados e materiais de Informática registra o valor total da arrecadação proveniente da comercialização de produtos, dados e materiais de informática, tais como disquetes, softwares, programas, cd-rom, fitas magnéticas e assemelhados, bem como informações em redes e sistemas de dados disponíveis em meio de hardware.
1600.01.99	Outros serviços comerciais registra o valor total da arrecadação de outros serviços comerciais, não enquadrados nos itens anteriores.
1600.02.00	Serviços Financeiros registra o valor total da arrecadação de serviços financeiros pelo auferimento de juros de empréstimos e de taxa de concessão de aval dentre outros. receita de atividades financeiras, de seguros e assemelhadas: transferência de valores, cobranças, serviços de câmbio, desconto de títulos, repasse de empréstimos, prestação de aval e garantias, concessão de crédito etc.; seguros (inclusive resseguro); operações de sociedades de capitalização.
1600.02.01	Juros de Empréstimos registra o valor total da arrecadação de receitas de serviços financeiros relativas ao resultado das taxas de juros aplicadas a empréstimos concedidos. difere dos juros classificados na receita patrimonial por se tratar de receita operacional das instituições financeiras.
1600.02.04	Serviços Financeiros de Garantia da Atividade Agropecuária registra o valor total da arrecadação com serviços financeiros de garantia de atividade agropecuária. receita financeira proveniente do adicional cobrado sobre os empréstimos rurais de custeio. tem como finalidade eximir o produtor rural de possíveis obrigações financeiras relativas a operações de crédito cuja liquidação seja dificultada, por fenômenos naturais, doenças ou pragas.
1600.02.06	Remuneração sobre Repasse para Programas de Desenvolvimento Econômico registra o valor total da arrecadação com serviços de remuneração de repasses de programa de desenvolvimento econômico.

1600.02.99	Outros Serviços Financeiros registra o valor total da arrecadação de outros serviços financeiros, não enquadrados nos itens anteriores.
1600.03.00	Serviços de Transporte registra o valor total da arrecadação de serviços de transporte rodoviário, ferroviário, hidroviário, aéreo, especiais e tarifa de pedágio
1600.03.01	Serviços de Transporte Rodoviário registra o valor total da arrecadação da receita de prestação de serviços com transporte rodoviário. receita de serviços de transporte rodoviário de passageiros, de carga ou misto, de escolares, taxi, de encomendas.
1600.03.02	Serviços de Transporte Ferroviário registra o valor total da arrecadação da receita de prestação de serviços com transporte ferroviário. receita auferida no transporte ferroviário de passageiros e de carga, inclusive metropolitano.
1600.03.03	Serviço d Transporte Hidroviário registra o valor total da arrecadação da receita de prestação de serviços com transporte hidroviário. receita de serviços de transporte hidroviário de passageiros, de carga ou misto, de longo curso, de cabotagem e por vias internas (rios, lagos, etc...)
1600.03.04	Serviços de Transporte Aéreo registra o valor total da arrecadação da receita de prestação de serviços com transporte hidroviário. receita de serviços de transporte aéreo de passageiros, de carga ou misto, transporte aéreo regular, transporte aéreo regional, taxi aéreo, aeronaves fretadas.
1600.03.05	Serviços de Transportes Especiais registra o valor total da arrecadação da receita de prestação de serviços com transporte hidroviário. receita de serviços de transportes especiais, como transporte por oleoduto, gasoduto, "mineroduto", etc...
1600.05.00	Serviços de Saúde registra o valor total da arrecadação da receita originaria da prestação de serviços de saúde: hospitalares gerais ou especializados, maternidade, centro de reabilitação, assistência médico-odontológica (inclusive ambulatorial), saúde pública, etc...
1600.05.01	Serviços Hospitalares registra o valor total da arrecadação da receita de prestação de serviços de hospital em geral ou especializado, maternidade, centro de reabilitação, etc...
1600.05.02	Serviços de Registro de Análise e de Controle de Produtos Sujeitos a Normas de Vigilância Sanitária registra o valor total da arrecadação da receita de serviços de registro de analise e de controle de produtos sujeitos a normas de vigilância sanitária e o registro de todos os medicamentos, drogas, insumos farmacêuticos e correlatos, saneantes e outros produtos, inclusive os importados, os expostos a venda ou entregue ao consumo.
1600.05.99	Outros Serviços de Saúde registra o valor total das receitas de outros serviços de saúde não enquadrados nos itens anteriores.
1600.07.00	Serviços de Armazenagem registra o valor total da arrecadação de receitas com serviços de armazenagem auferida de operações de rede de armazéns, silos e armazéns frigoríficos, inclusive nos portos.
1600.08.00	Serviços de Processamento de Dados registra o valor total da arrecadação de serviços de processamentos de dados prestados. receita decorrente de prestação de serviços de processamento de dados para terceiros: preparo de programa, análise de sistemas, digitação, conferencia, etc..
1600.10.00	Serviços de Informações Estatísticas registra o valor total da receita proveniente da prestação de serviços de informações estatísticas, fornecidas a entidades publicas ou privadas.
1600.12.00	Serviços Tecnológicos registra o valor total da arrecadação de serviços tecnológicos que envolvam informações, meteorologia, geoprocessamento, processamento de dados e outros.
1600.13.00	Serviços Administrativos registra o valor total da arrecadação de serviços administrativos prestados. receita das atividades de apoio administrativo executadas em organizações de qualquer natureza, tais como: a)taxas de expedição de certificados; b)taxas de registro, renovação, vistoria, licença, cadastramento, etc. c)datilografia, microfilmagem, copias xerográficas, heliográficas, fotostaticas, etc.. d)taxas de inscrição em concursos. e)taxa de administração de serviços. f)venda de editais.

1600.14.00	<p>Serviços de Inspeção e Fiscalização registra o valor total da arrecadação de receita de serviços de inspeção e fiscalização prestados. receita proporcionada pela constatação das condições higiênico-sanitárias e técnicas de produtos ou estabelecimentos, ou resultantes de ação externa e direta dos órgãos do poder público destinada a verificação do cumprimento da legislação.</p>
1600.16.00	<p>Serviços Educacionais registra o valor total da arrecadação de receitas auferidas pelas atividades do sistema educacional, cuja natureza esteja diretamente relacionada a formação do educando (matriculas, anuidades, etc...). as receitas de atividades auxiliares, de apoio ou derivadas dos serviços educacionais propriamente ditos, devem ser classificadas nos títulos apropriados. exemplos: matriculas e anuidades, serviços educacionais, taxas de expedição de documentos, copias xerográficas, heliográficas, etc..., serviço de credenciamento, autorização e reconhecimento de cursos.</p>
1600.17.00	<p>Serviços Agropecuários registra o valor total da arrecadação auferida por meio das receitas de serviços de atividades e infraestrutura agropecuárias.</p>
1600.18.00	<p>Serviços de Reparação, Manutenção e Instalação registra o valor total da arrecadação de receita de serviços de reparação, manutenção e instalação prestados. receita de serviços de reparação de artefatos de metal; reparação e manutenção de maquinas e aparelhos de uso domestico; reparação, manutenção e instalação de maquinas e aparelhos elétricos e eletrônicos e de comunicação; reparação e manutenção de instalações elétricas, de gás, de água, etc...incluem-se também, nesse titulo, os serviços de confecção sob medida. não são considerados nesse titulo, classificando-se em receita industrial: reparação e manutenção de veículos ferroviários, embarcações e aeronaves (industria de material de transporte).</p>
1600.19.00	<p>Serviços Recreativos e Culturais registra o valor total da arrecadação da receita de serviços recreativos e culturais prestados. receita proporcionada pela exploração de instalações para recreação, pratica desportiva e cultural (cinemas, teatros, salões para recitais, concertos, conferencias, planetários, estádios desportivos, autódromos, museus, bibliotecas, promoção e/ou produção de espetáculos artisticos culturais e esportivos).</p>
1600.20.00	<p>Serviços de Consultoria, Assistência Técnica e Análise de Projetos registra o valor total da arrecadação com serviços de consultoria, assistência técnica e analise de projetos prestados. receita proporcionada por consultorias técnico-financeiras, assessoria, organização e administração de empresas, auditoria, contabilidade e escrituração, pericias contábeis, analise de projetos, assistência técnica extensão rural, etc..</p>
600.21.00	<p>Serviços de Hospedagem e Alimentação registra o valor total da arrecadação c/ serviços de hospedagem e alimentação prestados. receita proporcionada por hospedagem, com ou sem alimentação, fornecimento de refeições, lanches e bebidas para consumo imediato. excluem as receitas provenientes de empresas fornecedoras de alimentos preparados para hospitais, fabricas, etc... que se classificam em industria de produtos alimentares.</p>
600.22.00	<p>Serviços de Estudos e Pesquisas registra o valor total da arrecadação c/ serviços de pesquisas e estudos técnico-sociais, econômicos, científicos, culturais etc., realizadas sob contrato.</p>
500.24.00	<p>Serviços de Registro do Comércio registra o valor total da arrecadação de serviços de registro de marcas, patentes, transferencia de tecnologia, bem como de serviços de registro do comercio.</p>
500.25.00	<p>Serviços de Informações Científicas e Tecnológicas registra o valor total da arrecadação auferida por meio das receitas de serviços científicos e tecnológicos.</p>
500.26.00	<p>Serviços de Fornecimento de Água registra as receitas auferidas nos serviços prestados de fornecimento de água aos irrigantes a amortização dos investimentos da infra-estrutura de irrigação dos projetos públicos, conforme dec.89.496, de 29.03 de 84, relativos a tarifas k-1 e k-2.</p>
500.27.00	<p>Serviços de Perfuração e Instalação de Poços registra as receitas auferidas nos serviços prestados de perfuração e instalação de poços tubulares profundos, poços artesianos ou similares.</p>
500.29.00	<p>Serviços de Cadastramento de Fornecedores registra o valor total da arrecadação de receita proveniente da prestação de serviços de cadastramento de empresas fornecedoras de bens e serviços ao governo federal.</p>
500.99.00	<p>Outros Serviços registra o valor total da arrecadação de outros receitas de serviços não enquadrados nos itens anteriores.</p>

1700.00.00	Transferências Correntes Recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independente de contraprestação direta em bens e serviços. Podem ocorrer em nível intragovernamental e intergovernamental, e incluem as transferências de Instituições Privadas, do Exterior e de Pessoas.
1720.00.00	Transferências Intergovernamentais registra o valor total das receitas recebidas através de transferências ocorridas entre diferentes esferas de governo.
1721.00.00	Transferências Da União registra o valor total das receitas recebidas através de transferências da união.
1721.01.00	Participação Na Receita Da União registra o valor total das receitas recebidas através de participação na receita da união.
1721.01.01	Cota-Parte Do Fundo De Participação Dos Estados E Do Distrito Federal registra o valor total das receitas recebidas através de cota-parte fundo participação dos estados e distrito federal.
1721.01.02	Cota-Parte Do Fundo De Participação Dos Municípios registra o valor total das receitas recebidas através de cota-parte fundo de partic. dos municípios.
1721.01.04	Transferência Do Imposto Sobre A Renda Retido Nas Fontes (Art.157, I E 158, I, Da Constituição) registra o valor total das receitas recebidas através de transferências imposto renda retido na fonte.
1721.01.05	Cota-Parte Do Imposto Sobre A Propriedade Territorial Rural registra o valor total das receitas recebidas através de transferências imposto propriedade territorial rural.
1721.01.12	Cota-Parte Do Imposto Sobre Produtos Industrializados – Estados Exportadores De Produtos Industrializados Recursos recebidos em decorrência da transferência constitucional do Imposto sobre Produtos Industrializados.
1721.01.20	Transferências De Recursos Do Fundo De Manutenção Do Ensino Fundamental E De Valorização Do Magistério – FUNDEF registra o valor total dos recursos de transferências da união aos estados relativas ao fundo de participação dos estados - FPE, destinados ao financiamento de despesas correntes do fundo de manutenção do ensino fundamental e de valorização do magistério - FUNDEF. esta receita está amparada pela lei 9424, de 24 de dezembro de 1996.
1721.01.30	Cota-Parte Da Contribuição Do Salário-Educação registra o valor total das receitas recebidas através de cota-parte da contribuição sobre o salário educação transferida pela união.
1721.01.32	Cota-Parte Do Imposto Sobre Operações De Crédito, Câmbio E Seguro, Ou Relativas A Títulos Ou Valores Mobiliários - Comercialização Do Ouro registra o valor total das receitas recebidas através de cota-parte imposto sobre operações crédito câmbio e seguros.
1721.09.00	Outras Transferências Da União registra o valor total das receitas recebidas através de outras transferências da união que não se enquadram nos itens anteriores, tais como os recursos diretamente arrecadados por órgãos da administração indireta.
1721.09.01	Transferência Financeira - L.C. No 87/96 registra o valor total dos recursos de transferências da união aos estados, distrito federal e aos municípios atendidos limites, critérios, prazos e demais condições fixados no anexo a lei complementar num. 87 de 13/09/96, com base no produto de arrecadação do imposto estadual sobre operações relativas a circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS.
1721.09.10	Complementação Da União Ao Fundo De Manutenção Do Ensino Fundamental E De Valorização Do Magistério – FUNDEF registra o valor total dos recursos destinados a complementar as transferências do fundo de manutenção do ensino fundamental e de valorização do magistério - FUNDEF, visando a atender ao financiamento de suas despesas correntes. esta receita esta amparada pela lei 9424, de 24 de dezembro de 1996.
1721.09.99	Demais Transferências Da União registra o valor total dos recursos para atender as suas necessidades de identificação, os estados, o distrito federal e os municípios poderão desdobrar esse item, discriminando os recursos transferidos pela união que não estejam especificados.
1722.00.00	Transferências Dos Estados registra o valor total dos recursos recebidos pelas demais esferas de governo e respectivas entidades da administração descentralizada, transferidos pelos estados.

1722.01.00	<p>Participação Na Receita Dos Estados demonstra o valor total dos recursos recebidos pelos municípios, por sua participação constitucional na arrecadação de receitas estaduais, as parcelas do imposto sobre a propriedade de veículos automotores-IPVA e do imposto sobre operações relativas a circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, pertencentes aos municípios, devem ser classificadas em contas a serem discriminadas como desdobramento desse título.</p>
1722.01.20	<p>Transferências De Recursos Do Fundo De Manutenção Do Ensino Fundamental E De Valorização Do Magistério - FUNDEF registra o valor dos recursos de transferências dos estados aos municípios oriundos da arrecadação do imposto sobre operações relativas a circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações - ICMS, destinadas ao financiamento de despesas correntes do fundo de manutenção do ensino fundamental e de valorização do magistério - FUNDEF. esta receita está amparada pela lei nr. 9424, de 24 de dezembro de 1996.</p>
1722.09.00	<p>Outras Transferências Dos Estados Para atender às suas necessidades de identificação, as demais esferas de governo poderão desdobrar esse item, discriminando os recursos transferidos pelos Estados que não estejam especificados.</p>
1723.00.00	<p>Transferências Dos Municípios registra o valor total dos recursos recebidos pelas demais esferas de governo e de suas entidades da administração descentralizada, transferidos pelos municípios.</p>
1730.00.00	<p>Transferências De Instituições Privadas registra o valor total das receitas que identificam recursos de incentivos fiscais (finor, finam, funres, educar, promoção cultural e promoção do desporto amador), creditados diretamente por pessoas jurídicas, em conta de entidades da administração federal descentralizada. Englobam ainda contribuições e doações a governos realizados por instituições privadas.</p>
1740.00.00	<p>Transferências Do Exterior registra o valor total das receitas recebidas através de transferências do exterior provenientes de organismos e fundos internacionais, de governos estrangeiros e instituições privadas internacionais.</p>
1750.00.00	<p>Transferências De Pessoas registra o valor total das receitas recebidas através de contribuições e doações a governos e entidades da administração descentralizada, realizadas por pessoas físicas.</p>
1760.00.00	<p>Transferências De Convênios registra o valor total das receitas recebidas através de transferências de convênios firmados, com ou sem contraprestações de serviços de serviços, por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes, destinados a custear despesas correntes.</p>
1761.00.00	<p>Transferência De Convênios Da União E De Suas Entidades registra o valor total dos recursos oriundos de convênios firmados, com ou sem contraprestações de serviços, com a união ou com suas entidades, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes, e destinados a custear despesas correntes. quando o convênio for entre entidades federais, a entidade transferidora não poderá integrar o orçamento da seguridade social da união.</p>
1762.00.00	<p>Transferência De Convênios Dos Estados E Do Distrito Federal E De Suas Entidades registra o valor total dos recursos oriundos de convênios firmados, com ou sem contraprestações de serviços com estados ou com distrito federal e respectivas entidades públicas, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes, destinados a custear despesas correntes.</p>
1763.00.00	<p>Transferência De Convênios Dos Municípios E De Suas Entidades registra o valor total dos recursos oriundos de convênios firmados, com ou sem contraprestações de serviços com municípios ou com suas entidades públicas, para realização de objetivos de interesse comum, dos partícipes, destinados a custear despesas correntes.</p>
1764.00.00	<p>Transferência De Convênios De Instituições Privadas registra o valor total dos recursos oriundos de convênios firmados, com ou sem contraprestações de serviços, com instituições privadas, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes destinados a custear despesas correntes.</p>
1900.00.00	<p>Outras Receitas Correntes registra o valor total da arrecadação de outras receitas correntes tais como multas, juros, restituições, indenizações, receita da dívida ativa, aplicações financeiras e outras.</p>
1910.00.00	<p>Multas e Juros de Mora registra o valor da receita arrecadada com penalidades pecuniárias de correntes da inobservância de normas, e com rendimentos destinados a indenização pelo atraso no cumprimento da obrigação representando o resultado da aplicações impostas ao contribuinte faltoso, como sanção legal no campo</p>

	tributário (impostos, taxas e contribuição de melhoria) não-tributário (contribuições sociais e econômicas, patrimoniais, industriais, serviços e diversas) e de natureza administrativa, por IN- frações a regulamentos.
1911.00.00	Multas e juros de mora dos tributos registra a receita arrecadada com penalidades pecuniárias decorrentes da inobservância de normas tributárias e com rendimentos destinados a indenização pelo atraso no cumprimento da obrigação tributária principal.
1911.02.00	Multas e juros de mora - imposto de renda e proventos qualquer Natureza registra a receita arrecadada com multa decorrente de inobservância de norma tributária e juros destinados a indenização pelo atraso no cumprimento da obrigação tributária impostas aos contribuintes referentes ao imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza.
1911.02.01	Multas e juros de mora – IRPF registra a receita arrecadada com multa decorrente de inobservância de norma tributária e juros destinados a indenização pelo atraso no cumprimento da obrigação tributária referentes ao imposto sobre a renda das pessoas físicas.
1911.02.02	Multa e juros de mora – IRPJ registra a receita arrecadada com multa decorrente de inobservância de norma tributária e juros destinados a indenização pelo atraso no cumprimento da obrigação tributária impostas aos contribuintes referentes ao imposto sobre a renda das pessoas jurídicas.
1911.02.03	Multa e juros de mora – IRRF registra a receita arrecadada com multa decorrente de inobservância de norma tributária e juros destinados a indenização pelo atraso no cumprimento da obrigação tributária impostas aos contribuintes referentes ao imposto sobre a renda retido na fonte.
1911.08.00	Multas e juros de mora imposto propriedade territorial rural registra a receita arrecadada com multa decorrente de inobservância de norma tributária e juros destinados a indenização pelo atraso no cumprimento da obrigação tributária impostas aos contribuintes referentes ao imposto sobre a propriedade territorial rural.
1911.99.00	Multas e juros de mora de outros tributos registra a receita arrecadada com multa decorrente de inobservância de norma tributária e juros destinados a indenização pelo atraso no cumprimento da obrigação tributária imposta aos contribuintes referentes a tributos que não se enquadram nos itens anteriores.
1912.00.00	Multas e juros de mora das contribuições registra a receita arrecadada com multa decorrente de inobservância de norma específica e juros destinados a indenização pelo atraso no pagamento das contribuições sociais e econômicas, patrimoniais, industriais, serviços e diversas.
1912.99.00	Multas e juros de mora - outras contribuições registra a receita de juros destinados a indenização pelo atraso no cumprimento da obrigação com contribuições e multas, de caráter punitivo ou moratório, decorrentes da inobservância de normas reguladoras, não enquadrados nos itens anteriores.
1918.00.00	Multas e Juros de Mora de Outras Receitas registra a arrecadação de multas de caráter punitivo ou moratório e de juros destinados a indenização pelo pagamento em atraso das demais receitas de serviços não enquadradas nos itens anteriores.
1919.00.00	Multas de Outras Origens registra a arrecadação de recursos de outras multas que não as listadas anteriormente, desde que sejam referentes a infrações a regulamentos específicos.
1919.03.00	Multa de Poluição de Água registra a receita com penalidades pecuniárias destinadas a punir o infrator pela poluição de águas. multas e juros de mora devido a lançamento de óleos, produtos oleosos e substâncias químicas tóxicas nas águas públicas.
1919.06.00	Multas do Código Eleitoral e Leis Conexas registra o valor total da arrecadação com multas jur. mora aplicadas c/fim de punir a quem infringe o código eleitoral e leis conexas. Compreende a multa devida pelos eleitores que não comparecerem e não justificaram sua ausência perante o juiz eleitoral ate 30 dias após a realização da eleição.
1919.10.00	Multas Previstas na Legislação Sanitária registra o valor total da arrecadação com multas e juros de mora aplicados com fim de punir a quem transgredir o disposto na legislação sanitária. Devidas quando da infração, fraude, falsificação e adulteração das matérias- primas e produtos farmacêuticos, bem como quaisquer produtos ou insumos que interessem a saúde pública.
1919.12.00	Multas Previstas na Legislação de Registro o Comércio registra o valor total da arrecadação com multas e juros de mora aplicados c/ o fim de punir a quem

	infringe as leis ou regulamentos que disciplinam as atividades de agentes auxiliares do comércio, de armazéns gerais e outros sujeitos ao controle e fiscalização dos órgãos de registro do comércio.
1919.15.00	Multas Previstas na Legislação de Trânsito registra o valor total da arrecadação com multas e juros de mora aplicados c/ fim de punir a quem transgredir a legislação referente a trânsito. Constituem receita vinculada ao ministério da justiça.
1919.16.00	Multas Previstas na Legislação do Seguro-Desemprego e Abono Salarial registra o valor total da arrecadação com multas e juros de mora aplicados com o fim de punir a quem infringe a legislação referente ao Seguro-Desemprego e ao abono salarial. receita constituída do produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência de suas obrigações junto ao pis e ao pasesp. constitui recurso do fundo de amparo ao trabalhador - fat, vinculado ao ministério do trabalho, sendo destinado ao custeio do programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico.
1919.18.00	Multas de Aluguel registra o valor total da arrecadação com receitas provenientes multas e juros de mora aplicados por atraso no pagamento de alugueis devidos por uso do patrimônio imobiliário da união, decorrentes de cláusulas contratuais pactuadas.
1919.19.00	Multas de Arrendamentos registra o valor total da arrecadação de multas e juros de mora aplicados por atraso no pagamento de rendas devidas por uso do patrimônio imobiliário da união sob a forma de arrendamento, decorrentes de cláusulas contratuais pactuadas.
1919.20.00	Multas de Laudêmio registra a receita decorrente de multas e juros de mora decorrente de atrasos nos recolhimentos das diferenças de laudêmios, geradas antes da edição da medida provisória num 1647 - 14, de 24 de marco de 1998, de acordo com o previsto no art. 5. do decreto num. 95.760, de 01 de marco de 1988.
1919.21.00	Multas de Alienação de Domínio Útil registra a receita decorrente de multas e juros de mora de alienação de domínio útil multas aplicadas por atrasos no recolhimento de parcelas referentes a aquisição de domínio útil de terrenos da união, de acordo com o previsto no artigo 4 do decreto-lei num 1561, de 13 de julho de 1977 e artigos 25 a 27 da MP num. 1647-14, de 24 de fevereiro de 1998.
1919.22.00	Multas de Alienação de Outros Bens Imóveis registra a receita decorrente de multas e juros de mora de alienação de outros bens imóveis. multas aplicadas por atrasos nos recolhimentos de parcelas referentes a aquisição de domínio útil ou pleno de imóveis da união, de acordo com o previsto nos artigos 25 a 27 da MP num. 1647-14 de 24 de marco de 1998.
1919.23.00	Multas de Parcelamento registra a receita decorrente de multas e juros de mora de parcelamentos, aplicadas por atrasos no recolhimento de débitos para com a união de acordo com o artigo 61 da lei num. 9430, de 27 de dezembro de 1996 e o parágrafo quarto do art. 36 da lei num 9069, de 29 de julho de 1995.
1919.24.00	Multas de Foros registra a receita decorrente de multas e juros de mora aplicados por. atrasos no recolhimento de débitos de foro para com a união, de acordo com art. 61 da lei num. 9430, de 27 de dezembro de 1996 e o parágrafo 4 do art. 36 da lei num. 9069, de 29 de julho de 1995.
1919.25.00	Multas de Taxa de Ocupação registra a receita decorrente de multas e juros de mora aplicados por atrasos no recolhimento de débitos de taxa de ocupação para com a união, de acordo com o art. 61 da lei 9430, de 27 de dezembro de 1996, e o parágrafo 4 do art. 36 da lei num. 9069, de 29 de junho de 1995.
1919.27.00	Multas e Juros Previstos em Contratos registra a receita multas e juros de mora destinados a indenização pelo atraso no cumprimento de obrigação e multas de caráter punitivo ou moratório decorrentes de inobservância de obrigações contratuais.
1919.28.00	Multas Decorrentes da Operação do Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros e Cargas registra o valor total da arrecadação de multas cobradas por infrações das legislações de operação do transporte rodoviário de passageiros e cargas, bem como dos contratos de concessão de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e cargas.
1919.29.00	Multas previstas por infrações à Legislação sobre Transportes Ferroviários registra o valor total da receita proveniente do recolhimento pelo ministério dos transportes de multas por infrações a disposições previstas no regulamento de transporte ferroviários e contratos de concessões de serviços de transporte ferroviário de passageiros e cargas. amparo legal: decreto 04/96, decreto 1832/96.

1919.99.00	Outras Multas registra a receita decorrente de outras multas e juros de mora não enquadrados nos itens anteriores.
1920.00.00	Indenizações e Restituições registra o valor total da arrecadação da receita c/indenizações e restituições.
1921.00.00	Indenizações registra o valor total das receitas recebidas através de indenizações aos estados e municípios pela exploração de recursos minerais; de petróleo, xisto betuminoso e gás; e pela produção de energia elétrica.
1921.09.00	Outras Indenizações registra a arrecadação de recursos recebidos como ressarcimento por danos causados ao patrimônio público, não enquadrados nos itens anteriores.
1922.00.00	Restituições registra o valor total das receitas recebidas através de restituições, por devoluções em decorrência de pagamentos indevidos e reembolso ou retorno de pagamentos efetuados a título de antecipação.
1922.01.00	Restituições de Convênios registra a arrecadação de recursos provenientes da devolução de saldos de convênios. registra ainda os saldos apurados em balanço patrimonial do exercício anterior, provenientes de convênios entre órgãos da administração direta.
1922.03.00	Restituição de Contribuições Previdenciárias Complementares registra o valor da receita arrecada decorrente de restituição de contribuições previdenciárias complementares pagas pelo BACEN a fundação Banco central de previdência privada - CENTRUS, relativas aos servidores que se aposentem a partir de janeiro de 1991.(lei num.9650 de 27/05/98, lei 8112 de 11/12/90).
1922.99.00	Outras Restituições registra a arrecadação de outras restituições não enquadrados nos itens anteriores.
1930.00.00	Receita da Dívida Ativa registra o valor total da arrecadação da receita da dívida ativa constituídas de créditos da fazenda pública, de natureza tributaria ou não tributaria, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, inscritos na forma de legislação própria, após apurada sua liquidez e certeza.
1931.00.00	Receita da Dívida Ativa Tributária registra o valor total da arrecadação que constituem créditos de natureza tributaria, exigível pelo transcurso do prazo para pagamento, inscrito na forma de legislação própria, após apurada sua liquidez e certeza.
1931.01.01	Receita da Dívida Ativa do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas registra o valor total da arrecadação da receita advinda de credito da fazenda pública, pelo não pagamento dos contribuintes no transcurso do prazo exigível, do imposto sobre a renda e proventos das pessoas físicas.
1931.01.02	Receita da Dívida Ativa do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas registra o valor total arrecadado da receita advinda de credito da fazenda pública, pelo não pagamento dos contribuintes no transcurso do prazo exigível, do imposto sobre a renda e proventos das pessoas jurídicas.
1931.01.03	Receita da Dívida Ativa do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte registra o valor total da arrecadação da receita advinda de credito da fazenda pública, pelo não pagamento dos contribuintes no transcurso do prazo exigível, do imposto sobre a renda retido nas fontes.
1931.04.00	Receita da Dívida Ativa do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural registra o valor total das receitas advindas de credito da fazenda pública, pelo não pagamento dos contribuintes no transcurso do prazo exigível, do imposto territorial rural.
1931.99.00	Receita da Dívida Ativa de Outros Tributos registra o valor total das receitas recebidas através da dívida ativa de demais tributos não descritos nas contas anteriores e de contribuições federais.
1932.00.00	Receita da Dívida Ativa Não-Tributária registra o valor total dos demais créditos da fazenda pública, tais como os provenientes de receitas de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços, referentes a infrações e regulamentos específicos e outros. exigível pelo transcurso do prazo de pagamento, inscrita na forma de legislação própria, após apurada sua liquidez e certeza.
1990.00.00	Receitas Diversas registra o valor total da denominação reservada a classificação de receitas que não se identifiquem com as especificações anteriores, mediante a criação de conta com título apropriado. nota: no caso de

	cobrança de taxa para financiamento de mercadorias ou feiras, ou taxa de ocupação de logradouros públicos, a receita deve ser classificada como tributo, em conta própria.
1990.02.00	Receita de Honorários de Advogados registra o valor total da arrecadação decorrente de custas do processo de apuração, inscrição e cobrança da dívida ativa da união, bem como pela defesa judicial da fazenda nacional, paga pelo devedor da ação. O produto desta arrecadação constitui receita vinculada ao fundo especial de desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de fiscalização - FUNDAF.
1990.03.00	Receita Decorrente de Alienação de Bens Apreendidos registra o valor total das receitas geradas pela alienação de mercadorias, objeto da pena de perdimento. o produto da arrecadação tem a seguinte destinação: 60% ao fundo especial de desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de fiscalização - FUNDAF e 40% ao fundo nacional de assistência social - ministério da previdência e assistência social. Ao fundo nacional antidroga - FUNAD, para aplicação conforme legislação em vigor, quando da apreensão de bens, direitos e valores objeto do crime de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas a fins. (li 6368 de 21/10/76; lei 7460 de 19/12/86, lei 9804 de 30/06/99)
1990.04.00	Produtos de Depósitos Abandonados (dinheiro e/ou objetos de valor) registra o valor total da arrecadação decorrente do produto de depósitos abandonados (dinheiro e/ou objetos de valor) sendo originária da extinção de contratos de depósito regular e voluntário de bens de qualquer espécie por rescisão de prazo.
1990.05.00	Saldos de Exercícios Anteriores registra o valor total das receitas oriundas do superávit financeiro apurado em balanço patrimonial, ou seja, a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro. esse título não é utilizado na elaboração dos orçamentos, sendo seu uso restrito a reformulações durante o processo de execução orçamentária.
1990.05.01	Saldos de Exercícios Anteriores - Convênios registra o valor total das receitas recebidas referente a saldos de exercícios anteriores - formalizados através de convênios, sendo que a partir de 1994, o convênio deixou de constituir figura orçamentária. se restringindo aos saldos de convênios firmados anteriormente ao exercício financeiro de 1994. registra-se, também, as receitas recebidas nos casos de convênio de receitas, em que a concedente não for UG do SIAFI.
1990.05.02	Saldos de Exercícios Anteriores - Recursos do Tesouro registra o valor total das receitas provenientes de superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, dos recursos do tesouro.
1990.05.03	Saldos de Exercícios Anteriores - Recursos Diretamente Arrecadados registra o valor total das receitas recebidas através de saldos financeiros apurados em balanço patrimonial do exercício anterior, inclusive operações de crédito, realizadas por entidades da administração pública. superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior das entidades da administração indireta e dos fundos.
1990.05.99	Saldos de Exercícios Anteriores - Recursos Diversos registra o valor total de outros saldos do exercício anual, não enquadrados nos itens anteriores, originários das entidades da administração indireta e dos fundos.
1990.99.00	Outras Receitas registra o valor total das demais receitas correntes não enquadradas nos itens anteriores.
2000.00.00	Receitas de Capital registra o valor total da categoria econômica que compreende as operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos. transferências de capital e outras
2100.00.00	Operações de Crédito registra o valor total da receita decorrente da colocação de títulos públicos ou de empréstimos obtidos junto a entidades estatais ou particulares internas ou externas.
2110.00.00	Operações de Crédito Internas registra o valor total da arrecadação decorrentes da colocação no mercado interno de títulos públicos. ou de empréstimos obtidos junto a entidades estatais ou particulares.
2119.00.00	Outras Operações de Crédito Internas registra o valor total da arrecadação c/ outras operações de créditos internas. classificam-se nesta conta quaisquer receitas provenientes de operações de crédito obtidas pelo governo no mercado interno, exceto aquelas originárias da venda de títulos da dívida pública.
2120.00.00	Operações de Crédito Externas registra o valor total da arrecadação da receita decorrente da colocação de títulos públicos ou de empréstimos obtidos junto a organizações estatais ou particulares, sediadas no exterior.

2129.00.00	Outras Operações de Crédito Externas registra o valor total da arrecadação de receita com as demais operações de crédito externas não contempladas no plano de contas.
2200.00.00	alienação de bens registra o valor total da receita decorrente da alienação de bens moveis e imóveis.
2210.00.00	alienação de bens móveis registra o valor total da arrecadação da receita de alienação de bens moveis tais: como títulos, mercadorias, bens inservíveis ou desnecessários e outros.
2211.00.00	Alienação de Títulos Mobiliários registra o valor total da receita arrecadada com a alienação de títulos e valores mobiliários.
2212.00.00	Alienação de Estoques registra o valor total da receita proveniente da venda de estoques públicos ou privados, em consonância com a política agrícola nacional.
2219.00.00	alienação de outros bens móveis registra o valor total da arrecadação c/ alienação de outros bens moveis que não se enquadram nos itens anteriores.
2220.00.00	Alienação de Bens Imóveis registra o valor total da arrecadação da receita de alienação de bens imóveis, residenciais ou não, de propriedade da união.
2229.00.00	Alienação de Outros Bens Imóveis registra o valor total da arrecadação c/alienação de outros bens imóveis não enquadrados nos itens anteriores.
2300.00.00	Amortização de Empréstimos registra o valor total da receita relativa a amortização de empréstimos concedidos em títulos.
2300.30.00	Amortização de Empréstimos - Estados e Municípios registra o valor total da arrecadação das receitas provenientes da amortização de empréstimos aos estados e municípios. em 1989, a união foi autorizada a refinanciar, no prazo de vinte anos, em prestações semestrais, os saldos apurados em 01/01/90, das dívidas dos estados, do distrito federal e dos municípios, e das entidades das suas administrações direta e indireta, decorrentes de empréstimos que lhes tenham sido concedidos pelo tesouro nacional para honrar compromissos financeiros resultantes de operações de crédito externas (lei número 7976/89). esse refinanciamento obrigou ainda, o financiamento do montante da dívida externa daquelas entidades, vencíveis em cada exercício civil, contratadas até 31/12/88, que contam com garantia do tesouro nacional e com prazo superior a trezentos e sessenta dias. inclui, também, as operações de crédito internas realizadas com base no disposto nos votos CMN num 340 e 548, ambos de 1989. os referidos financiamentos e refinanciamentos contam com prazo de carência para pagamento do principal até o último dia civil do exercício de 1994. posteriormente, foram objeto de refinanciamento pela união aos mesmos devedores, em moldes semelhantes ao caso anterior, apenas excluindo o período de carência e as repactuações previstas pela lei 7976/89, e dos saldos devedores existentes em 30/06/93, inclusive parcelas vencidas, de todas as operações de crédito internas contratadas até 30/09/91, junto a órgãos e entidades controladas direta ou indiretamente pela união (lei 8727/93). em ambos os casos os valores efetivamente recebidos pelo tesouro nacional a conta desses refinanciamentos serão destinados exclusivamente ao pagamento das entidades originalmente credoras.
2300.40.00	Amortização de Empréstimos - Refinanciamento de Dívida de Médio e Longo Prazo registra o valor total da receita auferida com a amortização, financiamento e refinanciamento de empréstimos.
2300.70.00	Outras Amortizações de Empréstimos registra o valor total da receita proveniente de pagamento de parcelas de outros empréstimos, financiamento e refinanciamento que não se enquadram nos itens anteriores.
2300.70.02	Amortização de Empréstimos - Em Contratos registra o valor total receita decorrente de amortização em contrato de financiamento celebrados entre a união e as unidades da federação, estando a primeira autorizada a receber bens, direitos e ações. os estados poderão utilizar os créditos não repassados pela união, relativos a atualização monetária do ipi-exportação.
2300.80.00	Amortização de Financiamentos registra o valor total da receita proveniente de retornos de refinanciamentos da dívida interna de estados, do distrito federal e de municípios, bem como de suas autarquias, fundações públicas e empresas nas quais detenham, direta ou indiretamente, o controle acionário. Esses recursos serão destinados, exclusivamente, ao pagamento de amortizações, juros e encargos da dívida assumida pela união na forma da lei n. 8388, de 30 de dezembro de 1991. retornos de refinanciamentos da dívida

	externa do setor público brasileiro, na forma estabelecida pela resolução num. 20, de 20 de junho de 1991, do Senado Federal. serão aplicados, exclusivamente, nos pagamentos de amortizações e encargos resultantes de operações de crédito externa contraídas pela União para atender esses refinanciamentos. em ambos os casos, os recursos depositados junto ao Banco Central do Brasil, para pagamento dessas dívidas, foram transferidos para o Tesouro Nacional e utilizados na amortização da dívida pública federal interna.
2300.80.01	Amortização de Financiamentos de Bens registra o valor total receita decorrente de amortização de bens.
2300.80.02	Amortização de Financiamentos de Projetos registra o valor total receita decorrente de amortização de projetos.
2300.99.00	Amortização de Financiamentos Diversos registra o valor total da receita proveniente de pagamento de parcelas de outros empréstimos, financiamento e refinanciamento que não se enquadram nos itens anteriores.
2400.00.00	Transferências de Capital registra o valor total das transferências de capital (transferências inter e intragovernamentais, instituições privadas, ao exterior e a pessoas), tendo por finalidade concorrer para a formação de um bem de capital, estando vinculadas a constituição ou aquisição do mesmo.
2420.00.00	Transferências Intergovernamentais registra o valor total das receitas recebidas através de transferências intragovernamentais de capital (transferências ocorridas no âmbito de uma mesma esfera de governo).
2421.00.00	Transferências Da União : registra o valor total das receitas recebidas através de transferências de capital da União recebidas pelas entidades da administração federal, inclusive fundações instituídas pelo poder público, transferidos pela União.
2421.01.00	Participação na Receita Da União registra o valor total da receita arrecadada com a cota-parte do fundo de participação dos estados e DF.
2421.09.00	Outras Transferências da União registra o valor total das receitas recebidas através de transferência de outros recursos do Tesouro Nacional que não se enquadrem nos anteriores, tais como os recursos diretamente arrecadados por órgãos da administração direta, em especial os órgãos autônomos instituídos com base no art. 172 do decreto-lei num. 200/67, transferidos aos respectivos fundos.
2421.09.01	Transferência Financeira - L.C. Nº 87/96 registra o valor total dos recursos de transferências aos estados, Distrito Federal e aos municípios atendidos limites, critérios, prazos e demais condições fixados no anexo a lei complementar num. 87 de 13/09/96, com base no produto de arrecadação do imposto estadual sobre operações relativas a circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS.
2421.09.99	Demais Transferências da União registra o valor total das demais transferências da União que não se enquadram nos itens anteriores.
2422.00.00	transferências dos estados registra o valor total dos recursos recebidos pelas demais esferas de governo e respectivas entidades da administração descentralizada, transferidos pelos estados.
2422.01.00	participação na receita dos estados registra o valor total dos recursos recebidos pelos municípios, por sua participação constitucional na arrecadação de receitas estaduais, as parcelas do imposto sobre a propriedade de veículos automotores IPVA, e do imposto sobre operações relativas a circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, pertencentes aos municípios, devem ser classificadas em contas a serem discriminadas como desdobramento desse título.
2422.09.00	Outras Transferências dos Estados registra o valor total das receitas para atender suas necessidades de identificação, as demais esferas de governo poderão desdobrar esse item, discriminando os recursos transferidos pelos estados que não estejam especificados.
2423.00.00	Transferências dos Municípios registra o valor total dos recursos recebidos pelas demais esferas de governo e de suas entidades da administração descentralizada, transferidos pelos municípios.
2430.00.00	Transferências de Instituições Privadas registra o valor total das receitas recebidas através de transferências de instituições privadas que identificam recursos de incentivos fiscais (FINOR, FINAM, FUNRES, EDUCAR, PROMOÇÃO CULTURAL E PROMOÇÃO DO DESPORTO AMADOR), creditados diretamente por pessoas

	jurídicas, em conta de entidades da administração federal descentralizada. englobam ainda contribuições e doações a governos realizados por instituições privadas.
2440.00.00	Transferências do Exterior registra o valor total dos recursos recebidos de organismos e fundos internacionais, de governos estrangeiros e instituições privadas internacionais.
2450.00.00	Transferências de Pessoas registra o valor total das receitas recebidas através de transferências de pessoas físicas referentes a doações a governos e entidades da administração descentralizada.
2470.00.00	Transferências de Convênios registra o valor total dos recursos oriundos de convênios firmados, com ou sem contraprestações de serviços, por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes, destinados a custear despesas de capital.
2471.00.00	Transferência de Convênios da União e de suas Entidades registra o valor total dos recursos oriundos de convênios firmados, com ou sem contraprestações de serviços, com a união ou com suas entidades, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes, e destinados a custear despesas de capital. quando o convênio for entre entidades federais a entidade transferidora não poderá integrar o orçamento da seguridade social da união.
2472.00.00	Transferência de Convênios dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades registra o valor total dos recursos oriundos de convênios firmado com ou sem contraprestações de serviços com estados ou com Distrito Federal e respectivas entidades públicas, para realização de objetivo de interesse comum dos partícipes, destinados a custear despesas de capital.
2473.00.00	Transferência de Convênios dos Municípios e de suas Entidades registra o valor total dos recursos oriundos de convênios firmados, com ou sem contraprestações de serviços com municípios ou com suas entidades públicas, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes, destinados a custear despesas de capital.
2474.00.00	Transferência de Convênios de Instituições Privadas registra o valor total dos recursos oriundos de convênios firmados, com ou sem contraprestações de serviços, com instituições privadas, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes destinados a custear despesas de capital.
2500.00.00	Outras Receitas de Capital registra o valor total arrecadado com outras receitas vinculadas ao acréscimo patrimonial da unidade. encontram-se no desdobramento desse título a integralização do capital social, os saldos de exercícios anteriores e as outras receitas.
2520.00.00	Integralização do Capital Social registra o valor total dos recursos recebidos pelas empresas públicas, ou sociedades de economia mista, como participação em seu capital social.
2580.00.00	Saldo dos Exercícios Anteriores registra o valor total dos recursos oriundos de incorporação do superávit financeiro de entidade pública federal.
2580.0100	Saldo dos Exercícios Anteriores - Convênios registra o valor total dos recursos oriundos da apuração de saldo dos exercícios anteriores.
2580.02.00	Saldo dos Exercícios Anteriores - Operações de Crédito registra o valor total dos recursos de operações de crédito oriundos de saldos de exercícios anteriores.
2580.03.00	Saldo dos Exercícios Anteriores - Recursos do Tesouro Nacional registra o valor total dos recursos do tesouro nacional oriundos da apuração de saldos de exercícios anteriores.
2580.04.00	Saldo dos Exercícios Anteriores - Recursos Diretamente Arrecadados registra o valor total dos recursos diretamente arrecadados oriundos da apuração de saldo de exercícios anteriores.
2580.99.00	Saldo dos Exercícios Anteriores - Recursos Diversos registra o valor total dos recursos diversos oriundos da apuração de saldos de exercícios anteriores.
2590.00.00	Outras Receitas registra o valor total da arrecadação de outras receitas de natureza eventual não contempladas no plano de contas. neste título são classificadas as receitas de capital que não atendam as especificações anteriores. deve ser empregado apenas no caso de impossibilidade de utilização dos demais títulos.

ANEXO II

NATUREZA DA DESPESA

I - DA ESTRUTURAA - CATEGORIAS ECONÔMICAS

- 3 - Despesas Correntes
- 4 - Despesas de Capital

B - GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA

- 1 - Pessoal e Encargos Sociais
- 2 - Juros e Encargos da Dívida
- 3 - Outras Despesas Correntes
- 4 - Investimentos
- 5 - Inversões Financeiras
- 6 - Amortização da Dívida

C - MODALIDADES DE APLICAÇÃO

- 20 - Transferências à União
- 30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal
- 40 - Transferências a Municípios
- 50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
- 60 - Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos
- 70 - Transferências a Instituições Multigovernamentais Nacionais
- 80 - Transferências ao Exterior
- 90 - Aplicações Diretas
- 99 - A Definir

D - ELEMENTOS DE DESPESA

- 01 - Aposentadorias e Reformas
- 03 - Pensões
- 04 - Contratação por Tempo Determinado
- 05 - Outros Benefícios Previdenciários
- 06 - Benefício Mensal ao Deficiente e ao Idoso
- 07 - Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência
- 08 - Outros Benefícios Assistenciais
- 09 - Salário-Família
- 10 - Outros Benefícios de Natureza Social
- 11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil
- 12 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar
- 13 - Obrigações Patronais
- 14 - Diárias - Civil
- 15 - Diárias - Militar
- 16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil
- 17 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar
- 18 - Auxílio Financeiro a Estudantes
- 19 - Auxílio-Fardamento

- 20 - Auxílio Financeiro a Pesquisadores
- 21 - Juros sobre a Dívida por Contrato
- 22 - Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato
- 23 - Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária
- 24 - Outros Encargos sobre a Dívida Mobiliária
- 25 - Encargos sobre Operações de Crédito por Antecipação da Receita
- 26 - Obrigações decorrentes de Política Monetária
- 27 - Encargos pela Honra de Avais, Garantias, Seguros e Similares
- 28 - Remuneração de Cotas de Fundos Autárquicos
- 30 - Material de Consumo
- 32 - Material de Distribuição Gratuita
- 33 - Passagens e Despesas com Locomoção
- 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização
- 35 - Serviços de Consultoria
- 36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física
- 37 - Locação de Mão-de-Obra
- 38 - Arrendamento Mercantil
- 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
- 41 - Contribuições
- 42 - Auxílios
- 43 - Subvenções Sociais
- 45 - Equalização de Preços e Taxas
- 46 - Auxílio-Alimentação
- 47 - Obrigações Tributárias e Contributivas
- 48 - Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas
- 49 - Auxílio-Transporte
- 51 - Obras e Instalações
- 52 - Equipamentos e Material Permanente
- 61 - Aquisição de Imóveis
- 62 - Aquisição de Produtos para Revenda
- 63 - Aquisição de Títulos de Crédito
- 64 - Aquisição de Títulos Representativos de Capital já Integralizado
- 65 - Constituição ou Aumento de Capital de Empresas
- 66 - Concessão de Empréstimos e Financiamentos
- 67 - Depósitos Compulsórios
- 71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado
- 72 - Principal da Dívida Mobiliária Resgatado
- 73 - Correção Monetária ou Cambial da Dívida Contratual Resgatada
- 74 - Correção Monetária ou Cambial da Dívida Mobiliária Resgatada
- 75 - Correção Monetária da Dívida de Operações de Crédito por Antecipação da Receita
- 76 - Principal Corrigido da Dívida Mobiliária Refinanciado
- 77 - Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciado
- 81 - Distribuição de Receitas
- 91 - Sentenças Judiciais
- 92 - Despesas de Exercícios Anteriores
- 93 - Indenizações e Restituições
- 94 - Indenizações e Restituições Trabalhistas
- 95 - Indenização pela Execução de Trabalhos de Campo
- 96 - Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado
- 99 - A Classificar

II - DOS CONCEITOS E ESPECIFICAÇÕES

A - CATEGORIAS ECONÔMICAS

3 - Despesas Correntes

Classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

4 - Despesas de Capital

Classificam-se nesta categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

B - GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA

1 - Pessoal e Encargos Sociais

Despesas de natureza salarial decorrentes do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, contribuição a entidades fechadas de previdência, bem como soldo, gratificações e adicionais, previstos na estrutura remuneratória dos militares, e ainda, despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado, despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público, quando se referir à substituição de servidores, e despesas com a substituição de mão-de-obra constantes dos contratos de terceirização quando se tratar de categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos do quadro de pessoal, exceto nos casos de cargo ou categoria em extinção, em atendimento ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000.

2 - Juros e Encargos da Dívida

Despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.

3 - Outras Despesas Correntes

Despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público, quando não se referir à substituição de servidores de categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos do quadro de pessoal, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

4 - Investimentos

Despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

5 - Inversões Financeiras

Despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas.

6 - Amortização da Dívida

Despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

7 - MODALIDADES DE APLICAÇÃO

20 - Transferências à União

Despesas realizadas pelos Estados, Municípios ou pelo Distrito Federal, mediante transferência de recursos financeiros à União, inclusive para suas entidades da administração indireta.

30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal

Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Municípios aos Estados e ao Distrito Federal, inclusive para suas entidades da administração indireta.

40 - Transferências a Municípios

Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Estados aos Municípios, inclusive para suas entidades da administração indireta.

50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos

Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública.

60 - Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos

Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades com fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública.

70 - Transferências a Instituições Multigovernamentais Nacionais

Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades nacionais, criadas e mantidas por dois ou mais entes da Federação.

80 - Transferências ao Exterior

Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros a órgãos e entidades governamentais pertencentes a outros países, a organismos internacionais e a fundos instituídos por diversos países, inclusive aqueles que tenham sede ou recebam os recursos no Brasil.

90 - Aplicações Diretas

Aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo.

99 - A Definir

Modalidade de utilização exclusiva do Poder Legislativo, ficando vedada a execução orçamentária enquanto não houver sua definição.

D - ELEMENTOS DE DESPESA

01 - Aposentadorias e Reformas

Despesas com pagamentos de inativos civis, militares reformados e segurados do plano de benefícios da previdência social.

03 - Pensões

Despesas com pensionistas civis e militares; pensionistas do plano de benefícios da previdência social; pensões concedidas por lei específica ou por sentenças judiciais.

04 - Contratação por Tempo Determinado

Despesas com a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de acordo com a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e alterações posteriores, inclusive obrigações patronais e outras despesas variáveis, quando for o caso. Se a contratação se referir a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos do quadro de pessoal a despesa será classificada no grupo de despesa "1 - Pessoal e Encargos Sociais".

05 - Outros Benefícios Previdenciários

Despesas com outros benefícios do sistema previdenciário exclusive aposentadoria, reformas e pensões.

06 - Benefício Mensal ao Deficiente e ao Idoso

Despesas decorrentes do cumprimento do art. 203, item V, da Constituição Federal, que dispõe:

"Art. 203 - A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I -

II -

III -

IV -

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei".

07 - Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência

Despesas com os encargos da entidade patrocinadora no regime de previdência fechada, para complementação de aposentadoria.

08 - Outros Benefícios Assistenciais

Despesas com: Auxílio-Funeral devido à família do servidor falecido na atividade, ou aposentado, ou a terceiro que custear, comprovadamente, as despesas com o funeral do ex-servidor; Auxílio-Reclusão devido à família do servidor afastado por motivo de prisão; Auxílio-Natalidade devido à servidora, cônjuge ou companheiro servidor público por motivo de nascimento de filho; Auxílio-Creche.

09 - Salário-Família

Benefício pecuniário devido aos dependentes econômicos do servidor estatutário. Não inclui os servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, os quais são pagos à conta do plano de benefícios da previdência social.

10 - Outros Benefícios de Natureza Social

Despesas com abono PIS/PASEP e Seguro-Desemprego, em cumprimento aos §§ 3º e 4º do art. 239 da Constituição Federal.

11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil

Despesas com: Vencimento; Salário Pessoal Permanente; Vencimento ou Salário de Cargos de Confiança; Vencimento do Pessoal em Disponibilidade Remunerada; Gratificação Adicional Pessoal Disponível; Representação Mensal; Gratificação de Interiorização; Gratificação de Dedicção Exclusiva; Gratificação de Regência de Classe; Retribuição Básica (Vencimentos ou Salário no Exterior); Diferenças Individuais Permanentes; Adicional de Insalubridade; Gratificação pela Chefia ou Coordenação de Curso de Área ou Equivalente; Gratificação por Produção Suplementar; Gratificação por Trabalho de Raios X ou Substâncias Radioativas; Adicionais de Periculosidade; Férias Antecipadas de Pessoal Permanente; Aviso Prévio (cumprido); Férias Vencidas e Proporcionais; Férias Indenizadas (Férias em dobro e abono pecuniário); Parcela Incorporada (ex-quinotos e ex-décimos); Gratificação pela Chefia de Departamento, Divisão ou Equivalente; Adiantamento do 13º Salário; 13º Salário Proporcional; Incentivo Funcional - Sanitarista; Gratificação de Direção Geral ou Direção (Magistério de 1º e 2º Graus); Gratificação de Função-Magistério Superior; Gratificação de Atendimento e Habilitação Previdenciários; Gratificação Especial de Localidade; Aviso Prévio Indenizado; Gratificação de Desempenho das Atividades Rodoviárias; Gratificação da Atividade de Fiscalização do Trabalho; Gratificação de Engenheiro Agrônomo; Vantagens Pecuniárias de Ministro de Estado; Gratificação de Natal; Gratificação de Estimulo à Fiscalização e Arrecadação aos Fiscais de Contribuições da Previdência e de Tributos Federais; Gratificação por Encargo de Curso ou de Concurso; Gratificação de Produtividade do Ensino; Licença-Prêmio por assiduidade; Adicional Noturno; Adicional de Férias 1/3 (art. 7º, item XVII, da Constituição); Indenização de Habilitação Policial; Gratificação de Habilitação Profissional; Abono Provisório; Gratificação de Atividade; pró-labore de Procuradores; Gratificação de Representação de Gabinete; e outras correlatas.

12 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar

Despesas com: Soldo; Gratificação de Tempo de Serviço; Gratificação de Habilitação Militar; Gratificação de Compensação Orgânica (Raios X, imersão, mergulho, salto em pára-quedas e controle de tráfego aéreo); Gratificação de Atividade Militar; Gratificação de Condição Especial de Trabalho; Adicional de Férias; Adicional Natalino; e demais adicionais e indenizações regulares e eventuais, exceto diárias, previstos na estrutura remuneratória dos militares.

13 - Obrigações Patronais

Despesas com encargos que a administração tem pela sua condição de empregadora, resultantes de pagamento de pessoal, tais como Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e contribuições para Institutos de Previdência.

14 - Diárias - Civil

Cobertura de despesas de alimentação, pousada e locomoção urbana, com o servidor público estatutário ou celetista que se deslocar de sua sede em objeto de serviço, em caráter eventual ou transitório, entendido como sede o Município onde a repartição estiver instalada e onde o servidor tiver exercício em caráter permanente.

15 - Diárias - Militar

Despesas decorrentes do deslocamento do militar da sede de sua unidade por motivo de serviço, destinadas à indenização das despesas de alimentação e pousada.

16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil

Despesas relacionadas às atividades do cargo/emprego ou função do servidor, e cujo pagamento só se efetua em circunstâncias específicas, tais como: hora-extra; substituições; e outras despesas da espécie, decorrentes do pagamento de pessoal dos órgãos e entidades da administração direta e indireta.

17 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar

Despesas eventuais, exceto diárias, devidas em virtude do exercício da atividade militar.

18 - Auxílio Financeiro a Estudantes

Despesa com ajuda financeira concedida pelo Estado a estudantes comprovadamente carentes, e concessão de auxílio para o desenvolvimento de estudos e pesquisas de natureza científica, realizadas por pessoas físicas na condição de estudante, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

19 - Auxílio-Fardamento

Despesas com o auxílio-fardamento, pago diretamente ao servidor ou militar.

20 - Auxílio Financeiro a Pesquisadores

Apoio financeiro concedido a pesquisadores, individual ou coletivamente, exceto na condição de estudante, no desenvolvimento de pesquisas científicas e tecnológicas, nas suas mais diversas modalidades, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

21 - Juros sobre a Dívida por Contrato

Despesas com juros referentes a operações de crédito efetivamente contratadas.

22 - Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato

Despesas com outros encargos da dívida pública contratada, tais como: taxas, comissões bancárias, prêmios, imposto de renda e outros encargos.

23 - Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária

Despesas com a remuneração real devida pela aplicação de capital de terceiros em títulos públicos.

24 - Outros Encargos sobre a Dívida Mobiliária

Despesas com outros encargos da dívida mobiliária, tais como: comissão, corretagem, seguro, etc.

25 - Encargos sobre Operações de Crédito por Antecipação da Receita

Despesas com o pagamento de encargos da dívida pública, inclusive os juros decorrentes de operações de crédito por antecipação da receita, conforme art. 165, § 8º, da Constituição.

26 - Obrigações decorrentes de Política Monetária

Despesas com a cobertura do resultado negativo do Banco Central do Brasil, como autoridade monetária, apurado em balanço, nos termos da legislação vigente.

27 - Encargos pela Honra de Avais, Garantias, Seguros e Similares

Despesas que a administração é compelida a realizar em decorrência da honra de avais, garantias, seguros, fianças e similares concedidos.

28 - Remuneração de Cotas de Fundos Autárquicos

Encargos decorrentes da remuneração de cotas de fundos autárquicos, à semelhança de dividendos, em razão dos resultados positivos desses fundos.

30 - Material de Consumo

Despesas com álcool automotivo; gasolina automotiva; diesel automotivo; lubrificantes automotivos; combustível e lubrificantes de aviação; gás engarrafado; outros combustíveis e lubrificantes; material biológico, farmacológico e laboratorial; animais para estudo, corte ou abate; alimentos para animais; material de coudelaria ou de uso zootécnico; sementes e mudas de plantas; gêneros de alimentação; material de construção para reparos em imóveis; material de manobra e patrulhamento; material de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; material de expediente; material de cama e mesa, copa e cozinha, e produtos de higienização; material gráfico e de processamento de dados; aquisição de disquete; material para esportes e diversões; material para fotografia e filmagem; material para instalação elétrica e eletrônica; material para manutenção, reposição e aplicação; material odontológico, hospitalar e ambulatorial; material químico; material para telecomunicações; vestuário, fardamento, tecidos e aviamentos; material de acondicionamento e embalagem; suprimento de proteção ao vôo; suprimento de aviação; sobressalentes de máquinas e motores de navios e esquadra; explosivos e munições e outros materiais de uso não-duradouro.

31 -

32 - Material de Distribuição Gratuita

Despesas com aquisição de materiais para distribuição gratuita, tais como: prêmios e condecorações; medalhas, troféus; livros didáticos; medicamentos e outros materiais que possam ser distribuídos gratuitamente.

33 - Passagens e Despesas com Locomoção

Despesas com aquisição de passagens (aéreas, terrestres, fluviais ou marítimas), taxas de embarque, seguros, fretamento, locação ou uso de veículos para transporte de pessoas e suas respectivas bagagens e mudanças em objeto de serviço.

34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização

Despesas relativas à mão-de-obra, constantes dos contratos de terceirização, que sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos do quadro de pessoal classificáveis no grupo de despesa "1 - Pessoal e Encargos Sociais", em obediência ao disposto no art. 18 § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000. Quando a mão-de-obra envolver categorias funcionais em extinção a despesa será classificada nos mesmos elementos das demais despesas do contrato e no grupo de despesa "3 - Outras Despesas Correntes".

35 - Serviços de Consultoria

Despesas decorrentes de contratos com pessoas físicas ou jurídicas, prestadoras de serviços nas áreas de consultorias técnicas ou auditorias financeiras ou jurídicas, ou assemelhadas.

36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física

Despesas decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.

37 - Locação de Mão-de-Obra

Despesas com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como limpeza e higiene, vigilância ostensiva e outros, nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado.

38 - Arrendamento Mercantil

Despesas com a locação de equipamentos e bens móveis, com opção de compra ao final do contrato.

39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica

Despesas com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telefone, telex, correios, etc.); fretes e carretos; pedágio; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; despesas miúdas de pronto pagamento; vale-transporte; vale-refeição; auxílio-creche (exclusiva indenização a servidor); software; habilitação de telefonia fixa e móvel celular; e outros congêneres.

41 - Contribuições

Despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens e serviços e não seja reembolsável pelo receptor, bem como as destinadas a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, observado, respectivamente, o disposto nos arts. 25 e 26 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

42 - Auxílios

Despesas destinadas a atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras de outras esferas de governo ou de entidades privadas sem fins lucrativos, observado, respectivamente, o disposto nos arts. 25 e 26 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

43 - Subvenções Sociais

Cobertura de despesas de instituições privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, de acordo com os arts. 16, parágrafo único, e 17 da Lei nº 4.320, de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

45 - Equalização de Preços e Taxas

Despesas para cobrir a diferença entre os preços de mercado e o custo de remissão de gêneros alimentícios ou outros bens, bem como a cobertura do diferencial entre níveis de encargos praticados em determinados financiamentos governamentais e os limites máximos admissíveis para efeito de equalização.

46 - Auxílio-Alimentação

Despesas com auxílio-alimentação pago em pecúnia diretamente aos servidores públicos federais civis ativos ou empregados da Administração Pública direta e indireta, inclusive de caráter indenizatório.

47 - Obrigações Tributárias e Contributivas

Despesas decorrentes do pagamento de tributos e contribuições sociais e econômicas (Imposto de Renda, ICMS, IPVA, IPTU, Taxa de Limpeza Pública, COFINS, PIS/PASEP, CPMF, etc.), exceto as incidentes sobre a folha de salários, classificadas como obrigações patronais, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso das obrigações de que trata este elemento de despesa.

48 - Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas

Despesas com a concessão de auxílio financeiro diretamente a pessoas físicas, sob as mais diversas modalidades, tais como ajuda ou apoio financeiro e subsídio ou complementação na aquisição de bens, não classificados explicita ou implicitamente em outros elementos de despesa, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

49 - Auxílio-Transporte

Despesa com Auxílio-Transporte pago em pecúnia, de natureza jurídica indenizatória, destinado ao custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual pelos servidores e empregados, nos deslocamentos de suas residências para os locais de trabalho e vice-versa, ou trabalho-trabalho nos casos de acumulação lícita de cargos ou empregos.

51 - Obras e Instalações

Despesas com estudos e projetos; início, prosseguimento e conclusão de obras; pagamento de pessoal temporário não pertencente ao quadro da entidade e necessário à realização das mesmas; pagamento de obras contratadas; instalações que sejam incorporáveis ou inerentes ao imóvel, tais como elevadores, aparelhagem para ar condicionado central, etc.

52 - Equipamentos e Material Permanente

Despesas com aquisição de aeronaves; aparelhos de medição; aparelhos e equipamentos de comunicação; aparelhos, equipamentos e utensílios médico, odontológico, laboratorial e hospitalar; aparelhos e equipamentos para esporte e diversões; aparelhos e utensílios domésticos; armamentos; bandeiras, flâmulas e insígnias; coleções e materiais bibliográficos; embarcações, equipamentos de manobra e patrulhamento; equipamentos de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; instrumentos musicais e artísticos; máquinas, aparelhos e equipamentos de uso industrial; máquinas, aparelhos e equipamentos gráficos e equipamentos diversos; máquinas, aparelhos e utensílios de escritório; máquinas, ferramentas e utensílios de oficina; máquinas, tratores e equipamentos agrícolas, rodoviários e de movimentação de carga; mobiliário em geral; obras de arte e peças para museu; semoventes; veículos diversos; veículos ferroviários; veículos rodoviários; outros materiais permanentes.

61 - Aquisição de Imóveis

Despesas com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização de obras ou para sua pronta utilização.

62 - Aquisição de Produtos para Revenda

Despesas com a aquisição de bens destinados à venda futura.

63 - Aquisição de Títulos de Crédito

Despesas com a aquisição de títulos de crédito não representativos de quotas de capital de empresas.

64 - Aquisição de Títulos Representativos de Capital já Integralizado

Despesas com a aquisição de ações ou quotas de qualquer tipo de sociedade, desde que tais títulos não representem constituição ou aumento de capital.

65 - Constituição ou Aumento de Capital de Empresas

Despesas com a constituição ou aumento de capital de empresas industriais, agrícolas, comerciais ou financeiras, mediante subscrição de ações representativas do seu capital social.

66 - Concessão de Empréstimos e Financiamentos

Concessão de qualquer empréstimo ou financiamento, inclusive bolsas de estudo reembolsáveis.

67 - Depósitos Compulsórios

Depósitos compulsórios exigidos por legislação específica, ou determinados por decisão judicial.

71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado

Despesas com a amortização efetiva do principal da dívida pública contratual, interna e externa.

72 - Principal da Dívida Mobiliária Resgatado

Despesas com a amortização efetiva do valor nominal do título da dívida pública mobiliária, interna e externa.

73 - Correção Monetária ou Cambial da Dívida Contratual Resgatada

Despesas decorrentes da atualização do valor do principal da dívida contratual, interna e externa, efetivamente amortizado.

74 - Correção Monetária ou Cambial da Dívida Mobiliária Resgatada

Despesas decorrentes da atualização do valor nominal do título da dívida pública mobiliária, efetivamente amortizado.

75 - Correção Monetária da Dívida de Operações de Crédito por Antecipação de Receita

Correção Monetária da Dívida decorrente de operação de crédito por antecipação de receita.

76 - Principal Corrigido da Dívida Mobiliária Refinanciado

Despesas com o refinanciamento do principal da dívida pública mobiliária, interna e externa, inclusive correção monetária ou cambial, com recursos provenientes da emissão de novos títulos da dívida pública mobiliária.

77 - Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciado

Despesas com o refinanciamento do principal da dívida pública contratual, interna e externa, inclusive correção monetária ou cambial, com recursos provenientes da emissão de títulos da dívida pública mobiliária.

81 - Distribuição de Receitas

Despesas decorrentes da entrega a outras esferas de governo de receitas tributárias, de contribuições e de outras receitas vinculadas, de competência do órgão transferidor, prevista na legislação vigente.

91 - Sentenças Judiciais

Despesas resultantes de:

a) pagamento de precatórios, em cumprimento ao disposto no art. 100 e seus parágrafos da Constituição, e no art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT;

b) cumprimento de sentenças judiciais, transitadas em julgado, de empresas públicas e sociedades de economia mista, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;

c) cumprimento de sentenças judiciais, transitadas em julgado, de pequeno valor, na forma definida em lei, nos termos do § 3º do art. 100 da Constituição; e

d) cumprimento de decisões judiciais, proferidas em Mandados de Segurança e Medidas Cautelares, referentes a vantagens pecuniárias concedidas e ainda não incorporadas em caráter definitivo às remunerações dos beneficiários.

92 - Despesas de Exercícios Anteriores

Cumprimento do art. 37 da Lei nº 4.320, de 1964, que dispõe:

“Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagas à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica”.

93 - Indenizações e Restituições

Despesas com indenizações, exclusive as trabalhistas, e restituições, devidas por órgãos e entidades a qualquer título, inclusive indenização de transporte, indenização de moradia e ajuda de custo devidas aos militares e servidores e empregados civis e devolução de receitas quando não for possível efetuar essa restituição mediante a compensação com a receita correspondente.

94 - Indenizações e Restituições Trabalhistas

Despesas de natureza salarial resultantes do pagamento efetuado a servidores públicos civis e empregados de entidades integrantes da administração pública, em função da perda da condição de servidor ou empregado, inclusive pela participação em programa de desligamento voluntário, bem como a restituição de valores descontados indevidamente, quando não for possível efetuar essa restituição mediante compensação com a receita correspondente.

95 - Indenização pela Execução de Trabalhos de Campo

Despesas com indenizações devidas aos servidores que se afastarem de seu local de trabalho, sem direito à percepção de diárias, para execução de trabalhos de campo, tais como os de ampanha de combate e controle de endemias; marcação, inspeção e manutenção de marcos decisórios; topografia, pesquisa, saneamento básico, inspeção e fiscalização de fronteiras internacionais.

96 - Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado

Ressarcimento das despesas realizadas pelo órgão ou entidade de origem quando o servidor pertencer a outras esferas de governo ou a empresas estatais não-dependentes e optar pela remuneração do cargo efetivo, nos termos das normas vigentes.

99 - A Classificar

Elemento transitório que deverá ser utilizado enquanto se aguarda a classificação em elemento específico, vedada a sua utilização na execução orçamentária.

ANEXO III

DISCRIMINAÇÃO DAS NATUREZAS DE DESPESA

CODIGO	DESCRIÇÃO
3.0.00.00.00	DESPESAS CORRENTES
3.1.00.00.00	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS
3.1.30.00.00	Transferências a Estados e ao Distrito Federal
3.1.30.41.00	Contribuições
3.1.80.00.00	Transferências ao Exterior
3.1.80.04.00	Contratação por Tempo Determinado
3.1.80.34.00	Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Terceirização
3.1.90.00.00	Aplicações Diretas
3.1.90.01.00	Aposentadorias e Reformas
3.1.90.03.00	Pensões
3.1.90.04.00	Contratação por Tempo Determinado
3.1.90.07.00	Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência
3.1.90.09.00	Salário-Família
3.1.90.11.00	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil
3.1.90.12.00	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar
3.1.90.13.00	Obrigações Patronais
3.1.90.16.00	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil
3.1.90.17.00	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar
3.1.90.34.00	Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização
3.1.90.67.00	Depósitos Compulsórios
3.1.90.91.00	Sentenças Judiciais
3.1.90.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
3.1.90.94.00	Indenizações Restituições Trabalhistas
3.1.90.96.00	Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado
3.1.99.00.00	A Definir
3.1.99.99.00	A Classificar
3.2.00.00.00	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA
3.2.90.00.00	Aplicações Diretas
3.2.90.21.00	Juros sobre a Dívida por Contrato
3.2.90.22.00	Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato
3.2.90.23.00	Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária
3.2.90.24.00	Outros Encargos sobre a Dívida Mobiliária
3.2.90.25.00	Encargos sobre Operações de Crédito por Antecipação da Receita
3.2.90.91.00	Sentenças Judiciais
3.2.90.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
3.2.90.93.00	Indenizações e Restituições
3.2.99.00.00	A Definir
3.2.99.99.00	A Classificar
3.3.00.00.00	OUTRAS DESPESAS CORRENTES
3.3.20.00.00	Transferências à União
3.3.20.14.00	Diárias - Civil
3.3.20.30.00	Material de Consumo

3.3.20.35.00	Serviços de Consultoria
3.3.20.36.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física
3.3.20.39.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
3.3.20.41.00	Contribuições
3.3.30.00.00	<u>Transferências a Estados e ao Distrito Federal</u>
3.3.30.14.00	Diárias - Civil
3.3.30.30.00	Material de Consumo
3.3.30.35.00	Serviços de Consultoria
3.3.30.36.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física
3.3.30.39.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
3.3.30.41.00	Contribuições
3.3.30.43.00	Subvenções Sociais
3.3.30.81.00	Distribuição de Receitas
3.3.30.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
3.3.30.93.00	Indenizações e Restituições
3.3.40.00.00	Transferências a Municípios
3.3.40.30.00	Material de Consumo
3.3.40.35.00	Serviços de Consultoria
3.3.40.36.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física
3.3.40.39.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
3.3.40.41.00	Contribuições
3.3.40.43.00	Subvenções Sociais
3.3.40.81.00	Distribuição de Receitas
3.3.40.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
3.3.40.93.00	Indenizações e Restituições
3.3.50.00.00	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
3.3.50.39.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
3.3.50.41.00	Contribuições
3.3.50.43.00	Subvenções Sociais
3.3.50.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
3.3.60.00.00	Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos
3.3.60.41.00	Contribuições
3.3.70.00.00	Transferências a Instituições Multigovernamentais Nacionais
3.3.70.41.00	Contribuições
3.3.80.00.00	Transferências ao Exterior
3.3.80.04.00	Contratação por Tempo Determinado
3.3.80.14.00	Diárias - Civil
3.3.80.30.00	Material de Consumo
3.3.80.33.00	Passagens e Despesas com Locomoção
3.3.80.35.00	Serviços de Consultoria
3.3.80.36.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física
3.3.80.37.00	Locação de Mão-de-Obra
3.3.80.39.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
3.3.80.41.00	Contribuições
3.3.80.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
3.3.90.00.00	Aplicações Diretas
3.3.90.01.00	Aposentadorias e Reformas
3.3.90.03.00	Pensões
3.3.90.04.00	Contratação por Tempo Determinado
3.3.90.05.00	Outros Benefícios Previdenciários

3.3.90.06.00	Benefício Mensal ao Deficiente e ao Idoso
3.3.90.08.00	Outros Benefícios Assistenciais
3.3.90.09.00	Salário-Família
3.3.90.10.00	Outros Benefícios de Natureza Social
3.3.90.14.00	Diárias - Civil
3.3.90.15.00	Diárias - Militar
3.3.90.18.00	Auxílio Financeiro a Estudantes
3.3.90.19.00	Auxílio-Fardamento
3.3.90.20.00	Auxílio Financeiro a Pesquisadores
3.3.90.26.00	Obrigações decorrentes de Política Monetária
3.3.90.27.00	Encargos pela Honra de Avais, Garantias, Seguros e Similares
3.3.90.28.00	Remuneração de Cotas de Fundos Autárquicos
3.3.90.30.00	Material de Consumo
3.3.90.32.00	Material de Distribuição Gratuita
3.3.90.33.00	Passagens e Despesas com Locomoção
3.3.90.35.00	Serviços de Consultoria
3.3.90.36.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física
3.3.90.37.00	Locação de Mão-de-Obra
3.3.90.38.00	Arrendamento Mercantil
3.3.90.39.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
3.3.90.45.00	Equalização de Preços e Taxas
3.3.90.46.00	Auxílio-Alimentação
3.3.90.47.00	Obrigações Tributárias e Contributivas
3.3.90.48.00	Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas
3.3.90.49.00	Auxílio-Transporte
3.3.90.67.00	Depósitos Compulsórios
3.3.90.91.00	Sentenças Judiciais
3.3.90.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
3.3.90.93.00	Indenizações e Restituições
3.3.90.95.00	Indenização pela Execução de Trabalhos de Campo
3.3.99.00.00	A Definir
3.3.99.99.00	A Classificar

4.0.00.00.00 DESPESAS DE CAPITAL

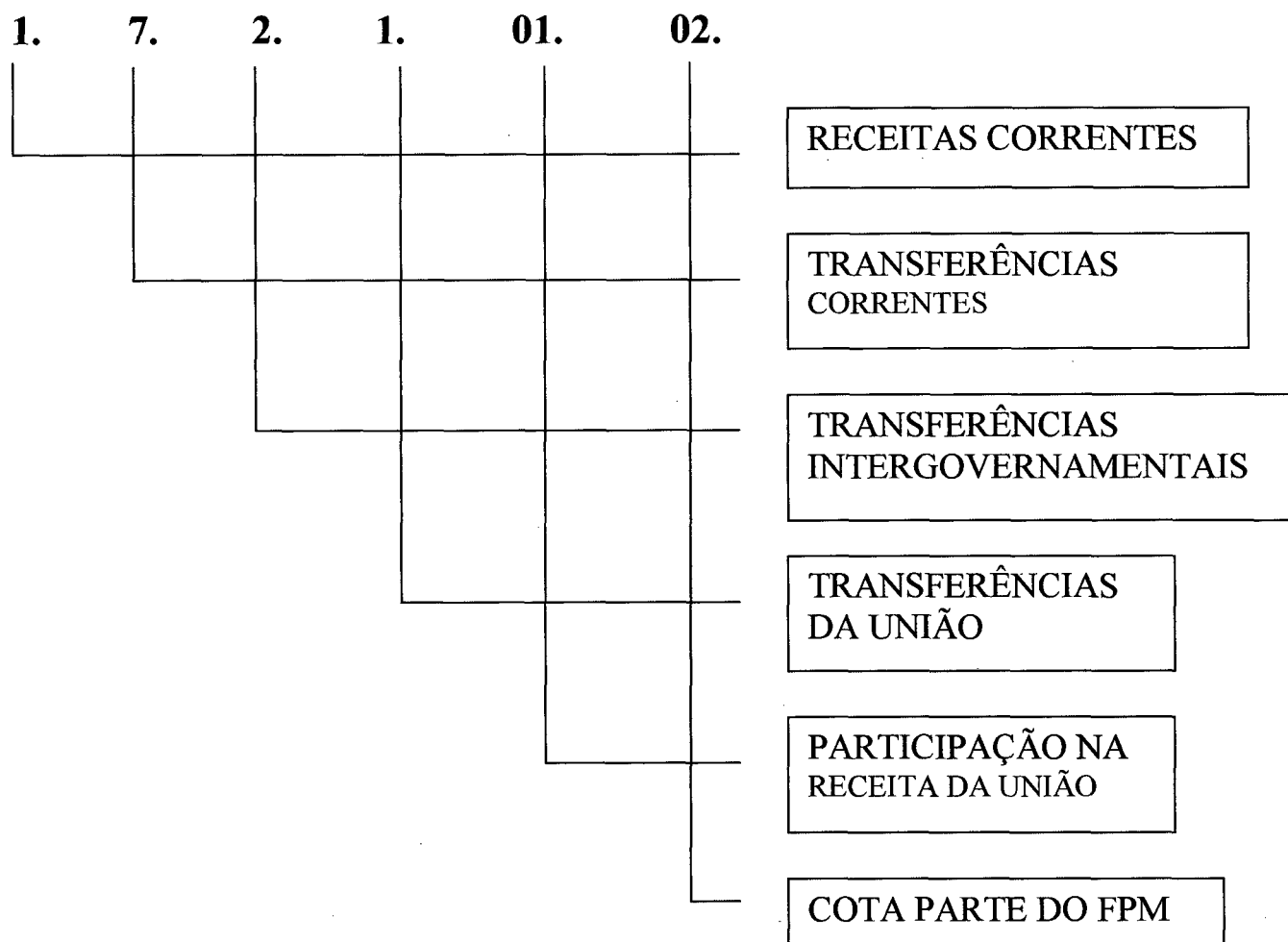
4.4.00.00.00	INVESTIMENTOS
4.4.20.00.00	Transferências à União
4.4.20.41.00	Contribuições
4.4.20.42.00	Auxílios
4.4.20.51.00	Obras e Instalações
4.4.20.52.00	Equipamentos e Material Permanente
4.4.20.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
4.4.20.93.00	Indenizações e Restituições
4.4.30.00.00	Transferências a Estados e ao Distrito Federal
4.4.30.41.00	Contribuições
4.4.30.42.00	Auxílios
4.4.30.51.00	Obras e Instalações
4.4.30.52.00	Equipamentos e Material Permanente
4.4.30.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
4.4.30.93.00	Indenizações e Restituições

4.4.40.00.00	Transferências a Municípios
4.4.40.41.00	Contribuições
4.4.40.42.00	Auxílios
4.4.40.51.00	Obras e Instalações
4.4.40.52.00	Equipamentos e Material Permanente
4.4.40.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
4.4.50.00.00	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
4.4.50.39.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
4.4.50.41.00	Contribuições
4.4.50.42.00	Auxílios
4.4.50.51.00	Obras e Instalações
4.4.50.52.00	Equipamentos e Material Permanente
4.4.60.00.00	Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos
4.4.60.41.00	Contribuições
4.4.70.00.00	Transferências a Instituições Multigovernamentais Nacionais
4.4.70.41.00	Contribuições
4.4.70.42.00	Auxílios
4.4.80.00.00	Transferências ao Exterior
4.4.80.41.00	Contribuições
4.4.80.42.00	Auxílios
4.4.80.51.00	Obras e Instalações
4.4.80.52.00	Equipamentos e Material Permanente
4.4.90.00.00	Aplicações Diretas
4.4.90.04.00	Contratação por Tempo Determinado
4.4.90.14.00	Diárias - Civil
4.4.90.17.00	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar
4.4.90.20.00	Auxílio Financeiro a Pesquisadores
4.4.90.30.00	Material de Consumo
4.4.90.33.00	Passagens e Despesas com Locomoção
4.4.90.35.00	Serviços de Consultoria
4.4.90.36.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física
4.4.90.37.00	Locação de Mão-de-Obra
4.4.90.39.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
4.4.90.51.00	Obras e Instalações
4.4.90.52.00	Equipamentos e Material Permanente
4.4.90.61.00	Aquisição de Imóveis
4.4.90.91.00	Sentenças Judiciais
4.4.90.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
4.4.90.93.00	Indenizações e Restituições
4.4.99.00.00	A Definir
4.4.99.99.00	A Classificar
4.5.00.00.00	INVERSÕES FINANCEIRAS
4.5.30.00.00	Transferências a Estados e ao Distrito Federal
4.5.30.41.00	Contribuições
4.5.30.42.00	Auxílios
4.5.30.61.00	Aquisição de Imóveis
4.5.30.64.00	Aquisição de Títulos Representativos de Capital já Integralizado
4.5.30.65.00	Constituição ou Aumento de Capital de Empresas
4.5.30.66.00	Concessão de Empréstimos e Financiamentos
4.5.40.00.00	Transferências a Municípios

4.5.40.41.00	Contribuições
4.5.40.42.00	Auxílios
4.5.40.64.00	Aquisição de Títulos Representativos de Capital já Integralizado
4.5.40.66.00	Concessão de Empréstimos e Financiamentos
4.5.50.00.00	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
4.5.50.66.00	Concessão de Empréstimos e Financiamentos
4.5.80.00.00	Transferências ao Exterior
4.5.80.66.00	Concessão de Empréstimos e Financiamentos
4.5.90.00.00	Aplicações Diretas
4.5.90.61.00	Aquisição de Imóveis
4.5.90.62.00	Aquisição de Produtos para Revenda
4.5.90.63.00	Aquisição de Títulos de Crédito
4.5.90.64.00	Aquisição de Títulos Representativos de Capital já Integralizado
4.5.90.65.00	Constituição ou Aumento de Capital de Empresas
4.5.90.66.00	Concessão de Empréstimos e Financiamentos
4.5.90.67.00	Depósitos Compulsórios
4.5.90.91.00	Sentenças Judiciais
4.5.90.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
4.5.90.93.00	Indenizações e Restituições
4.5.99.00.00	A Definir
4.5.99.99.00	A Classificar
4.6.00.00.00	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA
4.6.90.00.00	Aplicações Diretas
4.6.90.71.00	Principal da Dívida Contratual Resgatado
4.6.90.72.00	Principal da Dívida Mobiliária Resgatado
4.6.90.73.00	Correção Monetária ou Cambial da Dívida Contratual Resgatada
4.6.90.74.00	Correção Monetária ou Cambial da Dívida Mobiliária Resgatada
4.6.90.75.00	Correção Monetária da Dívida de Operações de Crédito por Antecipação da Receita
4.6.90.76.00	Principal Corrigido da Dívida Mobiliária Refinanciado
4.6.90.77.00	Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciado
4.6.90.91.00	Sentenças Judiciais
4.6.90.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
4.6.90.93.00	Indenizações e Restituições
4.6.99.00.00	A Definir
4.6.99.99.00	A Classificar
9.9.99.99.99	Reserva de Contingência

Anexo XI

EXEMPLO DA FORMAÇÃO DO CÓDIGO DA RECEITA



Fonte: XXXII Curso sobre Orçamento Municipal. Porto Alegre: Delegação de Prefeituras Municipais, 2001, p.24 (Apostila).

Anexo XII**CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO URBANA
NO BRASIL**

ANO	% DA POPULAÇÃO URBANA
1900	9,40
1920	10,70
1940	31,24
1950	36,16
1960	44,93
1970	55,92
1980	67,59
1990	75,59
2000	81,23

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Anexo XIII

RECEITAS TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS

CF/69	CF/88
Art. 23-Receitas transferida dos Estados	Art. 158-Receitas transferidas dos Estados
§8º - 20% do ICMS §10º- 50% do ITBI §13º- 50% do IPVA	III - 50% do produto da arrecadação do IPVA de veículos automotores licenciados em seus territórios; IV - 25% do produto da arrecadação do ICMS*
Art. 24-Receita própria	Art. 156-Receita própria
IPTU ISSQN	IPTU ISS ITIV
Art.24-26-Receitas transferidas da União	Art. 158-159-Receitas transferidas da União
§1º- produto da arrecadação dos imóveis situados em seu território §2º-produto da arrecadação do IRRF sobre rendimentos pagos 17%- da arrecadação do IPI e IR, que constituirá o FPM 23% do produto da arrecadação do Imposto sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos	Art. 158 I-produto da arrecadação do IRRF, sobre rendimentos pagos II - 50% do produto da arrecadação do ITR, relativamente aos imóveis neles situados; 70% do IOF-Ouro Art. 159 I - 47% do produto da arrecadação dos IR e IPI na seguinte forma: b) 22,5% FPM § 3º. 25% dos recursos recebidos pelos Estados, nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

* Nos termos do art.147, as parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme aos seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. (atualmente LC nº 60, de 11.01.90, e 77, de 13.07.93).

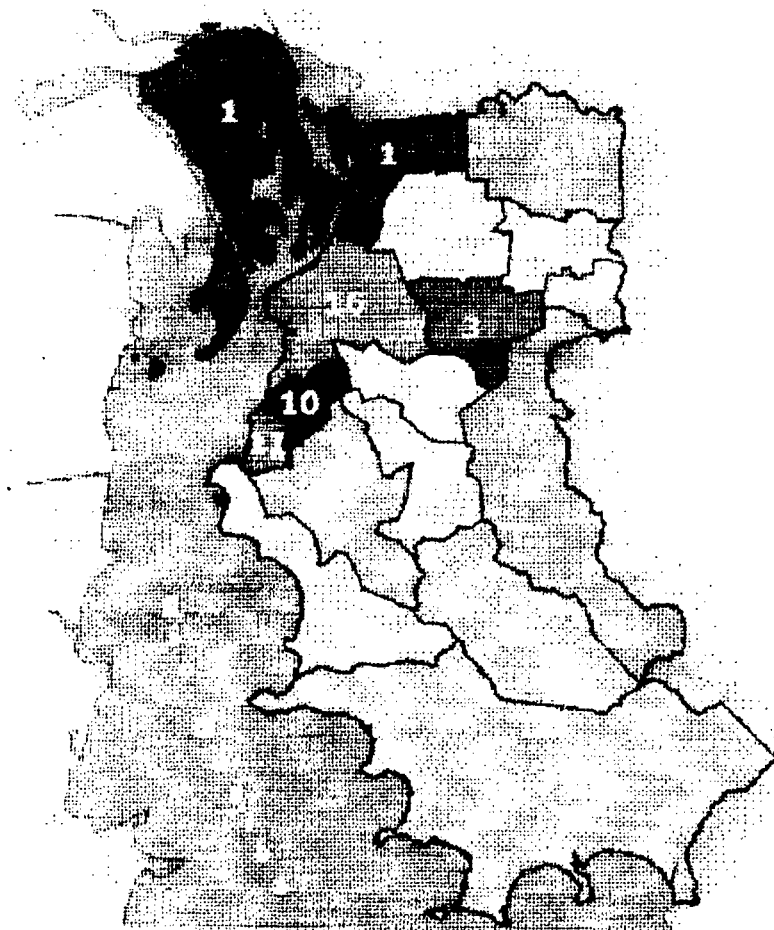
Anexo XIV**RECURSOS PÚBLICOS MUNICIPAIS MUNDIAIS**

Venezuela	12,3%
República Dominicana	5%
Costa Rica	6,4%
Paraguai	5,8%
Peru	4,2%
Brasil	10 ou 12%
Japão	66%
Suécia	55%
Estados Unidos	42%
Dinamarca	50%

Fonte: DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1999, p. 33

Anexo XV

MAPA DAS 16 REGIÕES DE PORTO ALEGRE

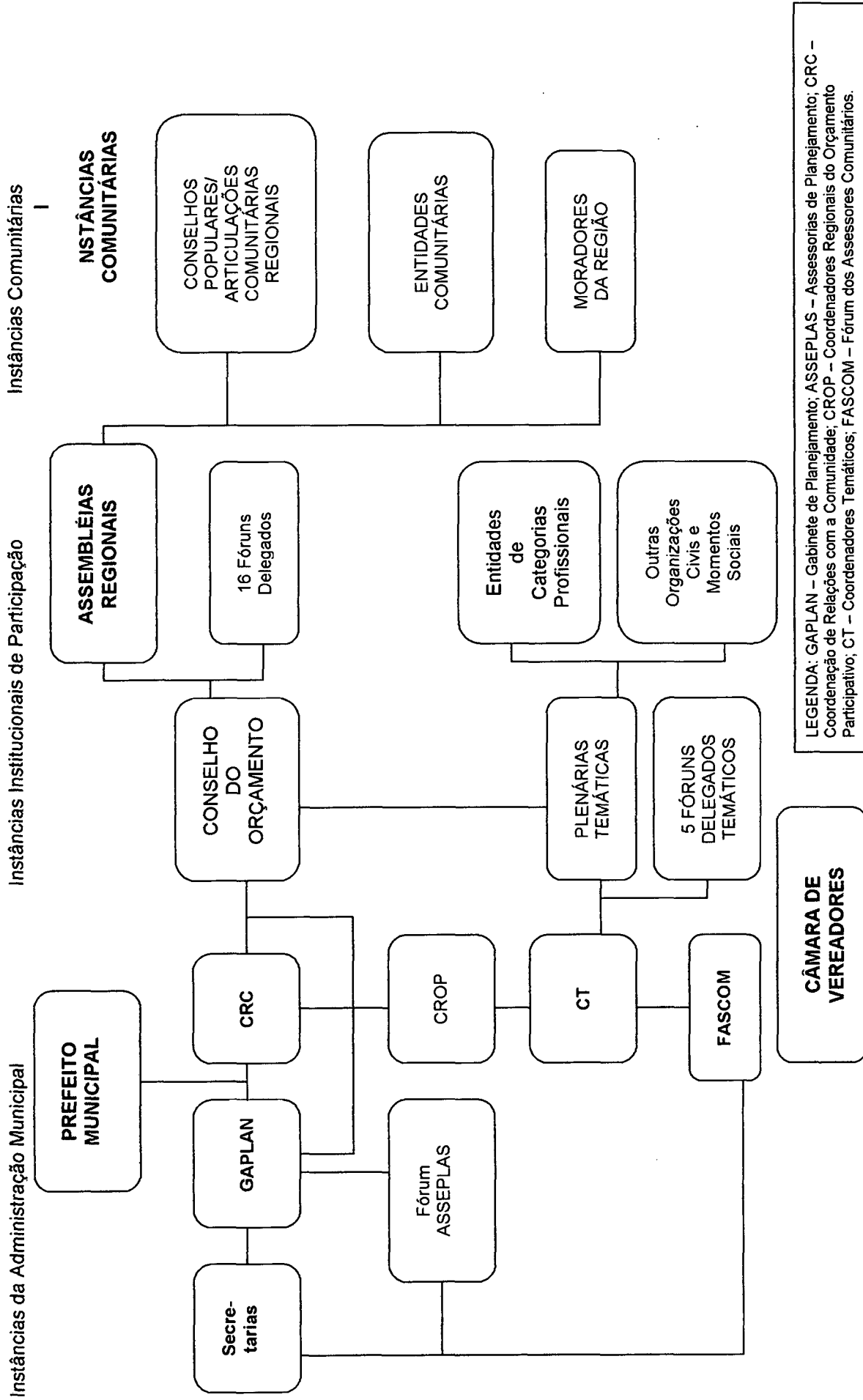


1 – Humaitá/Navegantes
 2 – Noroeste
 3 – Leste
 4 – Lomba do Pinheiro
 5 – Norte
 6 – Nordeste
 7 – Partenon
 8 – Restinga

9 – Glória
 10 – Cruzeiro
 11 – Cristal
 12 – Centro Sul
 13 – Extremo Sul
 14 – Eixo Baltazar
 15 – Sul
 16 – Centro

Fonte: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/op/regioes/regioes.asp.htm>>, acessado em 10/03/2002.

Anexo XVI – QUADRO DAS INSTÂNCIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO



Fonte: FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997, p.112.

Anexo XVII

**REGIMENTO INTERNO DO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO**

 **R**egimento interno

Este é o
REGIMENTO INTERNO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2001/2002,
aprovado na reunião de 16-01-01 do **Conselho do Orçamento Participativo -COP**

CAPÍTULO I
composição
e atribuições

CAPÍTULO II
representações

CAPÍTULO III
órgão fiscal interno

CAPÍTULO IV
delegados

CAPÍTULO I**Da composição e atribuições:**

Artigo 1º - O presente Regimento Interno deverá ser composto de artigos, parágrafos, incisos e letras, disposto em Regulamento Geral, critérios gerais, prioridades temáticas regionais e temáticas, critérios técnicos, critérios regionais, lista de conselheiros titulares e suplentes e representações.

Artigo 2º - O Conselho do Orçamento Participativo (COP) é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre.

Parágrafo primeiro: Caberá a Coordenação do COP a função de acompanhar a execução das receitas e das despesas públicas, definindo parâmetros ou critérios para tal. Além disso, todo projeto de reforma tributária deverá ser avaliado pela Coordenação, que apresentará parecer para deliberação do COP. Para estas atribuições, poderá a Coordenação buscar assessoria técnica externa.

Artigo 3º - O Conselho do Orçamento Participativo será composto por um número de membros assim distribuídos :

a) **2** (dois) conselheiros(as) titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das **16** (dezesesseis) regiões da cidade;

b) **2** (dois) conselheiros(as) titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das **6** (seis) Plenárias Temáticas;

c) **1** (um) conselheiro(a) e um suplente do **SIMPA** (Sindicato dos Municipários de Porto Alegre); **1**(um) conselheiro(a) e um suplente da **UAMPA** (União das Associações de Moradores de Porto Alegre).

2 (dois) representantes e **2** (dois) suplentes do Executivo Municipal das seguintes áreas de atuação: **1** (um) representante e **1** (um) suplente da Coordenação de Relações com a Comunidade - **CRC**; **1** (um) representante

e 1 (um) suplente do Gabinete de Planejamento - **GAPLAN**.

Artigo 4º - Os representantes do Poder Público Municipal serão indicados pelo Prefeito Municipal, tendo direito a voz, e não tendo direito a voto.

Artigo 5º - Os Conselheiros(as) das Regiões e Temáticas da Cidade serão eleitos na Plenária (Rodada Única), coordenada pela Administração Municipal, em conjunto com a Organização Popular da Região ou Temática.

Parágrafo primeiro - As inscrições de chapas para conselheiros(as) de região e/ou temática somente serão aceitas quando estiverem completas: (titulares e suplentes);

Parágrafo segundo - No caso de haver mais de uma chapa para a eleição dos Conselheiros, será aplicada a seguinte tabela de proporcionalidade:

Percentual dos votos	Número de conselheiros
75,1%	2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes;
62,6% à 75,0%	2 (dois) titulares e 1 (um) suplente;
55,1% à 62,5%	2 (dois) titulares;
45,0% à 55,0%	1 (um) titular e 1 (um) suplente;
37,6% à 44,9%	2 (dois) suplentes;
25,0% à 37,5%	1 (um) suplente;
24,9% ou menos	não elege.

Artigo 6º - As Regiões e Temáticas definirão o número de seus Delegados (as) na Plenária na seguinte proporção: 1(um)(a) delegado(a) para cada dez participantes dentre aqueles devidamente identificados nas listas de presença no dia da Plenária.

Parágrafo Primeiro: Os participantes da Plenária deverão se identificar na lista de presenças, indicando a comunidade, associação ou segmento a qual pertence, para que a partir da correta identificação possa ser definido pelo critério da proporcionalidade qual o número exato de Delegados(as) que terá cada comunidade, associação ou segmento participante da rodada de uma Região/Temática.

Parágrafo Segundo: Após as Plenárias das Regiões e Temáticas inicialmente poderão ser eleitos novos Delegados(as) na mesma proporção, em reunião chamada para este fim. **Parágrafo Terceiro:** A nominata de Delegados(as) titulares e suplentes deverá ser tirada em Assembléia aberta da Região e Temática, conforme proporcionalidade estabelecida pelas Plenárias, com ampla divulgação e comunicação antecipada da data, hora e local no fórum da Região ou Temática, garantindo intérprete de LIBRAS nas divulgações televisivas."

Parágrafo Terceiro: A nominata de delegados(as) e suplentes deverá ser tirada em Assembléia aberta das respectivas comunidades, conforme proporcionalidade estabelecida pela plenária da rodada, com ampla divulgação e comunicação antecipada da data, hora e local no fórum da região ou temática, garantindo intérprete de LIBRAS nas divulgações televisivas."

Parágrafo quarto: Para o credenciamento para às Plenárias, o Governo deverá providenciar toda a estrutura, recursos humanos e material para o cadastramento, garantindo comprovante ao cidadão e cidadã na inscrição.

Artigo 7º - Os conselheiros(as) das outras entidades da sociedade civil (UAMPA e SIMPA) serão indicados pelas mesmas, por escrito, para este fim específico.

Artigo 8º - Não poderá ser conselheiro(a) titular ou suplente, aquele que já tiver assento em outro Conselho, for detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera), for cargo em comissão, assessor político (agente do MOVA) ou exercer FG de chefia nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas municipal, estadual e federal.

Parágrafo Único - O(a) Conselheiro(a) só poderá representar a uma região da cidade ou a uma Plenária Temática.

Artigo 9º - O mandato dos(as) Conselheiros(as) (região, temática e entidade) é de **1** (um) ano de duração, podendo haver uma reeleição consecutiva. Os(as) conselheiros(as) das regiões ou das temáticas serão eleitos nas Plenárias, ou de maneira extraordinária, pelo fórum da região ou temática quando houver vacância do cargo.

Artigo 10º - O Município providenciará a infra-estrutura e condições necessárias ao bom funcionamento do Conselho, tais como: Local adequado com condições de ventilação, temperatura e sanitários compatíveis para no mínimo 100(cem) pessoas, sonorização que permita a comunicação dos conselheiros(as) com a plenária e com a mesa e telefone. Além disso disponibilizará aos conselheiros(as) cursos de qualificação técnica em área orçamentária consultas a todas as informações relativas ao Orçamento do Município de Porto Alegre, bem como o andamento das demandas e serviços e do Plano de Investimentos com a posição atualizada, por intermédio de terminal de computador a disposição dos mesmos.

Parágrafo primeiro - Após a conclusão da licitação, o responsável técnico da PMPA pela obra deverá fazer contato com os Conselheiros(as) da Região ou Temática para acionar a Comissão de Obras. Depois do projeto pronto chamar a comunidade, para conhecimento da rotina de acompanhamento da obra numa reunião que deve acontecer no Centro Administrativo Regional (CAR) e/ou na comunidade implicada. Quando Conselheiros(as) e Delegados(as) tiverem que deslocarem-se para pontos distantes visitar, inspecionar obras o transporte fica a cargo da Coordenação de Relações com a Comunidade, quando convocados pelo Governo. Os termos de recebimento, provisório e definitivo somente serão lavrados com o parecer favorável, por escrito, da Comissão de Obras de um dos(as) Conselheiros(as) e/ou Delegados(as).

Parágrafo segundo - A Prefeitura Municipal, não poderá iniciar o Plano de Investimentos do ano seguinte, sem que antes emita um relatório, justificando a não execução das demandas.

Parágrafo terceiro - O órgão que não obedecer às regras do Regimento do Orçamento Participativo, deve ser convocado no COP para apresentar justificativas. Esta atitude contra o processo do Orçamento Participativo deve passar por uma avaliação do COP. Caso não haja o comparecimento deve ser levado ao conhecimento do Prefeito, por escrito e assinado pelos conselheiros(as). Não pode permitir-se que estes não venham prejudicar o processo.

Parágrafo quarto - Os cursos de qualificação a conselheiros e delegados que desejarem devem ser promovido pela Coordenação de Relações com a Comunidade nas diversas áreas do interesse social ouvindo os demais Conselhos.

Artigo 11º - É atribuição deste Conselho garantir interprete da Língua Brasileira de Sinais - Libras, para todos os(as) Conselheiros(as) e Delegados(as) portadores(as) de deficiências auditivas. Braile para os(as)

necessitem de suas presenças assim como rampas de acesso nos espaços públicos do Orçamento Participativo, bem como nas Plenárias."

<<votar ao topo>>

CAPÍTULO II

Das Competências:

Artigo 12º - Ao Conselho do Orçamento Participativo compete:

I - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta de Plano Plurianual do Governo a ser enviada à Câmara de Vereadores no primeiro ano de cada mandato do Governo Municipal.

II - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Governo para a **LDO** - Lei de Diretrizes Orçamentárias a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores.

III - A proposta de Orçamento anual, que será apresentada pelo Executivo, deverá ocorrer em final de agosto ou na primeira semana de setembro para se apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Orçamento anual antes de ser enviado à Câmara de Vereadores.

IV - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Plano de Investimentos.

V - Avaliar e divulgar a situação das demandas do PLANO DE INVESTIMENTOS do ano anterior (executadas, em andamento, prazo de conclusão, licitadas e não realizadas) a partir das informações prestadas pelo Município, quando da apresentação da Matriz Orçamentária do ano seguinte.

VI - Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte e propor aspectos totais ou parciais da política tributária e de arrecadação do poder público municipal.

VII - Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte sobre o conjunto de obras e atividades constantes do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do O.P. .

VIII - Acompanhar a execução orçamentaria anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas/investimentos ou alterações no planejamento.

IX - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a aplicação de recursos extra-orçamentários tais como: Fundos Municipais, Fundo PIMES, e outras fontes.

X - Opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentaria e do Plano de Investimentos.

XI - Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte sobre investimentos que o Executivo entenda como necessários para a cidade.

XII - Solicitar às Secretarias e Órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos Conselheiros(as) no que tange fundamentalmente à questões complexas e técnicas.

XIII - Indicar **08** conselheiros (**04** titulares e **04** suplentes) que irão compor a **Coordenação do COP**.

XIV - Indicar 06 Conselheiros(as) (03 titulares e 03 suplentes) como representantes do COP para compor as Comissões Tripartite I, II e III. Os Conselheiros(as) deverão consultar o Conselho sobre as posições a serem levadas a Comissão Tripartite *****.

XV - Analisar e aprovar ou não a Prestação de Contas do Governo, ao final de cada exercício, baseado no relatório informatizado (GOR), com o detalhamento por demanda do que foi orçado, do que foi empenhado e do que foi realmente executado.

XVI - Indicar conselheiros(as) do Conselho do Orçamento Participativo, como representantes em outros Conselhos e/ou comissões municipal, estadual ou federal. Os conselheiros(as) deverão consultar o conselho sobre as posições a serem levadas aos conselhos e/ou comissões.

XVII - Poderá ser apreciado recurso de votação, desde que comunicado na própria reunião da votação com a presença das partes envolvidas e apresentado por escrito à Coordenação do COP.

XVIII - Discutir, ao final de cada exercício anual, o presente regimento interno, propor mudanças ou emendas no todo ou em parte.

XIX - Criação de uma Comissão Triparte III, para discussão das políticas de assistência social (SASE, NASF, TRABALHO EDUCATIVO E OUTROS). Composição desta comissão: (CMAS, FASC, CMDCA, Temática de Saúde e Assistência Social).

XX - As decisões anteriores da comunidade no processo de escolha das prioridades da Cidade, não serão passíveis de alterações posteriores pelos Conselheiros(as).

Artigo 13º - Para instalação da reunião do COP (Conselho do Orçamento Participativo) é necessário o quorum de metade mais uma das regiões e temáticas e/ou metade mais um dos conselheiros(as) das regiões e temáticas. Serão adotados estes mesmos critérios para serem aprovadas as deliberações do Conselho e os encaminhamentos prevaletentes. Deverá haver maioria simples.

Parágrafo primeiro - Após a instalação do COP, na sua primeira reunião, será definido a dinâmica do seu funcionamento (dia, hora, local, tempo de intervenção, período de informe e um momento de discussão de análise da conjuntura nas reuniões diversas do Orçamento Participativo (COP, Regiões, Temáticas e Plenárias).

Parágrafo segundo - As resoluções aprovadas serão encaminhadas ao Executivo que as acolherá ou vetará no todo ou em parte.

Parágrafo terceiro - Vetada a resolução, a matéria retorna ao Conselho para nova apreciação ou votação.

Parágrafo quarto - A rejeição do veto somente ocorrerá por decisão mínima de dois terços dos votos dos membros do Conselho.

Artigo 14º - Fica o Executivo obrigado a dar abertura ao processo de discussão anual da peça Orçamentária e do Plano de Governo até 15 de abril de cada exercício anterior, ou seja, no prazo de 45 dias antes de enviar a proposta da **LDO** - Lei de Diretrizes Orçamentárias à Câmara de Vereadores.

Artigo 15º - Anualmente, até 20 de abril, o Município deverá efetuar a Prestação de Contas do Plano de Investimentos (obras e atividades definidas no exercício anterior), bem como a realização do Orçamento do Município do ano anterior (Despesas X Receitas) nas (Reuniões Preparatórias) Regional e Temática.

Artigo 16º - A Coordenação do COP, deverá propor no início do processo de discussão do Plano de Governo e Orçamento, uma metodologia adequada para proceder o estudo da peça Orçamentária e levantamento das prioridades da comunidade, bem como, o cronograma de trabalho.

Parágrafo primeiro - Após as reuniões da Coordenação do COP e Comissões Tripartite I, II e III as mesmas deverão divulgar na próxima reunião do COP a ata da reunião com as deliberações e encaminhamentos e distribuir a todos os Conselheiros(as).

Parágrafo segundo - Será substituído o conselheiro(a) da Coordenação do COP que atingir 3 (três) faltas consecutivas ou 5(cinco) alternadas. Podendo o mesmo justificar 4(quatro) faltas, com aval da reunião do COP.

Artigo 17º - As obras Institucionais, que para sua implementação exigirem recursos orçamentários próprios, ou financiamentos de organismos nacionais ou internacionais, deverão ser apresentadas e debatidas previamente com a comunidade mais diretamente interessada.

Parágrafo primeiro - O Orçamento de custeio deverá ser discutido no COP e apresentado posteriormente aos FROP's.

<<voltar ao topo>>

CAPÍTULO III

Da organização interna:

Artigo 18º - O COP terá a seguinte organização interna:

I - Coordenação do COP;

II - Secretaria Executiva;

III - Conselheiros(as);

IV - Comissão de Comunicação;

V - Fórum de Delegados(as) (as regiões e temáticas são autônomas, o COP não tem poder de intervenção) ;

SEÇÃO 1ª

I - Da Coordenação:

Artigo 19º - O Conselho do Orçamento Participativo será coordenado pela Coordenação do COP, conforme art. 10º, inciso XIII.

Parágrafo único - A Coordenação do COP será composta por 04 membros do Governo, sendo 2(dois) titulares e 2(dois) suplentes, 08 conselheiros(as) do COP, sendo 4(quatro) titulares e 4(quatro) suplentes, mais a secretaria executiva do COP.

Artigo 20º - A Coordenação do COP compete:

- a) Convocar e coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho. A coordenação das reuniões do Conselho deverá ser efetuada em rodízio entre os representantes do Governo e os conselheiros(as) do COP;
- b) Convocar os membros do Conselho para se fazerem presentes às atividades necessárias para o desempenho do mesmo, dando-lhes conhecimento prévio da pauta;
- c) Agendar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão exigir;
- d) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores;
- e) Apresentar para o Conselho o Plano Plurianual do Governo em vigor ou à ser enviado à Câmara de Vereadores;
- f) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta de política tributária e arrecadação do poder Público Municipal;
- g) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta metodológica do Governo para discussão e definição da peça Orçamentária das Obras e Atividades que deverão constar no Plano de Investimentos e Custeio;
- h) Convocar os delegados(as) para informar do processo de discussão do Conselho;
- i) Encaminhar junto ao Executivo Municipal as deliberações do Conselho;
- j) Consultar a Plenária sobre a necessidade de reservar um período de tempo no início das reuniões do Conselho para informes;
- l) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- m) Coordenar e planejar as atividades do Conselho;
- n) Discutir e propor as pautas e o calendário mensal das reuniões ordinárias, com antecedência mínima de 15 dias;
- o) Reunir-se em sessão ordinária, duas vezes por semana;

- p) Prestar contas ao Conselho de suas atividades mensalmente;
- q) Informar o Conselho, as regiões ou temáticas, quando não se fizer presente pelos Conselheiros(as), titulares e suplentes;
- r) Informar o Conselho, as regiões ou temáticas, quando os Conselheiros (as), de maneira individual ausentarem-se;
- s) Apreciar e mediar conflitos nas regiões e temáticas referente à divergências quanto a priorização de obras, serviços e diretrizes políticas;
- t) Organizar um Seminário de qualificação anual sobre a dinâmica do Orçamento Participativo, sempre no início de cada gestão do Conselho, com o objetivo de qualificar e ampliar o conhecimento dos conselheiros (as);
- u) Discutir e apresentar propostas de solução para assuntos que envolvam duas ou mais regiões;
- v) O COP através da Coordenação do COP, constituirá comissão especial, que irá acompanhar de forma sempre atualizada a real carência de cada região.
- x) O Conselho do Orçamento Participativo (COP) constituirá uma Comissão de Obras, Habitação e Área Social.

SEÇÃO 2ª

II - Da Secretaria Executiva:

Artigo 21º - A Secretaria Executiva será mantida pela Administração Municipal, através da **CRC** (Coordenação de Relações com a Comunidade), devendo fornecer meios para o adequado registro das reuniões.

Artigo 22º - São atribuições da Secretaria Executiva:

- a) Elaborar a ata das reuniões do Conselho e apresentá-la na reunião posterior aos Conselheiros(as);
- b) Realizar o controle de frequência nas reuniões do Conselho, informando a Coordenação do COP mensalmente para análise e providências;
- c) Organizar o cadastro dos conselheiros(as) das regiões e temáticas;
- d) Fornecer aos conselheiros(as) cópias dos editais de licitação das obras com local e data de abertura dos envelopes com as propostas;
- e) Organizar e manter toda a documentação e informação do Conselho, proporcionando acesso aos Conselheiros(as);
- f) Fornecer apoio material (cópias xerox, correspondências etc...) ao trabalho aos conselheiros(as);
- g) Divulgar os vencedores dos Editais de demandas constantes do Plano de Investimentos;

Histórico Como participar Estrutura Prestação de Contas Participação via Internet Notícias Página Inicial

h) Entregar, quando solicitado, cópias dos contratos das demandas constantes do Plano de Investimento, efetuados entre os contratados e a Administração Municipal;

i) As Regiões e Temáticas deverão entregar a relação de seus Delegados (as), até o final do mês de junho, para a Secretária Executiva através do Centro Administrativo Regional (CAR) e Coordenadores Temáticos (CT's).

SEÇÃO 3ª

III - Dos Conselheiros(as) - Direitos, Deveres e perda do mandato

Artigo 23º - São Direitos dos Conselheiros(as):

- a) Votar e ser votado em eleições de representação do Conselho;
- b) Participar com direito a voz e voto nas Plenárias e reuniões da sua Região ou Temática;
- c) Exigir o cumprimento das resoluções e decisões tomadas pelo Conselho.
- d) Na ausência do conselheiro (a) titular o conselheiro (a) suplente assumirá automaticamente com direito a voz e voto;

Artigo 24º - São deveres dos Conselheiros(as):

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b) Comparecer às reuniões e Plenárias convocadas pelo Conselho e/ou Regiões e Temáticas;
- c) Realizar pelo menos uma reunião mensal com delegados(as) e movimento popular organizado;
- d) Propiciar reuniões mensais entre as regiões e temáticas com o objetivo de integrar estes Fóruns nas discussões afins;
- e) Informar nos Fóruns Regionais e Temáticos do processo de discussão em realização no Conselho e colher sugestões e/ou deliberações por escrito;
- f) Participar de Seminário de qualificação do COP visando sua qualificação no conhecimento do Ciclo do Orçamento Participativo e do Orçamento Público;
- g) Informar aos demais conselheiros(as) com antecedência quando de sua ausência de alguma reunião ou assembléia.
- h) As decisões anteriores da comunidade no processo de escolha das prioridades da cidade, não serão passíveis de alterações posteriores pelos conselheiros(as), a não ser por justificativa técnica, financeira ou legal após efetuada a análise pelos órgãos competentes.

Artigo 25º - Os conselheiros(as) perderão seus mandatos nos seguintes casos:

- a) Por renúncia que devesse ser encaminhada por escrito ao fórum de delegados com a data e assinatura.
- b) Os conselheiros(as) poderão ter revogado seu mandato a qualquer momento, pelo Fórum de delegados(as) regional ou temático do Orçamento Participativo chamado especialmente para este fim com prazo de **15** dias de antecedência;
- c) A revogação do mandato dos conselheiros(as) dar-se-á por deliberação de (**2/3**) dois terços dos presentes no fórum de delegados(as) regional ou temático do Orçamento Participativo, conforme o caso, garantido o quorum mínimo de metade mais um dos delegados(as) eleitos;
- d) O conselheiro(a) titular que ausentar-se das reuniões do Conselho por cinco (05) reuniões consecutivas ou oito (08) alternadas sem justificativa terá seu mandato revogado e será substituído pelo suplente que passará a ter titularidade no Conselho. Em não havendo suplentes para assumir será substituído em assembléia da região ou temática convocada para este fim;
- e) A região, temática e entidade que não se fizer presente por seus conselheiros(as) titulares em (03) três reuniões consecutivas ou (05) cinco alternadas, deverá realizar nova escolha dos seus conselheiros(as) titulares em Assembléia Geral, convocada pelo Conselho, através da Coordenação do COP;
- f) A justificativa para faltas terá que ser por escrito, assinada pelos outros Conselheiros(as) da Região ou Temática, dirigida à Coordenação do COP, e o prazo para apresentação é de duas semanas, a contar da falta;
- g) Não poderá ser considerado falta, às reuniões de Comissões, Plenárias e Debates do Conselho do Orçamento Participativo, dos Conselheiros(as) e Delegados(as) deficientes visuais e auditivos se estes não contarem com o auxílio de um profissional intérprete da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS e material em Braille.
- h) Cabe ao titular notificar o suplente para representar a região e/ou temática nas reuniões do Conselho do Orçamento Participativo (COP) em seu lugar;

SEÇÃO 4ª

IV - Das Reuniões:

Artigo 26º - O Conselho do Orçamento Participativo reunir-se-á ordinariamente oito vezes por mês e em caráter extraordinário quando necessário.

Artigo 27º - Que haja uma reunião ordinária mensal do COP, sem a participação do Governo na coordenação dos trabalhos, com caráter de avaliação, entre outros, do processo de desenvolvimento do COP, sendo computado presenças ou faltas.

Artigo 28º - O governo deverá responder aos Conselheiros(as) das regiões/temáticas as questões levantadas pelos mesmos nos informes das reuniões.

Artigo 29º - As reuniões do Conselho são públicas, sendo permitida a livre manifestação dos titulares e suplentes presentes sobre assuntos da pauta, respeitada a ordem da inscrição, que deverá ser requerida à coordenação dos trabalhos.

Parágrafo Único - O Conselho do Orçamento Participativo poderá deliberar por conceder o direito a voz para outros presentes através de votação específica na reunião em curso.

Artigo 30º - Nos momentos das deliberações terão direito a voto apenas os conselheiros(as) titulares ou suplentes no exercício da titularidade.

SEÇÃO 5ª

Artigo 31º - Das atribuições da Comissão de Comunicação:

- a) Divulgar e informar a população de Porto Alegre sobre as atividades do COP e o processo do Orçamento Participativo através da ótica dos Conselheiros(as);
- b) Executar política de divulgação aprovada pelo COP através de contatos com os meios de comunicação;

[<< voltar ao topo >>](#)

CAPÍTULO IV

Dos Delegados(as):

Artigo 32º - São atribuições dos delegados(as):

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b) Participar das reuniões no mínimo uma vez por mês organizadas pelos conselheiros(as) nas regiões e temáticas.
- c) Apoiar os conselheiros(as) na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COP - Conselho do Orçamento Participativo;
- d) Acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras;
- e) Compor as comissões temáticas (exemplo: saneamento, habitação e regularização fundiária) com o objetivo de debater a construção de Diretrizes Políticas. Estas comissões poderão ser ampliadas com pessoas da comunidade (as comissões temáticas poderão desdobrar-se em comissões de acompanhamento de obras);
- f) Deliberar, em conjunto com conselheiros(as), sobre qualquer impasse ou dúvida que eventualmente surja no processo de elaboração do Orçamento;
- g) Propor e discutir os critérios para seleção de demandas nas microrregiões e regiões da cidade e temáticas, tendo como orientação geral os critérios aprovados pelo Conselho;

- h) Discutir, propor sobre a **LDO** (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e, no primeiro ano de cada mandato da Administração municipal, o Plano Plurianual, apresentados pelo Executivo;
- i) Deliberar em conjunto com os Conselheiros(as), alterações no Regimento Interno no COP e modificações no processo do Orçamento Participativo.
- j) Formar as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de obras, desde a elaboração do projeto, licitação, até sua conclusão.
- l) Organizar um Seminário de qualificação dos delegados sobre Orçamento Público, Regimento Interno, Critérios Gerais e Técnicos, com a produção de material específico para melhorar a qualidade da informação.
- m) Encaminhar demandas das suas comunidades em prazo determinado pelo fórum de delegados(as), regional ou temático.
- n) Votar e defender interesse comum em nome dos demais delegados(as) de sua comunidade.
- o) Votar as propostas de pauta e demandas do Orçamento Participativo.
- p) Poderá ser exercido o papel de delegado(a) apenas em uma região e uma temática no mesmo mandato.

Artigo 33º - Não poderá ser delegado(a) o detentor de cargo em comissão na Administração Municipal, ou detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera).

Artigo 34º - Seja garantido e instituído diplomação para Conselheiros(as) e Delegados(as) do Orçamento Participativo, na assembléia Municipal.

Artigo 35º - São atribuições do Coordenador regional do Orçamento Participativo e Coordenador temático (CROP e CT).

1. Estar presente a todas as reuniões do fórum de delegados regional e temático;
2. Colaborar com a mesa na condução dos trabalhos;
3. Contribuir com subsídios e informações atualizadas no sentido de auxiliar no trabalho dos conselheiros(as);
4. Informar a posição do Governo sobre assuntos de interesse da região;
5. Informar a situação das atividades e obras de interesse das comunidades e da região;

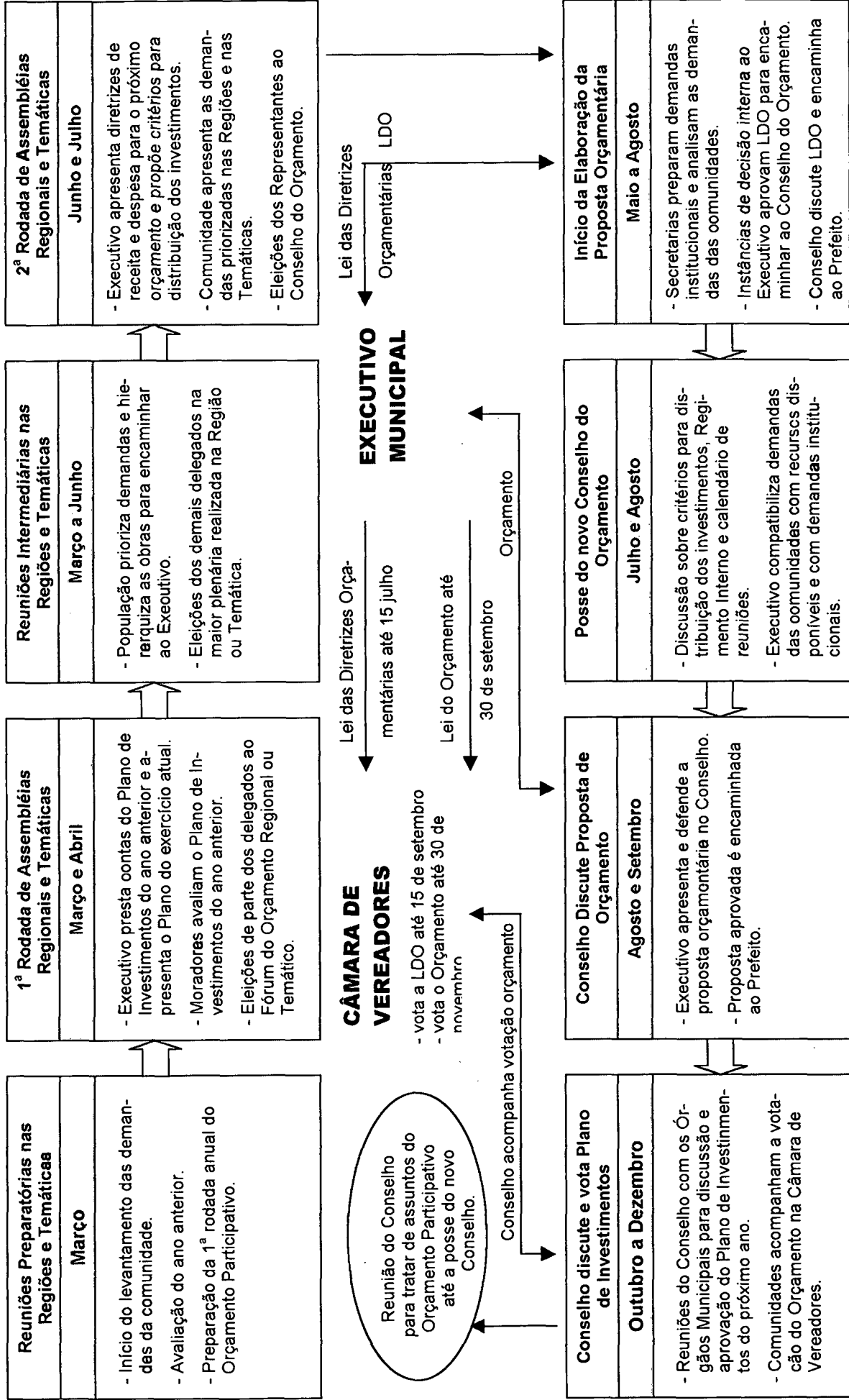
Artigo 36º - Este Regimento entrará em vigor a partir das Reuniões Preparatórias.

Artigo 37º - Os casos omissos a este Regimento Interno deverão ser encaminhados a Coordenação do COP, por escrito.

Discutido e aprovado em 29-01-02

Secretaria Executiva em 10-02-2002

Anexo XVIII – CICLO ANUAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE



Anexo XIX

CRITÉRIOS E NOTAS PARA DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE - RS - 1992

CARÊNCIA DE SERVIÇOS OU INFRA-ESTRUTURA	PESO 3
Até 25%	Nota 1
de 26% a 50%	Nota 2
de 51% a 75%	Nota 3
De 76% em diante	Nota 4
POPULAÇÃO EM ÁREAS DE CARÊNCIA MÁXIMA DE SERVIÇOS OU INFRA-ESTRUTURA	PESO 2
De 4.999 habitantes	Nota 1
De 5.000 a 14.999	Nota 2
De 15.000 a 29.999	Nota 3
Acima de 30.000	Nota 4
POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO	PESO 1
Até 4.000 habitantes	Nota 1
De 50.000 a 99.999 habitantes	Nota 2
De 100.000 a 199.999 habitantes	Nota 3
Acima de 2000.000	Nota 4
PRIORIDADE DA REGIÃO	PESO 2
Da quarta prioridade em diante	Nota 1
Terceira prioridade	Nota 2
Segunda prioridade	Nota 3
Primeira prioridade	Nota 4

Fonte: GAPLAN, in: GENRO et al. *Por uma nova esfera pública. A experiência do orçamento participativo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p.65.