



Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM
Laboratório de Administração Municipal – LAM

PARECER

Despesas e receitas intra-orçamentária.
A Portaria Interministerial nº 338, de 26 de abril
de 2006.

JANEIRO / 2008

PARECER**Despesas e receitas intra-orçamentária.****A Portaria Interministerial nº 338, de 26 de abril de 2006.**

**Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM
Largo IBAM nº 1 – Humaitá – 22271-070 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (21) 2536-9797 – Fax: (21) 2266-4395
E-mail: ibam@ibam.org.br – Web: www.ibam.org.br**

**É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação,
desde que citada a fonte**

**Trabalho elaborado por:
Heraldo da Costa Reis
Coordenador do Centro de Estudos e Informações Financeiras do IBAM**

O ***Laboratório de Administração Municipal - LAM*** é a unidade do IBAM que tem como missão oferecer aos Governos locais instrumentos da gestão pública mediante assistência técnica à distância. Entre os trabalhos oferecidos pelo LAM, destacam-se modelos de atos normativos e demais documentos que apoiem as Administrações Municipais a viabilizar a organização e o funcionamento dos seus serviços.

Criado em 1958, o LAM, núcleo responsável pela produção de idéias e soluções aos anseios das comunidades locais, ao longo de sua existência, vem utilizando diferentes metodologias de trabalho, sempre em sintonia com as transformações jurídico-institucionais enfrentadas pelo país.

PARECER

*Despesas e receitas intra-orçamentária.
A Portaria Interministerial nº 338, de 26 de
abril de 2006.*

Informa-se que relatório resumido da execução orçamentária de administração municipal contem uma nova classificação, a saber: Despesas intra-orçamentária subdivididas nas funções/subfunções, não havendo nem encargos gerais e nem reserva de contingência.

CONSULTA

Diante do exposto, consulta-se o IBAM sobre o significado da classificação. Termina o consulente com a seguinte afirmação: ... *mas em nome da clareza da informação deveria haver uma explicação, assim como uma fundamentação legal...*

RESPOSTA

Preliminarmente, esclareça-se que o prefixo ***intra***, que, de acordo com o Novo Aurélio, Dicionário da Língua Portuguesa (sec. XXI), 3ª Ed. Nova Fronteira, 1999, p. 1129, tem o seguinte significado: (do lat. *Intra*) ***Pref.*** = posição interior: intra-ocular, intrapulmonar. ***Intra*** - é seguido de hífen, quando anteposto a palavra iniciada por vogal, *h*, *r* ou *s*. E, em tais casos, por tratar-se de prefixação, apenas o 2º elemento é flexionado na formação do plural]. Observe o consulente que o significado do prefixo, objeto da análise, de acordo com o dicionário, diz respeito ao mesmo corpo, ou seja, à parte interna do corpo, como por exemplo: intra-ocular, dentro dos olhos; intrapulmonar, dentro dos pulmões e assim em diante.

Transposta para o orçamento a idéia da expressão *intra-orçamentária*, vamos nos deparar com movimentações internas entre os itens de despesas que o compõem, o que, em realidade, não teria sentido, a não ser nos casos de aberturas de créditos adicionais suplementares, cujas fontes de recursos seriam as anulações parciais ou totais de dotações fixadas para cada espécie de despesa, conforme as disposições do art. 43, §§ e incisos respectivos da Lei 4.320/64, bem como nos remanejamentos, nas transposições ou transferências, na forma estabelecida no art. 167, VI, da Constituição da República.

O prefixo já fora utilizado nas classificações de *despesas e receitas de transferências* (transferências Intragovernamentais), conforme se verifica no art. 13 da Lei nº 4.320/64, para expressar as relações entre as **entidades jurídicas da mesma esfera de governo**, tais como entidade central, no caso, o Município, o Estado e a União, e suas autarquias e fundações, ou, até mesmo, empresas públicas e/ou sociedade de economia mista, em realidade uma relação no sentido horizontal, que, entretanto, fora extinta pelo art. 7º da Portaria nº 163, de 04/05/2001.

A Portaria Interministerial (MF-MPOG) nº 338, de 26 de abril de 2006, pelo seu art. 1º, entretanto, introduziu a expressão *intra-orçamentária* como classificação de despesas, conforme se transcreve a seguir:

Art. 1º - *Definir como intra-orçamentária as operações que resultem de despesas de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, pagamentos de impostos, taxas e contribuições, quando o recebedor dos recursos também for órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de governo.*

É, sem dúvida alguma, uma vã tentativa de restabelecer a classificação de despesas resultantes das relações jurídicas entre entidades da mesma esfera de governo, posto que, como diz o provérbio *saiu pior a emenda que o soneto*, uma vez que, no afã de corrigir um erro cometido com a vedação das transferências intra-governamentais, conforme o art. 7º da Portaria 163/2001, mencionada, cometeu outro, e para pior, pois confundiu movimentos internos orçamentários com operações externas entre as entidades jurídicas da mesma esfera de governo.

A redação nos leva a entender tudo, menos o que diz respeito às operações resultantes das relações entre as entidades jurídicas da mesma esfera de governo. É uma redação confusa, que leva o seu leitor a conclusões equivocadas, se não vejamos:

1. definir como intra-orçamentários

Os comentários já feitos, nos levam a entender que o significado da expressão *intra-orçamentária* foi utilizado equivocadamente como classificador de transações governamentais.

2. operações que resultem de despesas

Não saberia dizer com clareza que *tipo de operação poderia resultar de despesa*, já que a sua realização é, em si mesma, uma operação. Se dissesse *operações das quais resultem despesas*, estaria corretíssima a redação.

3. de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade

O ato, provavelmente, quis mencionar que a transferência de recursos financeiros de órgãos da administração central para outros que integram a estrutura orgânica da mesma esfera de governo, tais como autarquias, fundações e entidades estatais dependentes, como empresas públicas, por exemplo, destinam-se às aquisições de materiais, bens e serviços, que serão utilizados na manutenção e funcionamento das atividades destes e que se classificarão como despesas correntes.

Em realidade, se o órgão da administração central dá origem a um recurso financeiro em favor de uma entidade jurídica da mesma esfera de governo, por exemplo, uma autarquia, a qual lhe é vinculada, evidencia-se aí uma relação entre duas entidades jurídicas, ou seja, o Município e a autarquia, em que pese esta integrar a estrutura orgânica da administração municipal. Portanto de um lado tem-se Despesas de Transferências Intragovernamentais, para a entidade central e Receitas de Transferências Intragovernamentais para a entidade receptora, no caso a autarquia, que era a classificação adotada pela Lei 4.320/64.

A inclusão de fundos como receptor de recursos financeiros a título de Transferências Intragovernamentais é equivocada, posto que se trata apenas de uma forma de gestão de receitas como exceção à regra constante do art. 56 da Lei 4.320/64, tendo como fundamento as disposições dos artigos 71 a 74 dessa mesma Lei.

Em realidade, o que se concretiza é apenas uma movimentação de disponibilidades existentes no caixa central ou caixa geral, como quiser denominar, para o caixa vinculado a um programa especial de trabalho e, neste caso, não existe aquela transferência, como prescreve o dispositivo ora em comento.

4. Decorrentes de pagamentos de impostos, taxas e contribuições

Não se consegue entender a inclusão do item em epígrafe no conteúdo do dispositivo, o que parece ser mais um equívoco cometido. Ora, se uma

empresa, ainda que estatal (empresa pública ou sociedade de economia mista) e integrante da mesma esfera governamental, não importando se é dependente ou não, seja obrigada a pagar tributos ao Município, Estado, Distrito Federal ou União, é evidente que vai dar trata-la como sua despesa tributária e aquelas entidades, ao receberem os respectivos valores, os classificarão como sua respectiva receita tributária. Não há aí um relacionamento, como se vem tratando até aqui, mas uma relação de contribuinte com o ente federativo detentor da competência tributária.

5. Quando o recebedor dos recursos também for órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de governo

Não se consegue entender o parágrafo em epígrafe, posto que as movimentações financeiras entre as entidades jurídicas da mesma esfera governamental se refletem por saídas (da entidade que transfere) e por entradas (na entidade receptora) de numerário, as quais se classificam em *despesas de transferências Intragovernamentais* e *receitas Intragovernamentais*, respectivamente.

6. Por último, a expressão ou outra entidade constante

Evidentemente causa estranheza: que entidades serão essas que não as que já foram mencionadas? Consórcios? ...

O art. 2º da mesma Portaria Interministerial, objeto da presente análise, tem a seguinte redação:

Art. 2º - *Incluir as seguintes classificações em nível de categoria econômica no Anexo I da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, destinadas ao registro das receitas decorrentes de operações intra-orçamentária:*

I. 7000.00.00 – Receitas Correntes intra-orçamentária;

e

II. 8000.00.00 – Receitas de Capital intra-orçamentária

§ 1º - *A natureza da receita intra-orçamentária deve ser constituída substituindo-se o 1º nível das categorias econômicas 1 ou pelos dígitos 7, se receita intra-orçamentária corrente ou 8, se receita intra-orçamentária de capital, mantendo-se o restante da classificação.*

§ 2º - *As classificações ora incluídas não constituem novas categorias econômicas de receita, mas especificações das categorias econômicas correntes e de capital.*

Novamente os mesmos equívocos são cometidos com a utilização do prefixo *intra*, já analisado quanto ao seu significado no início do presente. Não se concebe a existência de receita intra-orçamentária, independentemente da sua origem. As receitas se originam de alguma fonte, quais sejam:

- A) das atividades próprias da organização, neste caso, o elenco deverá indicar quais são;
- B) do relacionamento jurídico entre as entidades jurídicas da mesma esfera de governo;
- C) do relacionamento jurídico entre entidades jurídicas de esferas governamentais diferentes;
- D) do relacionamento jurídico entre entidades jurídicas da mesma esfera governo, mas mediante a prestação de serviços conveniados;
- E) do relacionamento jurídico mediante convênios entre entidades jurídicas de esferas diferentes;
- F) de atividades de exceção, tais como multas, juros de mora, cobrança de dívida ativa e outras.

É possível que o ato tenha querido enfatizar as receitas oriundas do relacionamento entre jurídicas da mesma esfera governamental, e aí entrar-se-á naquelas classificações já mencionadas de receitas de transferências Intragovernamentais, já mencionadas e inclusive já utilizadas pela Lei n 4.320/64.

Necessário entender que as entidades jurídicas desenvolvem as suas atividades em relação aos seus objetivos. O orçamento é apenas um meio formal que a administração da organização utiliza para nortear as suas ações ou as suas atividades, das quais:

- Algumas podem ser, exclusivamente, fontes de receitas;
- Outras, entretanto, poderão consumir recursos financeiros que lhes serão destinados para garantir a sua manutenção e funcionamento, com o sentido de cumprirem as suas respectivas finalidades na organização, ainda que dentre estas possam existir aquelas que geram receitas.

Nas relações Intragovernamentais ou intergovernamentais, a ênfase é na relação jurídica entre as entidades jurídicas União, Estado, Município, Distrito Federal e respectivas entidades jurídicas da administração descentralizada tais como as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, e não *relacionamento entre orçamentos* como dá a entender a Portaria nº 338/2007, objeto desta análise, e outros atos da mesma natureza e, praticamente, da mesma origem.

O orçamento é apenas uma peça de gerência que retrata no seu conteúdo, como já afirmado, políticas, ações, objetivos, metas, e até mesmo as relações jurídicas. De quem? Da entidade jurídica, evidentemente. Daí a necessidade das informações que constituem o seu conteúdo serem redigidas e classificadas de modo claro e preciso. É como uma pessoa física, que sai da sua casa com uma relação de objetos, com os respectivos preços, a serem adquiridos no comércio e com o respaldo financeiro da sua bolsa levada a tiracolo. Ora, quem está fazendo as compras é a pessoa e não o orçamento. À medida que vai realizando os seus negócios, verifica se o seu orçamento e a sua bolsa comportarão ou não novas compras ou novos negócios.

É preciso rever esses conceitos que estão expressos nesses atos, e com urgência, sob pena de ficarmos diante de atos praticados com base em informações inconsistentes e equivocadas, cujas origens encontram-se em atos elaborados sem o respaldo de uma fundamentação teórica e legal.