

**ORÇAMENTOS PÚBLICOS  
E DIREITO FINANCEIRO**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

---

Orçamentos públicos e direito financeiro / coordenadores José  
Maurício Conti e Fernando Facury Scaff. – São Paulo : Editora  
Revista dos Tribunais, 2011.

Vários autores.  
ISBN 978-85-203-2980-1

1. Orçamentos públicos 2. Orçamentos públicos – Leis e legislação  
– Brasil I. Conti, José Mauricio; Scaff, Fernando Facury.

11-08125

CDU-34:336.126.5(81)

---

**Índices para catálogo sistemático: 1. Brasil : Orçamentos públicos :**  
Finanças públicas : Direito financeiro 34:336.126.5(81)

JOSÉ MAURICIO CONTI  
FERNANDO FACURY SCAFF

*Coordenação*

# ORÇAMENTOS PÚBLICOS E DIREITO FINANCEIRO

Adilson Abreu Dallari • Alexandra Katia Dallaverde • Alessandro Octaviani • Ana Carla Bliacheriene • André Castro Carvalho • Andressa Guimarães Torquato Fernandes Rêgo • Bruno Mitsuo Nagata • Carlos Otávio Ferreira de Almeida • Celso de Barros Correia Neto • Cesar Augusto Seijas de Andrade • César de Moraes Sabbag • Cleucio Santos Nunes • Cristiane Coelho • Eliana Franco Neme • Emerson Cesar da Silva Gomes • Eurípedes Gomes Faim Filho • Fabrício Motta • Fernando Facury Scaff • Flávio Rubinstein • Flavio Tudisco • Francisco Cañal • Francisco Sérgio Silva Rocha • Franselmo Araújo Costa • Gabriel Loretto Lochagin • Guilherme Bueno de Camargo • Guilherme Jardim Jurksaitis • Helio Martins Tollini • Horacio Guillermo Corti • Izaías José de Santana • James Giacconi • João Ricardo Catarino • José Augusto Moreira de Carvalho • José Mauricio Conti • José Roberto R. Afonso • Kiyoshi Harada • Kleber Luiz Zanchim • Luciano Ferraz • Luís Felipe Valerim Pinheiro • Luiz Alberto David Araujo • Marcelo Guerra Martins • Márcio Ferro Catapani • Marco Antonio Hatem Beneton • Marcos Nóbrega • Maria de Fátima Ribeiro • Maria Elisa Cesar Novais • Maurício Barros • Moacir Marques da Silva • Nazaré da Costa Cabral • Raquel Cavalcanti Ramos Machado • Renato Jorge Brown Ribeiro • Rodrigo Oliveira de Faria • Sandoval Alves da Silva • Sérgio Assoni Filho • Ursula Dias Peres • Valmor Slomski • Vasco Valdez • Wallace Paiva Martins Junior

EDITORA   
REVISTA DOS TRIBUNAIS

## ORÇAMENTOS PÚBLICOS E DIREITO FINANCEIRO

Coordenação

JOSÉ MAURICIO CONTI

FERNANDO FACURY SCAFF

Adilson Abreu Dallari / Alexsandra Katia Dallaverde / Alessandro Octaviani / Ana Carla Bliacheriene / André Castro Carvalho / Andressa Guimarães Torquato Fernandes Rêgo / Bruno Mitsuo Nagata / Carlos Otávio Ferreira de Almeida / Celso de Barros Correia Neto / Cesar Augusto Seijas de Andrade / César de Moraes Sabbag / Cleucio Santos Nunes / Cristiane Coelho / Eliana Franco Neme / Emerson Cesar da Silva Gomes / Eurípedes Gomes Faim Filho / Fabrício Motta / Fernando Facury Scaff / Flávio Rubinstein / Flavio Tudisco / Francisco Cañal / Francisco Sérgio Silva Rocha / Franselmo Araújo Costa / Gabriel Loretto Lochagim / Guilherme Bueno de Camargo / Guilherme Jardim Jurksaitis / Helio Martins Tollini / Horacio Guillermo Corti / Izaias José de Santana / James Giacomoni / João Ricardo Catarino / José Augusto Moreira de Carvalho / José Mauricio Conti / José Roberto R. Afonso / Kiyoshi Harada / Kleber Luiz Zanchim / Luciano Ferraz / Luís Felipe Valerim Pinheiro / Luiz Alberto David Araujo / Marcelo Guerra Martins / Márcio Ferro Catapani / Marco Antonio Hatem Beneton / Marcos Nóbrega / Maria de Fátima Ribeiro / Maria Elisa Cesar Novais / Maurício Barros / Moacir Marques da Silva / Nazaré da Costa Cabral / Raquel Cavalcanti Ramos Machado / Renato Jorge Brown Ribeiro / Rodrigo Oliveira de Faria / Sandoval Alves da Silva / Sérgio Assoni Filho / Ursula Dias Peres / Valmor Slomski / Vasco Valdez / Wallace Paiva Martins Junior

© desta edição [2011]

**EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA.**

ANTONIO BELINELO

*Diretor responsável*

Rua do Bosque, 820 – Barra Funda  
Tel. 11 3613-8400 – Fax 11 3613-8450  
CEP 01136-000 – São Paulo, SP, Brasil

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal), com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

CENTRAL DE RELACIONAMENTO RT  
(atendimento, em dias úteis, das 8 às 17 horas)  
Tel. 0800-702-2433

e-mail de atendimento ao consumidor: sac@rt.com.br

Visite nosso site: [www.rt.com.br](http://www.rt.com.br)

Impresso no Brasil [09-2011]

Profissional

Fechamento desta edição [31.08.2011]



ISBN 978-85-203-2980-1

# VINCULAÇÕES DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS: TEORIA E PRÁTICA

**FRANSELMO ARAÚJO COSTA**

Economista, Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *E-mail*: franselmo.costa@gmail.com

**HELIO MARTINS TOLLINI**

Economista. Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados. *E-mail*: htollini@gmail.com

**RESUMO:** Este estudo discorre sobre as vantagens ou desvantagens relacionadas às vinculações orçamentárias das receitas públicas. Para tanto, são apresentadas a estrutura de classificação das receitas públicas, as vinculações orçamentárias das receitas da União e os mecanismos utilizados para reduzi-las. Ao final, são propostas alternativas para melhorar a eficiência dos gastos a partir da revisão dessas vinculações.

**PALAVRAS-CHAVE:** Receitas públicas – Classificação das receitas orçamentárias – Vinculações de receitas – Desvinculação.

**ABSTRACT:** This paper aims to discuss the principles, advantages or disadvantages related to public revenue earmarking in Brazil. To this end, it presents the general government's revenue classification and describes the revenue earmarking on the Federal Government's budget and the mechanisms used in recent years to reduce these earmarkings. At the end, it proposes some alternatives to improve the efficiency of public spending based on the review of these revenue earmarking.

**KEYWORDS:** Public revenues – Budget revenues classification – Revenue earmarking – De-earmarking.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução – 2. Classificação orçamentária das receitas públicas – 3. Classificação das receitas orçamentárias segundo os critérios de vinculação legal: 3.1 receitas correntes; 3.2 Receitas de capital – 4. Situação orçamentária da união em relação às vinculações de receita: 4.1 Mecanismos de desvinculação dos recursos da União; 4.2 Análise de caso: as vinculações nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União para 2011 – 5. Considerações finais – 6. Referências bibliográficas.

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é discorrer sobre os princípios e os aspectos relacionados às vinculações orçamentárias das receitas públicas. A vinculação de receitas orçamentárias se dá quando a legislação ou o normativo estabelece uma destinação específica para os recursos públicos arrecadados. As vantagens ou desvantagens dessa rigidez e direcionamento prévio é matéria que tem suscitado debates acalorados, envolvendo argumentos favoráveis às vinculações, com destaque para a importância da proteção para determinados setores, e outros contrários, com ênfase nos questionamentos quanto à ineficiência que as mesmas provocam.

Para que se possa compreender a origem das vinculações de receitas é necessário conhecer a estrutura de classificação das receitas públicas, apresentada no item 2 deste trabalho. O item 3 aborda a classificação orçamentária das receitas públicas quanto a sua vinculação, tendo como parâmetros a Constituição Federal de 1988, a Lei de Finanças Públicas (Lei 4.320/1964), o Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000). O item 4 deste estudo se dedica a descrever as vinculações orçamentárias das receitas da União, detalhando os mecanismos utilizados nos últimos anos para a redução das vinculações e o cenário previsto para o exercício financeiro de 2011. Para finalizar mostraremos algumas alternativas a serem trilhadas para a melhoria da eficiência dos gastos públicos a partir da revisão das vinculações de receitas.

## 2. CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS RECEITAS PÚBLICAS

A Constituição Federal (Título VI, Capítulo I) e o Código Tributário Nacional estabelecem que todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) poderão instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria. A Constituição Federal de 1988 prevê a instituição, de competência exclusiva da União, de empréstimos compulsórios, de contribuições de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais e de contribuições sociais. A EC 39/2002 introduz na Constituição a possibilidade de os Municípios e o Distrito Federal instituírem contribuições para o custeio de iluminação pública.

De acordo com a Lei 4.320/1964, os orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios compreenderão todas as receitas, inclusive as decorrentes de operações de crédito autorizadas em lei.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (art. 50, § 2.º) fixa que, enquanto não implantado o Conselho de Gestão Fiscal previsto em seu art. 67,<sup>1</sup> cabe ao órgão central de contabilidade da União a edição de normas gerais para a consolidação

---

1. O Conselho de Gestão Fiscal não foi ainda implementado, e há baixa expectativa de que isso venha a ocorrer a curto prazo.

das contas públicas. O Dec. 6.976/2009 (art. 6.º, I) estabelece que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda, é o órgão central de contabilidade federal. Já a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem a competência de estabelecer as classificações orçamentárias da receita e da despesa.

Diante desse arcabouço legal, a STN e a SOF editaram a Portaria Interministerial 163/2001 (alterada pelas Portarias Conjuntas STN/SOF 1 e 2/2010), que estabelece a classificação da receita pública, a ser utilizada por todos os entes da Federação. Os maiores níveis de agregação são:

RECEITAS CORRENTES	RECEITAS DE CAPITAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Receita Tributária</li> <li>• Receita de Contribuições</li> <li>• Receita Patrimonial</li> <li>• Receita Agropecuária</li> <li>• Receita Industrial</li> <li>• Receita de Serviços</li> <li>• Transferências Correntes</li> <li>• Outras Receitas Correntes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operações de Crédito</li> <li>• Alienação de Bens</li> <li>• Amortização de Empréstimos</li> <li>• Transferências de Capital</li> <li>• Outras Receitas de Capital</li> </ul>

Ambas as categorias, correntes e de capital, são contabilizadas pelo critério de caixa (estágio no qual ocorre a efetiva entrada dos recursos financeiros arrecadados aos cofres públicos) e aumentam a disponibilidade financeira do Estado, com a diferença de que as receitas correntes provocam um efeito positivo sobre o patrimônio líquido.

A seguir, passaremos à análise das características de cada item de receita pública, com a definição de sua classificação no que diz respeito a sua vinculação a despesas específicas.

### 3. CLASSIFICAÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS SEGUNDO OS CRITÉRIOS DE VINCULAÇÃO LEGAL

Nesta seção iremos tratar da conceituação de cada item de receita orçamentária e classificá-las de acordo com os conceitos a seguir:

- *Receita de destinação vinculada*: receitas que de acordo com a Constituição Federal, o Código Tributário Nacional e/ou a LRF devam ser, no ato de sua criação, *obrigatoriamente* destinadas a determinadas despesas orçamentárias.

- *Receita de livre destinação*: receitas que não possuem a obrigatoriedade de que a destinação orçamentária seja definida no ato de sua criação, levando-se em consideração os preceitos da Constituição Federal, do Código Tributário Nacional e

da LRF. Destaca-se, todavia, que *é facultado* aos entes e aos poderes estabelecerem vinculações para essas receitas orçamentárias.

### 3.1 *Receitas correntes*

De acordo com o Glossário de conceitos da STN, são “receitas correntes aquelas que apenas aumentam o patrimônio não duradouro do Estado, isto é, que se esgotam dentro do período anual. São os casos, por exemplo, das receitas dos impostos que, por se extinguirem no decurso da execução orçamentária, têm, por isso, de ser elaboradas todos os anos. Compreendem as receitas tributárias, patrimoniais, industriais e outras de natureza semelhante, bem como as provenientes de transferências correntes”.

#### a) *Receita tributária*

Compõem esse grupo de receitas, conforme o Código Tributário Nacional, os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria. O CTN (art. 3.º) assim conceitua tributo:

“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”.

Não há consenso na doutrina se os empréstimos compulsórios e as contribuições sociais e de interesse das categorias profissionais constituem ou não espécies de receitas tributárias. Tem predominado a tese de que esses empréstimos e contribuições são tributos.<sup>2</sup> Todavia, para fins de classificação orçamentária, a Portaria Interministerial SOF/STN 163/2001 estabelece que as espécies tributárias são os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria.

#### a.1) *Impostos*

Os impostos têm por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte, o qual não recebe contraprestação direta ou imediata pelo pagamento. A CF/1988 (art. 167, IV) determina que é vedada vinculação de imposto a órgão, fundo ou despesa, exceto para os casos de transferências constitucionais por repartição de receitas, para ações e serviços públicos

---

2. Sérgio Pinto Martins destaca: “No nosso entender, o art. 149 da Constituição consagra contribuições de natureza tributária, ao prever que compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, observados certos dispositivos constitucionais, e sem prejuízo do disposto no § 6.º do art. 195 da Constituição, quanto às contribuições a que alude aquele preceito legal (...) As contribuições sociais previstas neste artigo têm natureza tributária, pois estão incluídas no capítulo da Constituição que versa sobre o sistema tributário nacional”. (MARTINS, Sérgio P. *Direito da seguridade social*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1998).

de saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino e para a prestação de garantias em operações de crédito. Assim, afora os casos de vinculação já previstos na CF/1988, os impostos são *receitas de livre destinação*.

#### a.2) Taxas

As taxas são tributos cujo fato gerador é configurado por uma atuação estatal específica colocada à disposição do contribuinte, que pode consistir no exercício regular do poder de polícia ou na prestação de serviço público específico (CF, art. 145, II e CTN, art. 77).

Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (CTN, art. 78). Para fins de cobrança de taxa pela utilização de serviço público exige-se que o serviço seja específico, divisível e prestado de forma: (a) efetiva, quando usufruído pelo contribuinte a qualquer título; ou, (b) potencial, quando, sendo de utilização compulsória, seja posto à disposição do contribuinte mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento (CTN, art. 79). Entretanto, em qualquer caso de utilização de serviço público específico e divisível é condição indispensável para a cobrança da taxa a efetiva existência do serviço à disposição do contribuinte. Portanto, é forçoso reconhecer a vinculação da taxa a fato produzido pelo Estado em referibilidade ao administrado ou a uma atuação estatal diretamente referida ao contribuinte.<sup>3</sup>

Note-se que, apesar de pressupor um vínculo de causalidade entre o contribuinte e o serviço para a sua cobrança, ressaltamos que, expressamente, não há preceito constitucional ou no Código Tributário que imponha a vinculação da receita de uma taxa à despesa com a correspondente atividade estatal (ressalvado o disposto no art. 98, § 2.º, da CF, inserida pela EC 45/2004). A esse respeito, podemos citar a manifestação do Min. Augusto Sherman Cavalcanti, do Tribunal de Contas da União, no Acórdão TCU 532/2005, que tratava de supostas irregularidades no recolhimento das taxas de fiscalização dos serviços de telecomunicações pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel):

“(…)

29. As taxas, cabe rememorar, são da espécie de tributos vinculados, os quais, no dizer de Luiz Emygdio da Rosa Jr. (op. cit. p. 207), são aqueles ‘cuja obrigação tem por hipótese de incidência uma situação dependente de uma atuação estatal

3. Existem várias decisões do STF nesse sentido, entre elas o RE 588.322, Plenário, j. 16.06.2010, rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 03.09.2010.

específica'. Com relação ao destino dado aos valores arrecadados não há, ao contrário do afirmado pela unidade técnica, como regra geral, a obrigatoriedade da vinculação do produto da arrecadação a determinada atividade estatal. O art. 145, II, da CF nada dispõe a respeito. O art. 4.º do CTN por sua vez assim estabelece:

‘Art. 4.º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:

I – a denominação e demais características formais adotadas pela lei;

II – a destinação legal do produto da sua arrecadação”.

Destaca-se, todavia, que até para diferenciá-las da categoria de impostos, cuja vinculação é proibida pela Constituição, chega-se intuitivamente à conclusão de que o produto da arrecadação a título de taxas deva financiar – total ou parcialmente – a despesa específica a que o fato gerador da taxa se relaciona.<sup>4</sup> Acresce que, por questões de razoabilidade, o produto de arrecadação das taxas deve guardar forte correlação com a programação de despesas da pessoa jurídica de direito público titular da competência a que o fato gerador da taxa se relaciona.<sup>5</sup>

Em resumo, na prática, sendo o fato gerador da taxa uma atividade estatal, é comum atrelar-se o produto da arrecadação ao custeio da despesa ocasionada pela atividade estatal que constitui o fato gerador da exação. A ação estatal específica legitima a cobrança da taxa, mas não implica a vinculação do seu destino. Assim, apesar de a jurisprudência inclinar-se pela vinculação das taxas, do ponto de vista estrito de nosso arcabouço jurídico as taxas são *Receitas de Livre Destinação*.

### a.3) Contribuições de melhoria

A CF/1988 estabelece em seu art. 145, III, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios poderão instituir “contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas”. De forma análoga às taxas, o dispositivo constitucional estabelece apenas o fato gerador que precede a cobrança das contribuições de melhoria, não tratando da afetação em relação à sua aplicação. Do ponto de vista legal, não há óbice quanto à aplicação de parcela desse tributo para outras finalidades que não as que deram origem à sua arrecadação. São, por definição, *receitas de livre destinação*.

### b) Receitas de contribuições

As contribuições estão previstas na CF/1988 (arts. 149 e 149-A), e suas espécies são as contribuições sociais; as contribuições sociais de intervenção no domínio

4. Nesse sentido, entende o STF (ADIn 1.378 MC/ES, j. 30.11.1995, rel. Min. Celso de Mello; ADIn-Medida Liminar 2.040/PR, j. 15.12.1999, rel. Min. Maurício Corrêa; ADIn 3.643/RJ, j. 08.11.2006, rel. Min. Carlos Britto; ADIn 3.028/RN, j. 26.05.2010, rel. Min. Marco Aurélio, redator Ayres Britto,) que a arrecadação das taxas deve estar diretamente vinculada ao custeio das atividades que geraram a instituição do tributo, ou, pelo menos, ter alguma relação com esse fato gerador.

5. Ver STF, ADIn 2.551-MC-QO, j. 02.04.2003, rel. Min. Celso de Mello.

econômico e de interesse de categorias profissionais; e a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública.

*b.1) Contribuições sociais*

A CF/1988 (art. 195) destina boa parte das contribuições sociais ao financiamento da seguridade social, que é composta por despesas relativas à saúde, previdência e assistência social. As demais contribuições sociais são destinadas a garantir recursos para outros direitos sociais específicos, previstos na Constituição de 1988 ou em lei, tais como o financiamento da educação. Logo, as contribuições sociais são *receitas de destinação vinculada*.

*b.2) Contribuições sociais de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais*

Conforme previsão na CF/1988 (art. 149), essas contribuições são instituídas como instrumento de atuação nas respectivas áreas. A CF/1988 (art. 177, § 4.º, II) é ainda mais específica no que diz respeito à contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível, ao estabelecer que esses recursos só poderão ser destinados ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e, ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

As receitas das contribuições de interesse de categorias profissionais não transitam nos orçamentos da União, sendo diretamente vinculadas às entidades que as instituíram, tais como o Conselho Regional de Contabilidade (CRC) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Dessa forma, esses recursos caracterizam-se como *receitas de destinação vinculada*.

*b.3) Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública*

A EC 39/2002 introduz na Constituição a faculdade de os Municípios e o Distrito Federal criarem a referida contribuição para o seu uso no custeio de serviços de iluminação pública. Assim, trata-se de uma *receita de destinação vinculada*.

*c) Receita Patrimonial*

São receitas que decorrem da exploração pelo governo, seja União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, dos bens patrimoniais móveis e imóveis a ele pertencentes, feitas segundo as regras do direito privado, sem caráter tributário. Entre suas principais espécies temos as receitas de compensações financeiras e as de concessões e permissões.

*c.1) Compensações financeiras*

A Constituição Federal (art. 20, § 1.º) assegura, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração dire-

ta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. A Constituição de 1988 não determina, no entanto, nenhuma obrigatoriedade de destinação específica dos recursos arrecadados pelas compensações financeiras e permite ampla flexibilidade, no ato de criação dessas receitas, para o estabelecimento de regras de distribuição de recursos entre as ações orçamentárias dos entes federados e dos órgãos da administração direta da União. Tem-se, então, que as compensações financeiras são *receitas de livre destinação*.

#### c.2) Concessões e permissões

Em observância à CF/1988 (art. 175), instituiu-se a Lei 8.987/1995, que é o marco regulatório do regime de concessões e permissões do Poder Público. A concessão é uma espécie de contrato administrativo por meio da qual se transfere a execução de serviço público para particulares, por prazo certo e determinado. Em geral, os prazos das concessões são maiores que os dos contratos administrativos (por exemplo: 20, 40 ou 60 anos). A permissão é o ato administrativo precário por meio do qual o Poder Público transfere a execução de serviços públicos a particulares. Excepcionalmente, quando se confere prazo certo às permissões, elas são denominadas pela doutrina de permissões qualificadas (aquelas que trazem cláusulas limitadoras da discricionariedade). Em nenhum momento a Constituição ou a Lei 8.987/1995 fazem referência à necessidade de destinação específica dessas receitas públicas. Logo, constituem-se *receitas de livre destinação*.

#### d) Receita agropecuária

Receitas decorrentes da exploração agropecuária, tais como cultivo de solo, criação, recriação ou engorda de gado e de animais de pequeno porte; atividades de beneficiamento ou transformação de produtos. Previstas na Lei 4.320/1964, não há nenhuma referência de sua vinculação a órgão ou serviço público. Assim, são *receitas de livre destinação*.

#### e) Receita industrial

Receitas originárias decorrentes da exploração de atividades industriais definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Não possui marco regulatório, e a Lei 4.320/1964 não prevê qualquer vinculação preestabelecida. São, portanto, *receitas de livre destinação*.

#### f) Receita de serviços

Englobam a prestação de serviços comerciais, financeiros, de transporte, de comunicação, de saúde e de armazenagem, entre outros. São receitas originárias que decorrem da utilização de serviços públicos prestados por determinadas instituições públicas. A Lei 4.320/1964 não estabelece nenhuma pré-vinculação. Logo, trata-se de uma *receita de livre destinação*.

### g) *Transferências correntes*

São receitas provenientes de instituições de direito público ou privado. Podem ocorrer em nível intragovernamental e intergovernamental. São subdivididas em transferências de instituições privadas, do exterior e de pessoas.

#### g.1) *Transferências intergovernamentais*

Transferências entre os diferentes entes federados. Podem ser provenientes de impostos ou contribuições ou de outras receitas direcionadas para determinadas atividades. Assim, compõem-se tanto de *receitas de destinação vinculada* como de *receitas de livre destinação*. A vinculação deve ser analisada caso a caso.

#### g.2) *Transferências de instituições privadas, do exterior, de pessoas e de convênios*

Englobam as contribuições e doações a governos realizados por instituições privadas, pessoas, organismos internacionais e outros entes públicos. A principal característica dessas receitas é a sua destinação para o fomento a determinados setores da sociedade ou a determinadas atividades econômicas. Essa característica as coloca no rol das *receitas de destinação vinculada*.

### h) *Outras receitas correntes*

Constituem-se de multas e juros de mora, indenizações e restituições, receitas da dívida ativa e receitas diversas. Ou seja, constituem-se dos acréscimos legais de outras receitas, o que se denomina obrigações acessórias, conforme estabelecido no CTN (art. 113, § 2.º).

O entendimento predominante, inclusive da SOF, é a de que a vinculação do principal se aplica ao acessório. Dessa forma, as mesmas vinculações do principal dos impostos e contribuições, por exemplo, se aplicam também às multas, aos juros e à dívida ativa daqueles tributos. Assim, possuem receitas tanto de *destinação vinculada* como de *livre destinação*.

## 3.2 *Receitas de capital*

As receitas de capital são aquelas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; dos recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital e, ainda, do superávit do orçamento corrente, de acordo com a Lei 4.320/1964 (art. 11, § 2.º).

### a) *Operações de créditos*

São recursos provenientes de operações de crédito internas e operações de crédito externas. Em relação às operações de crédito internas, essas receitas, em sua quase totalidade, referem-se a lançamentos de títulos públicos ou outras obrigações do setor público. Do lado das operações de crédito externas, trata-se de receitas de colocação no mercado externo de títulos públicos ou financiamentos obtidos junto a entidades sediadas no exterior. A maior parte desses últimos ingressos refere-se a operações contratuais para a execução de determinadas atividades do setor público.

Conforme a CF/1988 (art. 52), cabe ao Senado Federal dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal. Aqui, para fins de análise da origem da receita quanto à sua vinculação, devemos distinguir a situação da União da dos demais entes federados.

Em relação à União, a Resolução 48/2007, do Senado Federal, estabelece os limites e condições globais para a realização de operações de crédito. Faz referência aos limites estabelecidos pela chamada “regra de ouro”<sup>6</sup> (CF/1988, art. 167, III) e pela receita corrente líquida (RCL). Todavia, não faz referência a nenhuma limitação quanto à destinação desses recursos. Assim, a União pode lançar essas operações, respeitados os seus limites globais, para quaisquer atividades que desejar. Portanto, os ingressos de operações de crédito nos orçamentos da União podem ser considerados *receitas de livre destinação*.

As exceções a essa classificação são os empréstimos compulsórios e os títulos da dívida agrária (ambos considerados operações de crédito), que são *receitas de destinação vinculada*. De acordo com o art. 148 da CF/1988, os empréstimos compulsórios deverão ser aplicados nas despesas que fundamentaram sua instituição. No tocante aos títulos da dívida agrária, o art. 184 da CF/1988 limita o escopo da aplicação dos recursos, destinando-se à desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.

No tocante aos Estados, Distrito Federal e Municípios, a Resolução 43/2001 do Senado Federal dispõe sobre as condições para a realização de operações de crédito. De forma semelhante ao que ocorre com a União, estabelece apenas limites globais e não direciona ou limita a realização de operações de crédito para finalidades específicas. Logo, as operações de crédito dos Estados, Distrito Federal e Municípios também podem ser consideradas *receitas de livre destinação*.

#### b) Alienação de bens

São ingressos provenientes da venda de bens móveis e imóveis. De acordo com a LRF (art. 44), essas receitas só podem ser utilizadas para a realização de despesas de capital, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos. Logo, trata-se de um recurso que não é de livre aplicação, o que faz com que se torne uma *receita de destinação vinculada*.

#### c) Amortização de empréstimos

Decorrem da amortização de empréstimos concedidos pelo ente beneficiário. Apesar de a boa prática indicar a sua aplicação em despesas de capital, haja vista

---

6. *Regra de ouro*: veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

tratar-se de receita extemporânea, não há nenhum instrumento legal que determine como o recurso deverá ser aplicado. Trata-se, portanto, de uma *receita de livre destinação*.

*d) Transferências de capital*

Trata-se de transferências intergovernamentais e de convênios. Por sua conceituação, conforme ementário de receitas da SOF, são receitas provenientes de pessoas de direito público ou privado com a finalidade de atender ao custeio de despesas de capital. São vinculados ao objeto do contrato do convênio ou a um bem de capital ao qual a concedente condiciona a transferência do recurso. É uma *Receita de Destinação Vinculada*.

*e) Outras receitas de capital*

Agrupam-se, nesse item, diversas receitas, como as de integralização de capital social, o resultado do Banco Central, as remunerações do Tesouro Nacional, os saldos de exercícios anteriores e outras receitas. Possuem *receita de destinação vinculada* a um propósito específico, tais com a integralização de capital social, bem como *receita de livre destinação*, como as remunerações da disponibilidade do Tesouro.

Resumo:	
Receitas de Destinação Vinculada	Receitas de Livre Destinação
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuições Sociais, de Intervenção no Domínio Econômico e de Interesse de Categorias Profissionais</li> <li>• Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública</li> <li>• Alienação de Bens</li> <li>• Transferências de Capital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taxas</li> <li>• Contribuições de Melhoria</li> <li>• Impostos (exceto transferências constitucionais para E/DF/M, para o ensino, para a saúde e para garantias em operações de crédito)</li> <li>• Patrimonial</li> <li>• Agropecuária</li> <li>• Industrial</li> <li>• Serviços</li> <li>• Operações de Crédito</li> <li>• Amortização de Empréstimos</li> </ul>

#### 4. SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO EM RELAÇÃO ÀS VINCULAÇÕES DE RECEITAS

A excessiva vinculação de receitas é questão muito presente nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. Isso se dá, em especial, pelo fato de a Constituição Federal de 1988 ter instituído contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, de competência exclusiva do Governo Federal, bem como ter estabelecido vinculações de impostos para transferências a Estados, Distrito