

## ANÁLISE E CRÍTICA DA FUNÇÃO DE AUTORIZAR AUMENTOS NA DESPESA COM PESSOAL

Art. 43. A apreciação, no exercício, de lei que disponha sobre estrutura de cargos e de carreiras, bem como sobre direitos e vantagens dos servidores públicos, depende de autorização específica, na lei de diretriz orçamentária.

[...]

A redação dada ao art. 43 propiciará as seguintes vantagens:

[...]

- d) possibilidade de que as despesas de pessoal sejam melhor previstas na Lei Orçamentária;
- e) política mais adequada de recursos humanos, com a aprovação, pelo Congresso, de todas as demandas do funcionalismo de uma só vez;
- f) esta decisão sendo adotada por ocasião da aprovação da Lei de Diretriz Orçamentária, permitirá a compatibilidade dos desejos de gastos com a possibilidades financeiras.<sup>392</sup>

Essa função corresponde ao que dispõe o art. 169, §1º, da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998:

---

<sup>392</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. *Fase F: substitutivo do relator*. v. 142, p. 20. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/panorama-do-funcionamento/comissoes-tematicas/fase-f-substitutivo-do-relator](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/panorama-do-funcionamento/comissoes-tematicas/fase-f-substitutivo-do-relator)>. Acesso em: 05 abr. 2015.

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.

§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.

## 5.1 A história normativa

A primeira lei de diretrizes orçamentárias a dispor sobre despesas com pessoal, a relativa ao exercício de 1991,<sup>393</sup> fixava limite global para a despesa com pessoal dos Poderes (art. 12) e vedava aumentos (art. 45). Isto é, em vez de conceder autorizações específicas, estabelecia vedação geral, o que era, à época, condizente com as medidas de combate à inflação e ajuste fiscal. Autorizava apenas reposição de pessoal que não implicasse gastos além do limite fixado (art. 47). Estabelecia, também, indo além do que prescreve o art. 169, §1º, diretrizes para implantação de planos de carreira (art. 46), "orientados pelos princípios do mérito, da valorização e profissionalização dos servidores públicos civis, bem como da eficiência e continuidade da ação administrativa".<sup>394</sup>

Art. 12. As despesas com custeio administrativo e operacional, inclusive aquelas com pessoal e encargos sociais, terão como limite máximo, no exercício de 1991, 90% (noventa por cento) do valor dos créditos orçamentários correspondentes no exercício de 1990, corrigidos pela variação ocorrida ou prevista entre o IPC médio de 1991 e o IPC médio de 1990.

<sup>393</sup> LDO/1991 - Lei nº 8.074, de 31 de julho de 1990.

<sup>394</sup> Aqui já se delineava a tendência incessante de conformação da lei de diretrizes orçamentárias como instrumento regulador de temas nem sempre inteiramente pertinentes as matérias que lhe expressamente são afetas.

[...]

Art. 45. Fica vedada a inclusão de dotações destinadas à concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, à admissão de pessoal que represente aumento físico do quadro de pessoal de cada entidade e à criação de cargos ou à alteração de estrutura de carreiras, ressalvadas, neste último caso, as situações que não impliquem aumento de despesa de qualquer espécie.

Art. 46. Serão obrigatoriamente incluídas no limite fixado no art. 12,<sup>395</sup> observado o disposto no seu §1º, as despesas necessárias à gradual implantação dos planos de carreira previstos no art. 39 da Constituição Federal, orientados pelos princípios do mérito, da valorização e profissionalização dos servidores públicos civis, bem como da eficiência e continuidade da ação administrativa.

[...]

Art. 47. A destinação de recursos para reposição de pessoal somente será permitida mediante prévia e específica autorização legislativa e desde que não implique descumprimento do limite fixado no *caput* do art. 12 desta lei.

Na LDO/1992<sup>396</sup> começa-se a conceder autorizações específicas:

#### Das Disposições Relativas às Despesas com Pessoal

Art. 41. Serão obrigatoriamente incluídas na lei orçamentária anual e em suas alterações as despesas necessárias à implantação dos planos de carreira previstos no art. 39 da Constituição Federal, orientados pelos princípios do mérito, da valorização e profissionalização dos servidores públicos civis, bem como da eficiência e continuidade da ação administrativa, observando-se:

[...]

Art. 42. A destinação de recursos para reposição de pessoal, quando não resultante de vaga, somente será permitida mediante prévia e específica autorização legislativa.

<sup>395</sup> Art. 12. As despesas com custeio administrativo e operacional, inclusive aquelas com pessoal e encargos sociais, terão como limite máximo, no exercício de 1991, 90% (noventa por cento) do valor dos créditos orçamentários correspondentes no exercício de 1990, corrigidos pela variação ocorrida ou prevista entre o IPC médio de 1991 e o IPC médio de 1990. [...] §3º Na elaboração do projeto de lei orçamentária anual, o limite máximo estabelecido no *caput* deste artigo: I - para as despesas com pessoal e encargos sociais, será calculado tomado por base os quantitativos de servidores existentes no dia 1º de julho de 1990 e os valores dos vencimentos, soldos, gratificações e todas as demais vantagens, inclusive as de natureza pessoal, vigentes no mês de maio do mesmo ano.

<sup>396</sup> Lei nº 8.211, de 22 de julho de 1991.

[...]

Art. 44. Fica autorizada a alocação, na lei orçamentária anual, das despesas com pessoal e encargos sociais em consonância com as diretrizes específicas da reforma administrativa, bem como para a realização de concursos públicos de provas ou de provas e títulos, para as carreiras de Procurador da Fazenda Nacional e de Auditoria do Tesouro Nacional. (Redação dada pela Lei nº 8.359, de 1991).

A partir da LDO/1993,<sup>397</sup> o viés da lei centra-se na fixação de limite para a despesa com pessoal, tomando por base o ano anterior, e a explicitação de exceções que poderiam significar aumento da despesa. A lei deixa de vedar ou autorizar explicitamente aumentos de remuneração, admissões ou criação de cargos:

#### Das Disposições Relativas às Despesas com Pessoal

Art. 45. A despesa com pessoal e encargos sociais, em cada Poder, não poderá exceder, no exercício de 1993, àquela correspondente ao efeito anual da despesa referente ao mês de abril de 1992, acrescida do reajuste decorrente das revisões gerais da remuneração dos respectivos servidores, entre 1º de maio de 1992 e 31 de dezembro de 1993, nos termos dos arts. 37, X, e 169, II da Constituição.

§1º Ressalvam-se do disposto neste artigo as despesas decorrentes de:

- a) implantação dos planos de carreira previstos no art. 39, da Constituição;
- b) preenchimento de vagas em virtude da realização de concurso público;
- c) progressão funcional;
- d) reajustes em virtude do disposto no art. 39, §1º, da Constituição;
- e) criação de cargo ou emprego, autorizado em lei.

Posteriormente, a lei de diretrizes orçamentárias passou a ser instrumento de promoção de transparência, exigindo divulgação de informações sobre quantitativos e remunerações, autorizando expressamente apenas contratações para reposição de cargos vagos:

<sup>397</sup> Lei nº 8.447, de 21 de julho de 1992.

LDO/1997<sup>398</sup>

Art. 38. O Poder Executivo, por intermédio do órgão central de pessoal civil, publicará, até 31 de agosto de 1996, a tabela de cargos efetivos integrantes do quadro geral de pessoal civil, com os quantitativos de cargos ocupados e vagos, e, dentre estes, aqueles que permanecerão vagos no exercício de 1997.

[...]

Art. 39. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário deverão publicar no Diário Oficial da União, até 31 de agosto de 1996, quadros demonstrativos da força de trabalho, contendo:

I - quantitativos de servidores ativos e inativos, civis e militares, e instituidores de pensões com respectivas remunerações, proventos e benefícios globais;

II - quantitativos de servidores ativos, civis, distribuídos, em termos de exercício, por unidade da federação;

III - quantitativos de servidores ativos, civis, distribuídos por faixa etária, com intervalo de 5 em 5 anos, e por sexo;

IV - quantitativos de servidores ativos, civis, distribuídos por nível de escolaridade do cargo.

Será a LDO/2001<sup>399</sup> que *inaugurará o modelo que está em vigor*, que transferiu para a lei orçamentária as autorizações específicas de que trata o art. 169, §1º, II, da Constituição:<sup>400</sup>

Art. 62. Para fins de atendimento ao disposto no art. 169, §1º, II, da Constituição, *ficam autorizadas* as concessões de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações de pessoal a qualquer título, *constantes de anexo específico do projeto de lei orçamentária*, observado o disposto no art. 71 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (grifos nossos).

<sup>398</sup> Lei nº 9.293, de 15 de julho de 1996.

<sup>399</sup> Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000.

<sup>400</sup> "A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, [...] só poderão ser feitas: [...] II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias"

Esse anexo é conhecido como o anexo V da LOA, conforme exemplo abaixo:

DISCRIMINAÇÃO	CRIAÇÃO	PROVIMENTO, ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO			
		QTDE	DESPESA		
			EM 2011	ANUALIZADA (4)	
<b>1. Poder Legislativo</b>		2	666	54.835.000	169.401.000
1.1. Câmara dos Deputados		-	385	28.125.000	56.250.000
1.1.1. Cargos e funções vagos			385	28.125.000	56.250.000
1.2. Senado Federal		-	199	19.219.000	38.438.000
1.2.1. Cargos e funções vagos			199	19.219.000	38.438.000
1.3. Tribunal de Contas da União		2	83	7.491.000	14.713.000
1.3.1. Cargos e funções vagos			80	7.222.000	14.444.000
1.3.2. PL nº 4.570, de 2008		2	2	269.000	269.000
<b>2. Poder Judiciário</b>		4.498	8.277	305.845.000	606.739.000
2.1. Supremo Tribunal Federal		-	84	5.213.000	7.361.000
2.1.1. Cargos e funções vagos			84	5.213.000	7.361.000
2.2. Superior Tribunal de Justiça		-	107	6.224.000	12.448.000
2.2.1. Cargos e funções vagos			107	6.224.000	12.448.000
2.3. Justiça Federal		38	1.743	57.427.000	113.763.000
2.3.1. Cargos e funções vagos			1.705	56.188.000	111.285.000
2.3.2. PL nº 4.564, de 2004		38	38	1.239.000	2.478.000
2.4. Justiça Militar da União		2	173	8.508.000	16.416.000
2.4.1. Cargos e funções vagos			171	7.908.000	15.816.000
2.4.2. PL nº 4.572, de 2009		2	2	600.000	600.000
2.5. Justiça Eleitoral		-	888	26.386.000	52.772.000
2.5.1. Cargos e funções vagos			888	26.386.000	52.772.000
2.6. Justiça do Trabalho		4.090	4.227	147.121.000	294.243.000
2.6.1. Cargos e funções vagos			1.995	97.272.000	194.546.000
2.6.2. PL nº 5.238, de 2005 - 2ª Região (1)		1.351	1.351	-	-
2.6.3. PL nº 4.409, de 2008 - 7ª Região		12	12	2.294.000	4.588.000
2.6.4. PL nº 5.541, de 2009 - 16ª Região		7	7	925.000	1.850.000
2.6.5. PL nº 5.542, de 2009 - 2ª Região		1.711	570	28.665.000	57.330.000
2.6.6. PL nº 5.543 de 2009 - 4ª Região		117	39	2.181.000	4.362.000
2.6.7. PL nº 5.543, de 2009 - 13ª Região		2	2	401.000	802.000
2.6.8. PL nº 5.548, de 2009 - 22ª Região		21	21	993.000	1.986.000
2.6.9. PL nº 5.549, de 2009 - 23ª Região		113	37	1.527.000	3.054.000
2.6.10. PL nº 7.573, de 2010 - 12ª Região		46	12	725.000	1.450.000

DISCRIMINAÇÃO	DESPESA	
	EM 2011	ANUALIZADA (4)
<b>1. Poder Legislativo</b>	<b>144.406.442</b>	<b>158.723.687</b>
1.1. Decreto Legislativo nº 805, de 2010 - Revisão do Subsídio dos Membros do Poder Legislativo		
1.1.1. Câmara dos Deputados	123.448.147	133.184.368
1.1.2. Senado Federal	20.046.225	21.627.249
1.2. Impacto direto nos subsídios de Ministros e Membros do Ministério Público junto ao TCU, em atividade, objeto do aumento do valor dos subsídios de Ministros do STF e do Procurador-Geral da República. Projetos de Leis nº 7.749 e 7.753, de 2010 - Art. 93, V, da CF, de 1988. (5)	912.070	912.070
<b>2. Poder Judiciário</b>	<b>242.548.978</b>	<b>242.548.978</b>
2.1. PL nº 7.749, de 2010 - Revisão do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, referido no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal, bem como os efeitos dessa alteração no Poder Judiciário da União, sendo: (5)	156.725.705	156.725.705
2.1.1. Supremo Tribunal Federal	711.150	711.150
2.1.2. Superior Tribunal de Justiça	1.829.147	1.829.147
2.1.3. Justiça Federal	35.215.903	35.215.903
2.1.4. Justiça Militar da União	2.809.330	2.809.330
2.1.5. Justiça Eleitoral	14.651.604	14.651.604
<b>4. Poder Executivo</b>	<b>868.244.063</b>	<b>1.686.638</b>
4.1. Decreto Legislativo nº 805, de 2010 - Revisão do subsídio do Presidente e Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado	\$517.671	9.208
4.2. Reestruturação da remuneração de cargos, funções e carreiras no âmbito do Poder Executivo, instituída pelas Leis nº 11.784, de 2008, nº 11.907, de 2009 e nº 12.277, de 2010 - Parcela de 2011	859.726.414	1.677.450
<b>TOTAL DO ITEM II</b>	<b>1.319.195.883</b>	<b>2.148.927</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>3.050.418.348</b>	<b>5.241.193</b>

## 5.2 Realidade normativa atual

A partir desse momento, a lei de diretrizes orçamentárias iria regulamentar cada vez mais em detalhes a forma de encaminhamento de projetos de lei sobre despesas com pessoal, a composição do anexo V (que autoriza criação de cargos, admissões, aumentos de remuneração) e regras de transparência, em quantidade crescente de dispositivos (artigos, parágrafos e incisos), ano a ano.

Para compreender como isso se dá, identificamos e examinamos os aspectos principais da LDO/2012,<sup>401</sup> representativos de leis anteriores e também das mais recentes:

### 1. Critérios para projeção da despesa com pessoal:

Art. 73. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o MPU *terão como base de projeção do limite* para elaboração de suas propostas orçamentárias de 2012, relativo a pessoal e encargos sociais, a despesa com a folha de pagamento vigente em março de 2011, compatibilizada com as despesas apresentadas até esse mês e os eventuais acréscimos legais, inclusive o disposto nos arts. 78, 80 e 81 desta Lei, ou outro limite que vier a ser estabelecido por legislação superveniente (grifo nosso).

### 2. Produção de informações sobre o quadro de pessoal e as respectivas remunerações:

Art. 74. O Poder Executivo, por intermédio do órgão central do Sistema de Pessoal Civil – SIPEC, publicará no Diário Oficial da União – DOU, até 15 de setembro de 2011, com base na situação vigente em 31 de agosto de 2011, e manterá atualizada, nos respectivos sítios na internet, além da estrutura remuneratória, tabela com os totais, por níveis, de cargos efetivos, comissionados e funções de confiança integrantes do quadro geral de pessoal civil, comparando com o ano anterior e indicando as respectivas variações percentuais, por órgão, autarquia e fundação, os quantitativos de: [...]

### 3. Condições para admissão:

Art. 75. No exercício de 2012, observado o disposto no art. 169 da Constituição e no art. 78 desta Lei, somente poderão ser admitidos servidores se, cumulativamente:

I - existirem cargos e empregos públicos vagos a preencher, demonstrados na tabela a que se refere o art. 74 desta Lei, considerados os cargos transformados, na forma do §2º do mesmo artigo, bem como aqueles criados de acordo com o art. 78 desta Lei, ou se houver vacância, após 31 de agosto de 2011, dos cargos ocupados constantes da referida tabela;

<sup>401</sup> Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011.



II - houver prévia dotação orçamentária suficiente para o atendimento da despesa; e

III - for observado o limite previsto no art. 73 desta Lei.

#### 4. Especificação das situações que autorizam a realização de horas extras.<sup>402</sup>

Art. 76. No exercício de 2012, a realização de serviço extraordinário, quando a despesa houver extrapolado 95% (noventa e cinco por cento) dos limites referidos no art. 20 da LRF, exceto para o caso previsto no art. 57, §6º, inciso II, da Constituição, somente poderá ocorrer quando destinada ao atendimento de relevantes interesses públicos decorrentes de situações emergenciais de risco ou de prejuízo para a sociedade.<sup>403</sup>

#### 5. Apresentação obrigatória do impacto orçamentário-financeiro dos projetos e medidas provisórias respaldado por órgãos do primeiro escalão dos Poderes, em cumprimento aos artigos 16<sup>404</sup> e 17<sup>405</sup> da LRF.<sup>406</sup>

<sup>402</sup> Em razão do disposto no art. 22, parágrafo único, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal: "Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do §6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias".

<sup>403</sup> E muito provável que essa limitação não seja observada, uma vez que é extremamente restritiva, dado que autoriza horas extras apenas em situação "emergenciais de risco" ou de "prejuízo para a sociedade", situações excepcioníssimas.

<sup>404</sup> LRF, Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. §1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício; II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições. §2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

<sup>405</sup> LRF, Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. §1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

Art. 77. Os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados de:

I - premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o art. 17 da LRF;

II - simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta, destacando ativos, inativos e pensionistas;

III - manifestação do MPOG, no caso do Poder Executivo, e dos órgãos próprios dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU, sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro; e

IV - parecer sobre o atendimento aos requisitos deste artigo, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, de que tratam os arts. 103-B e 130-A da Constituição, tratando-se, respectivamente, de projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário e do MPU.

#### 6. Vedação de concessão de aumentos com efeitos retroativos:

§2º Os projetos de lei ou medidas provisórias previstos neste artigo, e as leis deles decorrentes, não poderão conter dispositivo com efeitos financeiros anteriores à entrada em vigor ou à plena eficácia.

Esse é um caso em que a lei de diretrizes orçamentárias estabelece condições de validade de leis (ou de artigos de leis) que dispõem sobre despesas de pessoal. A LDO, ao autorizar concessões de aumento, nos termos do dispositivo constitucional, pode e deve estabelecer parâmetros para as concessões que autoriza.

---

§2º Para efeito do atendimento do §1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no §1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. §3º Para efeito do §2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

<sup>406</sup> Vide também LRF, Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda: I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no §1º do art. 169 da Constituição.

## 7. Transferência da competência constitucional da LDO para a LOA:

Art. 78. Para fins de atendimento ao disposto no art. 169, §1º, inciso II, da Constituição, observado o inciso I do mesmo parágrafo, ficam autorizadas as despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações a qualquer título, até o montante das quantidades e limites orçamentários constantes de Anexo discriminativo específico da Lei Orçamentária de 2012, cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da LRF.

§1º O Anexo a que se refere o *caput* deste artigo conterá autorização somente quando amparada por proposição, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2011, e terá os limites orçamentários correspondentes discriminados, por Poder e MPU e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da LRF, com as respectivas:

- I - quantificações para a criação de cargos, funções e empregos, identificando especificamente o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente;
- II - quantificações para o provimento de cargos, funções e empregos; e
- III - especificações relativas a vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estruturas de carreira, identificando o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente.

O que faz a lei de diretrizes orçamentárias ao transladar sua competência para a lei orçamentária anual é autorizar o que tiver sido objeto de projeto de lei com tramitação iniciada até a data em que é encaminhada a proposta de Orçamento ao Congresso, 31 de agosto. E somente proposição que estiver em tramitação pode ser incluída no anexo V. Nenhuma autorização há para proposições ainda por serem apresentadas.

Essa transferência não se faz incólume a questionamentos de constitucionalidade e teleológicos, dada a mudança radical que procede na *ratio* do sistema concebido na Constituição, como se analisará logo a seguir.

## 8. Autorizações específicas, efetivamente:

Art. 80. Fica autorizada, nos termos da Lei nº 10.331,<sup>407</sup> de 18 de dezembro de 2001, a *revisão geral* das remunerações, subsídios, proventos e pensões dos servidores ativos e inativos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do MPU, das autarquias e fundações públicas federais, cujo percentual será definido em lei específica.

Art. 81. Fica autorizada a revisão da remuneração dos militares ativos e inativos e pensionistas, cujo percentual será definido em lei específica (grifo nosso).

Essas duas autorizações específicas são reproduzidas ano a ano, mas tão somente essas. As demais foram trasladadas para o já referido anexo da lei orçamentária anual.

### 5.3 O problema da transferência das autorizações para a LOA

A Constituição Federal estabelece no art. 169 que a despesa com pessoal da União, Estados, Distrito Federal e Municípios será objeto de limite a ser estabelecido em lei complementar. E, para complementar o processo de controle do aumento da despesa de pessoal, impôs duas outras condicionantes: a) autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias para 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; e b) dotação prévia e suficiente.

O constituinte centrou o controle da despesa com pessoal na lei de diretrizes orçamentárias porque ela é, em sua gênese constitucional, o centro das macrodecisões orçamentárias. Assim, num mesmo momento político-legislativo discutem-se metas e prioridades para a administração pública, inclusive para despesas

<sup>407</sup> A Lei nº 10.331/2001, que regulamenta o inciso X do art. 37 da Constituição, estabelece que a revisão geral anual está condicionada à autorização na lei de diretrizes orçamentárias e definição do índice em lei específica. A redação original do art. 37, X, exigia que o índice de revisão geral fosse igual para os servidores civis e os militares, exigência retirada pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

de capital; metas fiscais;<sup>408</sup> mudanças na legislação tributária; política de aplicação dos bancos e agências financeiras estatais; orientações para elaboração do orçamento; diretrizes e limites para as propostas de orçamento dos demais Poderes; diretrizes para o orçamento da seguridade social, a política de pessoal, por meio das autorizações específicas, anteriores à alocação de recursos na lei orçamentária anual.

A lógica desse processo é a de que a lei de diretrizes orçamentárias seja o instrumento fixador das condições sobre o quanto e em que setores da administração pública pode, ou não, a despesa de pessoal aumentar. Essas diretrizes balizam tanto os Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) quanto os órgãos autônomos (Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública)<sup>409</sup> na elaboração de seus planos de admissão, concessão de vantagens, aumentos de remuneração ou criação de cargos, bem como o Poder Legislativo na apreciação e emendamento dos projetos que estejam sob sua apreciação.

Por que "autorização específica" em vez de, simplesmente, "autorização"? Uma das razões que se pode aventar é que a LDO deveria ser seletiva e trabalhar com a ideia de "política de pessoal". A especificidade da autorização implica efetuar escolhas, dar a direção da política de pessoal, dar transparência sobre setores, áreas, carreiras, cargos em que haverá admissões ou ampliação do quadro, reestruturações de carreiras ou aumentos de remuneração.

Afonso e Giomi entendem que a expressão autorização específica "sinaliza que a Lei de Diretrizes deve discorrer sobre remuneração, cargos, carreiras e admissões de forma exaustiva, eventualmente, discriminando condições, percentagens e número por categorias profissionais e pelas unidades integrantes do orçamento".<sup>410</sup>

<sup>408</sup> Em razão do art. 4º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal: "Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes".

<sup>409</sup> Que têm iniciativa privativa de projetos de lei sobre remuneração e estrutura de carreira de seu pessoal.

<sup>410</sup> AFONSO; GIOMI, 1992, p. 141.

Em outra perspectiva, a LDO poderia definir valor máximo a ser despendido com admissões, por carreira, setores do funcionalismo ou órgão (ou percentuais de acréscimo), definindo, implicita ou explicitamente, diretrizes sobre as áreas da administração em que deveria, em determinada conjuntura, haver ampliação do quadro de pessoal, e em que nível de gastos, cabendo aos poderes e órgãos autônomos, observados esses limites, distribuírem as admissões entre os diversos escalões de seus quadros de pessoal.

No tocante às autorizações para concessão de vantagem, aumento de remuneração, ou alteração de estrutura de carreiras, são levadas a efeito por meio de projetos de lei, ou medida provisória, no caso do Poder Executivo. A LDO pode definir montantes máximos de aumentos nas despesas de pessoal com determinadas carreiras ou órgão; autorizar ou proibir determinadas vantagens, adicionais, gratificações; estabelecer critérios de reestruturação, como, por exemplo, implantação do sistema de subsídios.

Quanto à criação de cargos e funções, as autorizações têm mais o sentido de definir em que áreas ou órgãos da administração poderá haver aumento do quadro de pessoal.<sup>411</sup> Uma vez que o aumento da despesa derivará do provimento, e não literalmente da criação, a autorização deve abranger os valores a serem despendidos<sup>412</sup> no exercício seguinte com o provimento dos cargos e funções que vierem a ser criados, por lei.

Após essas primeiras incursões pela questão, fica claro que a sistemática atual de a lei de diretrizes orçamentárias simplesmente transferir para a lei orçamentária anual as autorizações específicas que a Constituição cometeu-lhe subverte a lógica do processo, pois a LDO deixa de exercer o papel de orientador da política de pessoal da União, em consonância com os demais elementos do quadro fiscal. Como entendera o constituinte José Serra: "toda variação de despesas com pessoal somente será possível se decidida no âmbito da LDO, fator que poderá tornar a política de pessoal mais racional, menos

<sup>411</sup> Na maior parte dos casos, não se trataria propriamente de criação, mas de aumento da quantidade de cargos já existentes.

<sup>412</sup> O legislador poderia optar por deixar os Poderes e órgãos autônomos livres para definirem os cargos cujos quantitativos serão aumentados, nos limites de seus orçamentos, ou restringir esse aumento de quadro a determinadas carreiras ou setores.

desgastante e menos dispendiosa de tempo para o Parlamento e as autoridades econômicas".<sup>413</sup>

Deixam de existir diretrizes prévias para os poderes e órgãos balizarem suas políticas de pessoal, diretrizes estipuladas tendo em consideração a condição geral do Orçamento e das finanças públicas. Deixa de haver a possibilidade de ocorrer discussão global da política de pessoal na LDO,<sup>414</sup> muito embora nunca tenha existido, de fato.

O que fundamenta essa transferência é o entendimento de que a lei de diretrizes orçamentárias não é o melhor instrumento para discutir política de aumentos de remuneração e contratações na administração pública, nem para fixar limites financeiros, e que, ao contrário do que prescreveu a Constituição, o *locus* adequado é a lei orçamentária anual, quando a disponibilidade de recursos para suportar despesas com pessoal é melhor conhecida. Em outros termos, o constituinte, segundo essa visão, errou: a Constituição deveria ter cometido essa função à lei orçamentária, e não à lei de diretrizes orçamentárias.<sup>415</sup>

A LDO exige que no anexo V da LOA seja identificado o projeto de lei ou outro ato normativo que concede vantagem, reestrutura carreira, aumenta remuneração ou cria cargos, funções ou empregos.

Ou seja, *não é mais a LDO que orienta os poderes e órgãos em suas decisões sobre pessoal* (fazendo o controle prévio sobre o crescimento da despesa, em termos de valores e de setores da administração pública). São os poderes e órgãos que, sem balizamento prévio da LDO, orientam e determinam o campo de possibilidades das "autorizações específicas", criando um menu de projetos sobre o qual incidirá a decisão de autorizar ou não autorizar, na lei orçamentária anual. Função diversa da lógica constitucional.<sup>416</sup> Na estrutura decisória delineada pelo constituinte ao criar a lei de diretrizes orçamentárias, é esta lei e, não a LOA, o local por excelência para

<sup>413</sup> SERRA, 1993, p. 10.

<sup>414</sup> Muito embora, essa discussão nunca tenha havido de fato, como se constata no modo como essa função materializou-se normativamente em todas as edições da lei de diretrizes orçamentárias.

<sup>415</sup> Se o constituinte originário errou, quem deve consertar o erro é o constituinte derivado, e não a maioria simples do Legislativo.

<sup>416</sup> O que não impediria de, durante as discussões de apreciação da LDO, se tomassem em consideração os projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado.

estabelecer diretrizes e autorizar aumentos de despesa com pessoal para o exercício financeiro seguinte.

Nessa sistemática, os poderes e órgãos elaboram projetos de lei (ou de outros atos normativos), dão início à tramitação do projeto no Congresso e depois deverão solicitar ao Poder Executivo (ou ao Congresso) a inclusão do projeto no anexo V do projeto de lei orçamentária anual.

Neste ponto, é necessário agregar ao exame informações sobre a tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional. Na Câmara dos Deputados, por onde se inicia a apreciação de projetos relativos a pessoal, uma vez que são da iniciativa dos poderes e órgãos autônomos, o projeto será apreciado em pelo menos uma comissão de mérito,<sup>417</sup> depois será apreciado pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT), que examinará a compatibilidade dos projetos com as normas financeiras e orçamentárias, e, ao final, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), que examinará o projeto sob as lentes da constitucionalidade.

Assim, ao ser iniciada a tramitação na comissão de mérito, essa comissão não disporá de nenhum balizamento de ordem normativa, de política de pessoal, dado pela LDO em que se basear para examinar ou emendar o projeto. As decisões serão tomadas segundo as vicissitudes do momento.

Na CFT, que aprecia a regularidade do projeto em face das leis orçamentárias e de finanças públicas (como a Lei de Responsabilidade Fiscal), será verificado se o projeto está relacionado no anexo V. Estando relacionado, o parecer do relator, quando fundado exclusivamente no aspecto técnico-normativo, será aprovado. Se não estiver, será requerido do autor que solicite ao Poder Executivo a apresentação de projeto de lei alterando a lei orçamentária com o objetivo de incluir o projeto no referido anexo V, para que possa "ter adequação orçamentária e financeira", nos termos do art. 16, §1º, da LRF.<sup>418</sup>

<sup>417</sup> Como a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

<sup>418</sup> LRF, Art. 16, §1º. Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassadas



de despesa com p  
 os elaboram proje  
 cio à tramitação d  
 r ao Poder Execut  
 anexo V do projeto  
 exame informaçõe  
 so Nacional. Na C  
 ciação de projeto  
 iva dos poderes e  
 lo menos uma cor  
 Comissão de Fina  
 bilidade dos proje  
 o final, pela Com  
 que examinará o  
 na comissão de  
 izamento de orde  
 LDO em que se  
 decisões serão to  
 do projeto em fa  
 (como a Lei de R  
 jeto está relacione  
 relator, quando fu  
 ativo, será aprova  
 licite ao Poder Exe  
 a lei orçamentár  
 anexo V, para que  
 ", nos termos do

No caso, por exemplo, de um hipotético projeto apresentado  
 arco de 2017 com o objetivo de reestruturar a carreira de ser-  
 es do Poder Judiciário, com aumento de despesa, como esse  
 de lei é novo, não consta do anexo V da LOA/2017 (discutida  
 vada em 2016). O projeto também não foi elaborado tendo por  
 nenhuma diretriz ou teto financeiro fixado na LDO (porque  
 ial sistemática isso não existe, embora devesse). Poderá ser  
 ado na comissão de mérito da Câmara dos Deputados, mas na  
 ssão de Finanças e Tributação<sup>419</sup> somente poderá ser aprovado  
 lo passar a constar do referido anexo. Enquanto isso, permane-  
 ra da pauta da comissão. Para ir adiante, a instituição autora  
 o projeto deverá requerer, negociar e obter do Poder Executivo  
 aminhamento de dois projetos alterando a lei orçamentária  
 meiro para incluir o projeto no anexo V da LOA, a título de  
 ização"; o segundo, para abertura de crédito orçamentário  
 ctivo), aguardar a aprovação do Congresso e a sanção do  
 lente, para que então a CFT possa aprovar o projeto de lei de  
 uturação de carreiras.<sup>420</sup> Ou, alternativamente, incluí-lo no  
 de lei orçamentária para o exercício de 2018.  
 E aqui está a consequência efetiva da inclusão ou não do pro-  
 anexo V. Não estando no anexo, o projeto não será aprovado  
 missão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.  
 O anexo, em realidade, atende muito mais ao que dispõe  
 169, §1º, I, porque demonstra com bastante transparência o  
 to orçamentário-financeiro dos projetos e quais concessões  
 cobertas por dotações, e comprova a existência de dotação  
 e suficiente.

ites estabelecidos para o exercício; II - compatível com o plano plurianual e a lei de  
 rizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, priorida-  
 metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.  
 al compete examinar os projetos de lei quanto aos aspectos orçamentários e finan-  
 s, em especial, a compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de dire-  
 orçamentárias e o Orçamento anual.

assim estará atendido o disposto no art. 169, §1º, da Constituição: autorização espe-  
 pela lei de diretrizes orçamentárias (que, no caso, considerou autorizados os projetos  
 antes do anexo V da lei orçamentária anual), e dotação orçamentária suficiente a  
 tura do aumento de despesa esperado.

riço Público.  
 considera-se: I - adequa  
 específica e suficiente, ou  
 todas as despesas da  
 trabalho, não sejam ultra

## 5.4 Síntese e análises finais

A autorização específica na forma como está posta em vigor, ainda que constitua relevante e efetivo processo de controle e transparência dos atos normativos que aumentam a despesa com pessoal, não atende à Constituição sob o ponto de vista formal, bem expressa ao determinar que a autorização seja concedida pela lei de diretrizes orçamentárias, e não pela LOA; nem a atende do ponto de vista material, em sua integralidade, pois a LDO deixa de ser instrumento de planejamento orçamentário da política de aumentos de despesa com pessoal de curto prazo, assim como o é para a política fiscal.

Ademais, falha o modelo quando se refere à política de pessoal do Poder Executivo, implementada por medidas provisórias, as quais, por natureza, não estão em tramitação prévia no Congresso para serem incluídas no anexo V.

Examinando detalhadamente a forma como essa função vem sendo levada a efeito nas leis de diretrizes orçamentárias da União, a conclusão a que se chega é que *se abandonou, de modo inconstitucional, a concepção da LDO como momento de discussão da política de pessoal*. A função de autorizar, especificamente, "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", literalmente deixou de ser exercitada, ao mesmo tempo em que aumentaram expressivamente os controles procedimentais sobre os atos de que possam resultar aumento da despesa com pessoal.

Tal como sucede no relacionamento da lei de diretrizes orçamentárias com as leis tributárias, também com relação às leis referentes à remuneração de servidores e à criação de cargos e funções existe uma relação jurídica, derivada da Constituição, ainda por ser compreendida e delimitada em suas conseqüências.

## ANÁLISE E CRÍTICA DA FUNÇÃO DE ORIENTAR A ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Dê-se ao art. 9º a seguinte redação:

Art. 9º. O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional:

I – até oito meses antes do exercício financeiro, a Proposta Orçamentária Preliminar contendo: [...] d) premissas utilizadas nas projeções de receitas e despesas; e) alternativas de financiamento do déficit público ou de utilização do superávit; e f) prioridades para despesas de expansão, observadas as diretrizes e objetivos do plano plurianual.

Deputado Hélio Rosas<sup>453</sup>

9 – Fortalece-se o papel do Legislativo no processo orçamentário, na fase de elaboração e no controle e fiscalização de sua execução. Isso é possível graças ao Projeto de Diretriz Orçamentária, à maior participação dos parlamentares nas *definições fundamentais da alocação de recursos* e ao revigoreamento da Comissão Mista Permanente do Congresso.

Deputado José Serra<sup>454</sup>

<sup>453</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira. *Emendas ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão*. p. 173, emenda nº 5B0122-5. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/panorama-do-funcionamento/subcomissoes-tematicas/fase-b-emenda-ao-anteprojeto-do-relator](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/panorama-do-funcionamento/subcomissoes-tematicas/fase-b-emenda-ao-anteprojeto-do-relator)>. Acesso em: 05 abr. 2015.

<sup>454</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. *Fase F: substitutivo do relator*. v. 142, p. 4. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/panorama-do-funcionamento/comissoes-tematicas/fase-f-substitutivo-do-relator](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/panorama-do-funcionamento/comissoes-tematicas/fase-f-substitutivo-do-relator)>. Acesso em: 05 abr. 2015.

Ao mesmo tempo, com a finalidade de facilitar a concretizar a participação do Poder Legislativo na elaboração do Orçamento, em ação harmônica com o Poder Executivo, a presente emenda institui, no início da Sessão Legislativa, *uma apreciação geral da matéria orçamentária* denominada de “projeto de distribuição de recursos” que, ao ser aprovada, condiciona, dentro de seus limites e parâmetros, a preparação do projeto de lei de meios, a ser examinada posteriormente pelo Congresso Nacional

Deputado José Richa<sup>455</sup>

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ JORGE: Na realidade, quando se vai analisar um orçamento, principalmente de um país grande como o Brasil, com centenas, ou talvez milhares de programas e projetos, tem-se *dois níveis de discussão*: um global e outro particular. [...] Boa parcela do nosso tempo será gasta na discussão do Orçamento, mas *discutiremos, primeiro, seu sentido global* e depois as particularidades. Na Subcomissão do Poder Legislativo, quando éramos Relator, diversos Parlamentares mais antigos desta Casa – inclusive o atual Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulisses Guimarães – nos procuraram, preocupados com a participação do Legislativo no Orçamento. Nas etapas anteriores, o Legislativo participava e discutia os detalhes do programa de cada Município ou de cada Estado, mas *não havia uma etapa de discussão do planejamento global*.

[...]

Considero que teremos a oportunidade de primeiro discutir o caráter global do Orçamento e só posteriormente decidir o detalhamento, Município por Município, Estado por Estado, dando assim oportunidade de o Legislativo, efetivamente, participar desse processo<sup>456</sup> (grifos nossos).

Orientar a elaboração da lei orçamentária anual foi, das funções expressas no art. 165, §2º, da Constituição, a mais desenvolvida pela lei de diretrizes orçamentárias. E a que mais abriria a

<sup>455</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. *Fase G: emendas oferecidas à Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças*. v. 143, p. 229-230, emenda nº 500813-1. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/panorama-do-funcionamento/comissoes-tematicas/fase-e-emenda-ao-anteprojeto-da-subcomissao-na](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/panorama-do-funcionamento/comissoes-tematicas/fase-e-emenda-ao-anteprojeto-da-subcomissao-na)>. Acesso em: 05 abr. 2015.

<sup>456</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). *Anais do Senado Federal (Atas das Comissões)*. Comissão de Sistematização – Arquivo 9C. p. 94 *et seq.* Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT\\_Abertura.asp](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp)>. Acesso em: 05 abr. 2015.

um Congresso Nacional desejoso de retomar suas prerrogativas possibilidades de intervenção no processo orçamentário e nas grandes decisões sobre as finanças públicas.

Essa função pode, contudo, abranger desde as mais altas definições, como a meta de resultado primário, até detalhes procedimentais de apresentação da proposta orçamentária.

As manifestações constituintes falavam em "pré-orçamento", "meio-orçamento", "alternativas de financiamento do déficit público", "acoplar o orçamento ao planejamento de longo, médio e curto prazos", "definições fundamentais de alocação de recursos", "definição dos indicadores econômicos e sociais, bem como os parâmetros que serão considerados na elaboração do projeto de lei orçamentária anual", "apreciação geral da matéria orçamentária", "alocação global de recursos por áreas e por setores", "discussão do planejamento global", "orientação geral", "discussão do sentido geral, e depois as particularidades", "grandes alocações, grandes prioridades".

O constituinte de 1988 ambicionou participar das mais elevadas discussões político-financeiras quando introduziu a lei de diretrizes orçamentárias na Constituição. No entanto, o legislador orçamentário anual (Presidente e Congresso) não quis ou não conseguiu baixar à realidade essa mesma concepção.

Entre uma miríade de orientações procedimentais,<sup>457</sup> encontram-se nas vinte e seis edições da lei de diretrizes orçamentárias analisadas pouquíssimas orientações alocativas de relevância, a maior parte das quais perdurou em uma, duas ou três edições apenas.<sup>458</sup> Muitas tiveram esse destino em razão dos vetos que lhe foram opostos.

<sup>457</sup> Relevantes, mas sob outra concepção de "lei de diretrizes orçamentárias", como instrumento legislativo que prevê regras de controle de matérias de direito financeiro.

<sup>458</sup> Algumas das quais constituem repetição ou complementação de outras normas legais, como é o caso do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal: "a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias".

## 7.1 Os raros dispositivos correlatos a “definições fundamentais de alocação de recursos”

Nas vinte e seis edições das leis de diretrizes orçamentárias examinadas, de 1989 a 2014, o mais próximo que se chegou da ideia de “grandes alocações” e de “definições fundamentais de alocação de recursos” está exemplificado e problematizado nas disposições a seguir transcritas e comentadas. A maior parte não perdurou, pela inconsistência intrínseca ou pela inefetividade da racionalidade alocativa esperada dessas disposições da LDO.

**Programa de investimentos. Diretriz de distribuição de recursos. Prioridade dos projetos em andamento sobre os projetos novos.**

Na lei orçamentária anual, a programação dos investimentos, em qualquer dos orçamentos, além da estrita observância das prioridades fixadas nesta lei, *não incluirá subprojetos novos em detrimento de outros em andamento*, entendidos como tais aqueles cuja execução financeira, até o exercício de 1992, ultrapasse vinte por cento do seu custo total estimado (Art. 15 da LDO/1993) (grifo nosso).

O princípio subjacente a esse critério foi absorvido pela Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 45: “a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias”.

Desse modo, após a LRF, coube à LDO definir o que deve ser considerado como “projeto em andamento” e “despesas de conservação do patrimônio público” e o que se deve entender “adequadamente atendidos” ou “adequadamente contempladas”.<sup>459</sup>

<sup>459</sup> Consta-se que as LDOs cuidaram apenas da definição de projetos em andamento, deixando sem resposta as demais indeterminações, e, portanto, sem efetividade o disposto no art. 45 da LRF. Vide a respeito o art. 18 da LDO/2015: O PLOA de 2016 e os créditos especiais, observado o disposto no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal e atendido o disposto no art. 2º desta Lei, somente incluirão ações ou subtítulos novos se: I - tiverem

### Programa de investimentos em rodovias. Critério de distribuição de recursos entre ações do programa. Percentual do montante.

Do total de investimentos programados em rodovias federais, no orçamento fiscal, serão destinados no máximo 10% (dez por cento) à construção e pavimentação de rodovias (Art. 40 da LDO/1994).

Ao fixar um percentual máximo para a construção e pavimentação de rodovias, garantiam-se 90% dos investimentos para outras ações, como conservação e outras formas de melhorias. Representava uma decisão política de priorização. Esse tipo de critério foi abrangido pela regra do art. 45 da Lei de Responsabilidade anteriormente mencionado, que prevê priorização das "despesas de conservação do patrimônio público" relativamente a novos projetos (como construção e pavimentação). Em outros termos, a lei de diretrizes orçamentárias deu origem a um critério aberto e permanente de priorização, definido em lei complementar, que caberia posteriormente à própria LDO fechar, a cada ano, segundo as circunstâncias do momento.<sup>460</sup>

### Programa de investimentos. Regionalização. Critérios populacional e de renda *per capita*.

A programação dos investimentos para 1995, nos orçamentos fiscal e da seguridade social, obedecerá no que tange ao seu valor global, para fins de sua distribuição regional, aos seguintes critérios:

I - metade, proporcional a população de cada Estado;

sido adequada e suficientemente contemplados: a) as despesas mencionadas no art. 3º [prioritárias]; e b) os projetos e respectivos subtítulos em andamento; II - os recursos alocados, no caso dos projetos, viabilizarem a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa, considerando-se as contrapartidas de que trata o §1º do art. 77; e III - a ação estiver compatível, no que couber, com o Projeto ou com a Lei do Plano Plurianual 2016-2019. §1º Serão entendidos como projetos ou subtítulos de projetos em andamento aqueles, constantes ou não da proposta, cuja execução financeira, até 30 de junho de 2015, ultrapassar 20% (vinte por cento) do seu custo total estimado.

<sup>460</sup> O que, como referido acima, não vem ocorrendo.

II – metade, inversamente proporcional a renda *per capita* de cada Estado.  
§1º Exceetua-se do disposto no *caput* deste artigo os valores consignados a subprojetos que:

I – devem ser excluídos em obediência a critérios já fixados na Constituição Federal;

II – tenham relação com a segurança e defesa nacional;

III – se vinculem a projetos considerados prioritários no Plano Plurianual.

§2º Na estruturação dos programas de trabalho de suas unidades os órgãos orçamentários farão observar a determinação constitucional de apoiar a redução das desigualdades inter-regionais. (Art. 18 da LDO/1995).<sup>461</sup>

O dispositivo foi vetado, com a seguinte justificativa:

Este artigo foi incluído, procurando atender o dispositivo constitucional que dispõe sobre a redução das desigualdades inter-regionais através da regionalização dos investimentos. Contudo, o cumprimento das disposições nele contidas se vê prejudicado em virtude de: 1 – ausência de definições quanto aos parâmetros a serem utilizados para tal fim; 2 – valor reduzido destinados a investimentos, implicando pulverização de ações indevidas; 3 – existência de investimentos com objetivos localizados; 4 – prazo para o cumprimento do apoio a redução das desigualdades previsto no art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As razões do veto traziam à luz outro problema a ser solucionado pelas leis de diretrizes orçamentárias: a necessidade de fixar parâmetros tecnicamente adequados para que suas orientações possam ser concretizadas. Essas razões aplicavam-se melhor ao §2º, destacado anteriormente, o qual efetivamente não previa parâmetros para cumprimento do mandamento constitucional (redução das desigualdades regionais).

Quanto ao restante do artigo, apesar de haver parâmetros objetivos, as exceções tornavam confusa sua aplicação. Ademais, os critérios populacionais e de renda são mais adequados para repartição de recursos entre os entes federados (como ocorre no Fundo de

<sup>461</sup> Disposição quase idêntica havia constado da LDO/1993.



Participação dos Municípios), mas não para definição do montante de investimentos que a União deve realizar em cada um deles.

Assim, o fato de ser estipulado um critério objetivo não torna a alocação racional ou compatível com os fundamentos da atuação governamental pretendida,<sup>462</sup> como bem foi exposto nas razões do veto: existência de investimentos com objetivos localizados e ineficiência alocativa pela pulverização de recursos escassos.

### Programa de investimento em rodovias. Regionalização. Critério da extensão territorial da malha rodoviária.

Os investimentos programados no orçamento fiscal para rodovias federais destinados à:

I - Construção e Pavimentação de Rodovias não poderão exceder à *vinte por cento de seu total*;

II - Conservação Preventiva Rotineira e Emergencial serão distribuídos, na proposta orçamentária, por Estado, de forma proporcional à malha rodoviária federal pavimentada e não pavimentada;

III - Restauração de Rodovias serão distribuídos, na proposta orçamentária, por Estado, de forma *proporcional à malha rodoviária federal* pavimentada e não pavimentada; e

IV - Construção e Pavimentação de Rodovias serão distribuídos, na proposta orçamentária, por Estado, de forma proporcional à malha rodoviária federal não pavimentada (Art. 42 da LDO/2000) (grifo nosso).

Os incisos II, III e IV foram vetados:

Referidos critérios impõem limitações que podem conduzir a uma inadequada e ineficiente utilização dos recursos orçamentários ou mesmo impedir a inclusão de recursos para interferências prioritárias em determinados trechos rodoviários.

<sup>462</sup> Exemplo de definição de critério adequado pode ser encontrado no art. 26 da LDO/1996: "A destinação de recursos para as ações de alimentação escolar obedecerá ao princípio da descentralização, atendido o seguinte: I - a distribuição será proporcional ao número de alunos matriculados nas redes públicas de ensino localizadas em cada Município, no ano anterior".

O critério de proporcionalidade inserido no projeto de lei pelo Congresso Nacional não leva em consideração as características básicas dos projetos de engenharia, que objetivam atender a *princípios técnicos longamente amadurecidos no que diz respeito à escolha dos trechos a serem objeto de intervenção no conjunto da malha rodoviária nacional, e ao tipo de intervenção mais apropriado àquele trecho específico, dada a escassez de recursos do Tesouro.*

[...]

Além disso, *não leva em conta as diferenças registradas na qualidade do pavimento entre as várias unidades da Federação, decorrentes dos investimentos realizados em anos anteriores.*

[...]

A aplicação dos recursos necessários às intervenções nas rodovias federais deve, assim, *obedecer a um Programa de Gerenciamento de Pavimentos, o que requer um permanente monitoramento do estado da malha e a oportuna intervenção onde apropriado, à luz de critérios já amplamente aceitos e consagrados na experiência brasileira e internacional.*

Diante das justificativas propõe-se veto aos referidos incisos, por contrariarem o interesse público (grifos nossos).

As razões do veto eram didáticas e pedagógicas. Critérios facilmente disponíveis nem sempre fazem sentido sob o prisma da eficiência técnica ou do planejamento. Logo, a lógica racional da distribuição de recursos não se basta com a definição de qualquer critério objetivo, mas de critérios objetivos que sejam adequados e consistentes com os objetivos da ação governamental.

Orçamento da seguridade social.<sup>463</sup> Alocação de recursos entre as áreas. Percentual do orçamento específico para a área da saúde.

Serão destinados ao setor saúde, nos termos da Lei nº 8.080, de 1990, *um mínimo de 30% dos recursos do orçamento da seguridade social, deduzidas as parcelas relativas as despesas no âmbito do Fundo de Amparo do Trabalhador (Art. 45 da LDO/1994) (grifo nosso).*

<sup>463</sup> A seguridade social compreende as áreas saúde, assistência e previdência social.

Esse artigo foi vetado, sob as seguintes razões:

A estrutura do orçamento da seguridade social não comporta que se destine um mínimo de 30% de seus recursos para o setor saúde, parte pelo peso dos benefícios sociais, parte pelo comportamento das receitas. *Este dispositivo fatalmente não será cumprido.* Em vista disso, e em nome do interesse público, merece o veto (grifo nosso).

As razões do veto apontavam para uma questão de alta relevância e subjacente ao processo de definições globais, assim como na fixação das grandes prioridades: isso não se podia fazer sem a visão geral e mais detalhada (ainda que não fosse em nível mais profundo) do conjunto das receitas e despesas. Sem que fosse elaborado seriamente um "pré-orçamento", que como desejava o constituinte José Serra, fosse a lei de diretrizes orçamentárias.

Novamente, a fixação de um percentual não se qualifica como critério de orientação da elaboração do orçamento se não está fundamentada em alguma análise que sustente sua exequibilidade. No caso do orçamento da seguridade social, a maior parte corresponde a despesas obrigatórias da previdência social.

**Fontes de financiamento. Destinações que admitem o financiamento por emissão de títulos públicos.**

*A lei orçamentária anual não poderá incluir estimativa de receita decorrente da emissão de títulos da dívida pública federal interna superior à necessidade de atendimento das despesas com: I - o refinanciamento, os juros e outros encargos da dívida, interna e externa, de responsabilidade direta ou indireta do Tesouro Nacional; [...] III - o aumento do capital de empresas e sociedades em que a União detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto e que não estejam incluídas no programa de desestatização; IV - a desapropriação de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, no caso dos Títulos da Dívida Agrária; V - a equalização de taxas de juros dos financiamentos às exportações, no âmbito do Programa de Financiamento às Exportações - PROEX, [...] IX - a entrega de recursos a unidades federadas e seus Municípios, na forma e condições detalhadas no anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996; X - (VETADO) (Art. 44 da LDO/1997) (grifos nossos).*

O inciso vetado tinha a seguinte redação: "X - ações de saúde, em montante necessário ao atendimento do disposto no art. 37"<sup>464</sup>  
Razões do veto:

*A eleição de prioridades dos gastos públicos não pode ser dissociada das disponibilidades de recursos existentes. Assim, a eventual insuficiência de recursos para o atendimento simultâneo de ações de governo deve ser resolvida com a consequente anulação de outros programas de trabalho, que, mesmo revestidos de mérito, poder ser postergados para a execução de ações mais prioritárias. O presente inciso, diferentemente do exposto, retira o comprometimento com o equilíbrio das contas públicas, ao admitir que o estabelecido no art. 37 venha a ser atendido por intermédio da emissão de títulos da dívida pública mobiliária, procurando resolver o problema crônico da Saúde, aumentando-se a já persistente pressão sobre o endividamento público federal.*

*Entendo ainda que deve ser buscado outro tipo de solução para resolver o financiamento do gasto de Saúde e atender ao preceito esboçado no caput do art. 37. Por essas razões, proponho veto ao dispositivo em questão, por contrariar o interesse público (grifos nossos).*

A alínea vetada mostra a LDO na função de regular o endividamento público como fonte de financiamento de programas governamentais. No dispositivo vetado e nas razões do veto, duas realidades se apresentavam. De um lado, a cômoda e tentadora intenção de financiar uma política governamental essencial, a saúde pública, do modo politicamente menos oneroso: emissão de títulos públicos; de outro, o risco e a inviabilidade fiscal dessa alternativa diante de um quadro de elevado endividamento.

A título de orientar a elaboração da lei orçamentária quanto ao que pode constar da estimativa de receitas, a LDO, em realidade, intenta regular e, de fato, regula, a destinação da emissão de títulos públicos, um tipo de operação de crédito que é disciplinado por outros atos normativos,<sup>465</sup> e autorizado e destinado pela lei orçamen-

<sup>464</sup> Art. 37. No exercício de 1998 serão aplicados, em ações e serviços de saúde, no mínimo, recursos equivalentes aos autorizados em 1997.

<sup>465</sup> Leis específicas, resoluções do Senado Federal (conforme, art. 52, VII, da Constituição) e lei orçamentária anual. Vide também o art. 31, §§1º e 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000: "O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas

tária anual.<sup>466</sup> Dispositivo dessa natureza é comumente incluído nas leis de diretrizes orçamentárias, e constitui, dentre muitos outros, um caso problemático de choque e vinculações de competências normativas,<sup>467</sup> que requer teorização adequada para ser dissipado.

Observe-se, contudo, que a LDO não limita, nem muito menos estima o volume de despesas que será ou poderá ser financiado com receitas oriundas do endividamento público. Funciona como instrumento de regulação, mas não de macroenquadramento fiscal do Orçamento.

### Reserva de contingência. Critério de constituição. Percentual da receita.

Serão constituídas, nos orçamentos fiscal e da seguridade social, reservas de contingência específicas vinculadas aos respectivos orçamentos em montante equivalente a três por cento: I - da receita global de impostos, deduzidas as transferências previstas no *art. 159 da Constituição*

---

por eles controladas, direta ou indiretamente. §1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições: I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica; II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita; III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal; IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo; V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição; VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar. §2º As operações relativas à dívida mobiliária federal autorizadas, no texto da lei orçamentária ou de créditos adicionais, serão objeto de processo simplificado que atenda às suas especificidades”.

<sup>466</sup> Vide art. 8º da Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA/2016): “Em cumprimento ao disposto no art. 31, §1º, inciso I, da LRF, ficam autorizadas a contratação das operações de crédito incluídas nesta Lei e a emissão de Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional para o atendimento das despesas previstas nesta Lei com essa receita, sem prejuízo do que estabelece o art. 52, inciso V, da Constituição, no que se refere às operações de crédito externas”.

<sup>467</sup> Cabe à lei orçamentária autorizar e destinar as operações de crédito, conforme exemplo do art. 8º da LOA/2016. A LDO ao fixar o que pode constar da estimativa de receita oriunda de emissão de títulos antecipadamente limita o que pode ser autorizado pela LOA. A própria LDO está vinculada, nessa regulação, a resoluções do Senado, que detém competência privativa, dada pela Constituição, para dispor sobre “limites globais e condições para as operações de crédito” da União e dos entes federados, às leis complementares que regulem as finanças públicas, tal como a Lei de Responsabilidade Fiscal, e às leis específicas que impõem obrigações financeiras à União a serem satisfeitas mediante emissão de títulos.

e a parcela da receita de impostos vinculada à Educação, no caso do orçamento fiscal; e II - da receita das contribuições sociais, no "caput" do art. 195 da Constituição, no caso do orçamento da seguridade social (Art. 22 da LDO/1997).

Essa orientação foi incorporada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do art. 5º, II: "O projeto de lei orçamentária anual [...] conterà reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, destinado ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

### CIDE. Critério de repartição dos recursos. Percentual do volume arrecadado.

Dos recursos oriundos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, serão destinados, no mínimo, 30% (trinta por cento) para programas de investimentos na infra-estrutura de transportes, que abrangerá infra-estrutura aquaviária, ferroviária, portuária, rodoviária e multimodal, de responsabilidade da União, inclusive nos seus componentes delegados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (Art. 39 da LDO/2004).

O dispositivo foi vetado:

O montante de recursos a ser alocado para o atendimento de despesas discricionárias do Poder Executivo deve ser definido no momento da elaboração da lei orçamentária anual, inclusive em face da *necessidade de observância dos aspectos fiscais no seu contexto global*.

Por esse motivo, definir previamente o montante de recursos que deve ser aplicado em determinada programação, mesmo em termos percentuais, contraria o interesse público, motivo pelo qual se propõe oposição de veto ao art. 39 (grifo nosso).

As razões expostas revelam a falha estrutural do atual modo de concepção da lei de diretrizes orçamentárias. Por um lado, estava errada a argumentação do veto quando sustentava que "o montante a ser alocado para atendimento de despesas discricionárias do Poder Executivo deve ser definido no momento da elaboração da

lei orçamentária anual". Tal compreensão nega a própria razão de ser da lei de diretrizes orçamentárias (definir grandes alocações, de forma racional). Por outro, estava correto: não se pode decidir sobre montantes de despesas discricionárias na proposta de orçamento sem "a observância dos aspectos fiscais no seu contexto global". A racionalidade orçamentária, fortemente assumida pela Constituição, impõe esse ônus aos atores do processo alocativo.

### Obras em andamento. Determinação de alocação obrigatória de recursos.

O projeto e a lei orçamentária conterão dotações necessárias ao cumprimento do cronograma de execução de obras iniciadas (Art. 3º da LDO/2005).

O dispositivo foi vetado, sob as seguintes razões:

O inciso I do art. 39 do presente projeto de lei já estabelece que a lei orçamentária e seus créditos adicionais, observado o disposto no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, somente incluirá projetos ou subtítulos de projetos novos se tiverem sido adequadamente contemplados todos os projetos e respectivos subtítulos em andamento.

No entanto, o dispositivo em análise obriga que a lei orçamentária contenha as dotações necessárias ao prosseguimento das obras iniciadas *sem que tenha sido dimensionado o impacto dessa determinação no contexto do resultado fiscal*.

Assim, como não é possível avaliar *a priori* a possibilidade de atendimento à determinação contida no referido dispositivo, tendo em vista, inclusive, as prioridades e metas relacionadas no Anexo I do aludido projeto de lei, entende-se que o mencionado art. 3º deve ser vetado (grifo nosso).

Novamente, num caso mais exacerbado do que o anterior, vem à tona com o veto a questão fundamental subjacente à concepção constituinte da lei de diretrizes orçamentárias como um pré-orçamento. O processo orçamentário não pode ser guiado por determinações alocativas e fixação de prioridades desconectadas do prévio conhecimento global das condições orçamentárias.

## Despesa de custeio. Diretriz para redução.

As despesas com custeio administrativo exclusive com pessoal e encargos sociais, terão como limite máximo, no exercício de 1992, 80% (oitenta por cento) do valor dos créditos orçamentários correspondentes no exercício de 1990 atualizados [...]. §1º - O limite de despesas de que trata o "caput" deste artigo será reduzido para 25% (vinte e cinco por cento) nos casos de despesas com publicidade e propaganda e com prêmios e condecorações e para 50% (cinquenta por cento) no caso de locação de mão de obra (Art. 11 da LDO/1992).

Essa é uma forma adequada e rara de orientação da elaboração da lei orçamentária, fixando diretriz e parâmetros de limitação de grupos mais abrangentes de despesas, necessários e adequados a contextos de ajuste e austeridade fiscal. Dispositivo semelhante constou apenas das duas primeiras leis de diretrizes orçamentárias.

## Despesas correntes. Imposição de limite global.

As dotações autorizadas para as despesas correntes primárias constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, exclusive as transferências constitucionais ou legais por repartição de receita e as despesas com o complemento da atualização monetária previsto na *Lei Complementar no 110, de 29 de junho de 2001*, não poderão ser superiores a 17% (dezessete por cento) do PIB, e incluirão, na proposta orçamentária um terço da reserva de contingência primária de que trata o *caput* do art. 13 desta Lei (Art. 2º, §3º, da LDO/2006).

Outra forma adequada de balizamento das despesas, inerente à função de "orientar a elaboração da lei orçamentária", segundo a concepção da LDO como lócus de macrodecisões.

Esse tipo de regra é defendido por muitos economistas para limitar o gasto público, a ser enraizada em lei permanente. Constituiu-se numa experiência isolada, voluntarista, sem consequências, porque não foi levada a sério, não tendo sido incluída em nenhuma outra lei de diretrizes orçamentárias.



## Despesas correntes. Contenção do crescimento. Inferior ao crescimento dos investimentos.

O crescimento das despesas correntes primárias discricionárias, exceto nas funções de saúde e educação, não poderá superar o dos investimentos públicos, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social (Art. 2º, §6º, da LDO/2012).

O dispositivo foi vetado, sob o argumento de que ampliaria a “rigidez orçamentária”:

A observância da restrição imposta pelos dispositivos em análise amplia a rigidez a que já se encontra submetida a utilização dos recursos constantes do orçamento da União.

O argumento era questionável, como bem analisaram as consultorias de Orçamento do Congresso Nacional.<sup>468</sup>

O controle de despesas correntes discricionárias vis a vis o aumento dos investimentos públicos é uma diretriz reconhecida internacionalmente. Nosso País tem baixa taxa de investimento público e privado. A prioridade dos investimentos em relação aos gastos correntes é explicada pelo seu efeito indutor na cadeia produtiva e na geração de empregos. O grande aumento da receita arrecadada, em % do PIB, nos últimos 10 anos, foi em sua maior parte absorvido pela elevação das despesas correntes (obrigatórias e discricionárias), prejudicando o aumento dos investimentos.

A inclusão da diretriz na LDO, ao menos no que tange às despesas discricionárias, tem como objetivo caracterizá-la como compromisso e dever do governo federal, o que está longe de representar engessamento desmotivado, como se infere das razões apresentadas pelo Poder Executivo. Para evitar quaisquer dúvidas acerca de eventuais restrições que possam ser impostas aos gastos sociais, o §6º vetado deixa claro que o custeio relativo às funções de saúde e educação não serão atingidos pela regra.

<sup>468</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. *Nota Técnica nº 06/2011*. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/ldo2012/NTC\\_06\\_2011.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/ldo2012/NTC_06_2011.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2015.

O veto retratava a indisposição do Poder Executivo em submeter-se a todos os desafios alocativos e políticos que tal restrição acarretava. Mas a regra, sem dúvida, constituía uma decisão alocativa de alta relevância para as finanças públicas.

## 7.2 A indevida expansão regulatória da lei de diretrizes orçamentárias

O que se observa na pesquisa realizada sobre as leis de diretrizes orçamentárias da União é que as regras que mais se aproximariam do status de orientação de alto nível, de grandes decisões alocativas, tiveram vida efêmera ou foram vetados pelo Poder Executivo.

Isso sugere que Poder Executivo e Congresso Nacional não desejam, não conseguem ou não estão, ainda, tecnicamente preparados para elaborar leis de diretrizes orçamentárias na plenitude do mandamento constitucional.

De um lado, o Executivo furta-se a receber do Legislativo essas grandes decisões. De outro, o Congresso parece não conseguir introduzi-las no projeto de LDO de modo coerente e implementável.<sup>469</sup>

Disso resulta que, com exceção do tema meta de resultado primário, a função “orientar a elaboração da lei orçamentária anual” seja desempenhada intensamente em outras perspectivas, que se poderiam dizer regulatórias, procedimentalistas e microalocativas, e que têm interessado mais aos congressistas.

As leis de diretrizes orçamentárias da União se tornam ano a ano mais extensas e mais difíceis de serem compreendidas e apreendidas quanto às funções que desempenham.<sup>470</sup>

<sup>469</sup> O Projeto de Lei Complementar nº 135, de 1996, da Câmara dos Deputados é, até o momento, o que com mais objetividade tratou a forma como a LDO deveria cumprir a função de orientar a elaboração da lei orçamentária anual. Nos termos de inciso III do seu art. 18, a lei de diretrizes orçamentárias estabeleceria “a nível de função e programas de Governo, as despesas para o exercício seguinte”.

<sup>470</sup> “A atual LDO tem aproximadamente 300 dispositivos: 113 artigos e 187 parágrafos. É quase três vezes maior do que as primeiras LDOs, que tiveram aproximadamente 100 dispositivos. O conteúdo da LDO veio sendo paulatinamente aumentado, principalmente por meio da inclusão de parágrafos, sem que fosse promovida a necessária adequação em sua sistematização”. (CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. LDO 2005: Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004. Brasília:

a a indisposição do Poder Executivo, e suas causas e problemas inerentes, foi apontada no relatório do relator do PLDO para 2005, que, regra, sem dúvida, constitui a principal justificativa para a criação da Lei de Diretrizes Orçamentárias.<sup>471</sup>

o Poder Executivo reconhecia que as LDOs passaram a regular não apenas as atividades próprias do Poder Executivo, mas também as atividades próprias do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, não lhe são propriamente afetas, especialmente de natureza regulatória da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

pesquisa realizada sobre a implementação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que permitia que a lei de diretrizes orçamentárias cumprisse “única e exclusivamente a finalidade prevista na Constituição Federal”. A inexistência da Lei de Diretrizes Orçamentárias elevava o “risco de aumentar cada vez mais a quantidade de dispositivos que tratam de matéria estranha ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo”, o que contribuiu para a “perda de qualidade do processo legislativo”.

o relator que “o esforço do Poder Executivo e do Poder Legislativo inclusive das áreas técnicas que lidam com planejamento, deve estar voltado para aspectos essenciais que devem ser tratados nas leis de diretrizes orçamentárias. Outras áreas devem ter seu fórum próprio de discussão”.

o relator fez uma clara associação entre o crescimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias por áreas estranhas e a falta de atenção que se dedica à integral implementação de dispositivos constitucionais expressos.<sup>472 473</sup>

o relator fez especial destaque à necessidade de reorganizar o texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para que se possa apreender o que essa lei regula, assim como se compreende o texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias.<sup>470</sup>

o relator fez especial destaque à necessidade de reorganizar o texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para que se possa apreender o que essa lei regula, assim como se compreende o texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias.<sup>470</sup>

o relator fez especial destaque à necessidade de reorganizar o texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para que se possa apreender o que essa lei regula, assim como se compreende o texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias.<sup>470</sup>

o relator fez especial destaque à necessidade de reorganizar o texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para que se possa apreender o que essa lei regula, assim como se compreende o texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias.<sup>470</sup>

o relator fez especial destaque à necessidade de reorganizar o texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para que se possa apreender o que essa lei regula, assim como se compreende o texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias.<sup>470</sup>

o relator fez especial destaque à necessidade de reorganizar o texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para que se possa apreender o que essa lei regula, assim como se compreende o texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias.<sup>470</sup>

o relator fez especial destaque à necessidade de reorganizar o texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para que se possa apreender o que essa lei regula, assim como se compreende o texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias.<sup>470</sup>

Essa característica, e suas causas e problemas inerentes, foi analisada em 2004 no relatório do relator do PLDO para 2005, que propôs a reformulação da lei de diretrizes orçamentárias.<sup>471</sup>

O relatório reconhecia que as LDOs passaram a regular matérias que não lhe são propriamente afetas, especialmente de execução e fiscalização orçamentária e financeira, para “preencher lacunas da vetusta Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964”, que não existiriam se tivesse sido editada a lei complementar prevista no art. 165, §9º, da Constituição, o que permitiria que a lei de diretrizes orçamentárias cumprisse “única e exclusivamente a finalidade para a qual foi prevista na Constituição Federal”. A inexistência da referida lei complementar elevava o “risco de aumentar cada vez mais a quantidade de dispositivos que tratam de matéria estranha aos seus objetivos”, o que contribui para a “perda de qualidade do planejamento governamental – da qual a LDO é um dos instrumentos mais importantes – e do processo legislativo”.

Conclui o relator que “o esforço do Poder Executivo e do Poder Legislativo, inclusive das áreas técnicas que lidam com planejamento e orçamento, deve estar voltado para aspectos essenciais que mereçam ser tratados nas leis de diretrizes orçamentárias. Outras matérias devem ter seu fórum próprio de discussão”.

O relatório fez uma clara associação entre o crescimento desmesurado da lei de diretrizes orçamentárias por áreas estranhas com a reduzida atenção que se dedica à integral implementação de suas funções constitucionais expressas.<sup>472 473</sup>

Dá-se especial destaque à necessidade de reorganizar o texto da LDO para que se possa apreender o que essa lei regula, assim

Congresso Nacional, 2004. p. 7).

<sup>471</sup> CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. *LDO 2005 - Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004*. Brasília: Congresso Nacional, 2004. p. 13-14.

<sup>472</sup> “Outro aspecto a ser discutido sobre a LDO é que algumas de suas matérias não têm natureza orçamentária e muitas outras poderiam (ou deveriam) ser disciplinadas em outros atos normativos. Quanto maior o rol de assuntos “não-típicos” disciplinados na LDO, maior é o tempo despendido com discussão de emendas a esses assuntos e menor o tempo dedicado à discussão de suas funções principais”. (CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. *LDO 2005 - Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004*. Brasília: Congresso Nacional, 2004. p. 8).

<sup>473</sup> É muito provável que a correlação causal ocorra também em sentido contrário: a falta de interesse pelas funções essenciais levou à expansão das matérias estranhas.

como ao que, com muita perspicácia, denominou o relator de “crescimento por atração”:

### Reorganização da Lei de Diretrizes Orçamentárias

O conteúdo da LDO veio sendo paulatinamente aumentado,<sup>474</sup> principalmente por meio da inclusão de parágrafos, sem que fosse provida a necessária adequação em sua sistematização. *O extenso conteúdo e a sistematização inadequada não contribuem para dar o devido realce e a devida transparência às suas funções principais [...]* Procedemos, então, a uma profunda análise da LDO [...]. O resultado, entendemos, é um texto que permite a melhor identificação das matérias ali disciplinadas.

[...]

Outro aspecto a ser discutido sobre a LDO é que algumas de suas matérias não têm natureza orçamentária e muitas outras poderiam (ou deveriam) ser disciplinadas em outros atos normativos. [...] Efeito colateral significativo da inclusão de dispositivos – quase sempre meritórios e justificáveis de constituir preocupação técnica e política, mas que não são da essência da LDO – é o “crescimento por atração”. Assim, a inclusão de novos assuntos “estranhos” à LDO estimula a inclusão de outros, sob o argumento de que há precedente.

Conseqüentemente, ocorre também o efeito de “aumento da carga de trabalho técnico e legislativo por atração”. Novos assuntos demandam discussões, emendas, pareceres sobre emendas, notas técnicas, vetos, notas sobre os vetos. Assim, todos os anos vêm sendo incorporados novos dispositivos. *E esse crescimento acaba contribuindo para que os temas principais continuem não merecendo maior atenção política (grifos nossos).*

Já em 2005, apontava-se que a LDO se tornara três vezes maior em relação à sua primeira edição (300 dispositivos: 113 artigos e 187 parágrafos). Dez anos passados, a extensão normativa da LDO aumentou em 50%, dando comprovação à tese do “crescimento por atração”. São mais de 450 dispositivos: 145 artigos e mais de 300 parágrafos.<sup>475</sup> Assuntos correlatos são abordados em seções distintas,

<sup>474</sup> Segundo o relatório, a LDO/2005 tinha aproximadamente 300 dispositivos (113 artigos e 187 parágrafos) e era quase três vezes maior do que as primeiras LDOs, “que tiveram aproximadamente 100 dispositivos”.

<sup>475</sup> Essa expansão é, verdadeiramente, muito maior, porque ano a ano são acrescidos não apenas parágrafos, mais também incisos, alíneas e itens.

dificultando a percepção de como tem se dado a efetivação da função de orientar a elaboração da lei orçamentária anual.

A reorganização recomendada em 2005, e não procedida, é bastante útil para identificar as diferentes formas de orientação, e dar especial atenção àquela que queremos identificar, as orientações alocativas, assim como realçar os temas potencialmente qualificados como matérias estranhas, não previstas na Constituição Federal, e, em razão disso, inconstitucionais, tema do próximo capítulo.

## **PROPOSTA DE REORGANIZAÇÃO DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS<sup>476</sup>**

### **CAPÍTULO I**

#### **Disposições Preliminares**

### **CAPÍTULO II**

#### **Das Diretrizes para Elaboração da Lei Orçamentária**

##### **Seções**

I. Das Diretrizes Gerais

II. Das Metas e Prioridades

III. Das Metas Fiscais

IV. Dos Limites para Despesas com Pessoal

V. Das Diretrizes Específicas para os Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público

VI. Da Alocação de Recursos Obrigatória

VII. Dos Critérios de Alocação Específicos

VIII. Da Alocação Referente a Débitos Judiciais

IX. Da inclusão de novos projetos

X. Das Ações Objeto de Programação Específica

XI. Da Inclusão e Destinação das Receitas Decorrentes de Operações de Crédito

XII. Da Especificação das Receitas

<sup>476</sup> Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ldo/ldo2005/relatorio/proposta\\_de\\_reorganizacao\\_da\\_ldo.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ldo/ldo2005/relatorio/proposta_de_reorganizacao_da_ldo.pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2016.

XIII. Da Inclusão e Destinação dos Recursos Dependentes de Aprovação de Propostas de Alteração da Legislação da Receita

XIV. Da Reserva de Contingência

XV. Das Vedações

### **CAPÍTULO III**

#### **Da Composição e Estrutura dos Orçamentos**

##### **Seções**

I. Dos Conceitos Fundamentais

II. Da Composição dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

III. Da Composição Específica do Orçamento da Seguridade Social

IV. Da Composição do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

V. Da Estrutura do Detalhamento dos Créditos Orçamentários

### **CAPÍTULO IV**

#### **Da Apresentação e Organização do Projeto de Lei Orçamentária**

##### **Seções**

I. Da Mensagem

II. Do Projeto de Lei

III. Das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária

### **CAPÍTULO V**

#### **Das Alterações na Legislação Tributária**

### **CAPÍTULO VI**

#### **Da Política de Aplicação das Agências Financeiras Oficiais de Fomento**

##### **Seções**

I. Das Diretrizes e Prioridades

II. Das Vedações

### **CAPÍTULO VII**

#### **Da Autorização para Aumento da Despesa com Pessoal**

o dos Recursos Dependentes  
Legislação da Receita  
ncia

**TÍTULO VIII**  
**Limitação de Empenho e Movimentação Financeira**

os Orçamentos

- es
- I. Apuração do Montante e sua Repartição entre os Poderes e o Ministério Público
- II. Das Despesas Ressalvadas da Limitação de Empenho

ntos Fiscal e da Seguridade

**TÍTULO IX**  
**Transferências Voluntárias**

o Orçamento da Seguridade

**TÍTULO X**  
**Destinação de Recursos ao Setor Privado**

ento de Investimento de

o dos Créditos Orçamentários

- ões
- I. Das Subvenções Sociais, Auxílios e Contribuições
- II. Dos Empréstimos, Financiamentos e Refinanciamentos

do Projeto de Lei Orçamentária

**CAPÍTULO XI**  
**Das Demais Atribuições Definidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal**

res ao Projeto de Lei Orçamentária

- Seções
- I. Das Normas sobre Controle de Custos e Avaliação dos Resultados dos Programas
- II. Das Despesas Ressalvadas do Cumprimento do Art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal
- III. Do Índice de Atualização Monetária da Dívida Mobiliária
- IV. Da Autorização para Realização de Horas-Extras

utária

s Financeiras Oficiais de

**CAPÍTULO XII**  
**Das Alterações da Lei Orçamentária**

pesa com Pessoal

- Seções
- I. Das Disposições Gerais sobre Créditos Adicionais
- II. Dos Créditos Suplementares Autorizados na Lei Orçamentária Anual
- III. Dos Créditos Adicionais relativos aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público
- IV. Da Reabertura de Créditos Especiais e Extraordinários



## **CAPÍTULO VIII**

### **Da Limitação de Empenho e Movimentação Financeira**

#### **Seções**

- I. Da Apuração do Montante e sua Repartição entre os Poderes e o Ministério Público
- II. Das Despesas Ressalvadas da Limitação de Empenho

## **CAPÍTULO IX**

### **Das Transferências Voluntárias**

## **CAPÍTULO X**

### **Da Destinação de Recursos ao Setor Privado**

#### **Seções**

- I. Das Subvenções Sociais, Auxílios e Contribuições
- II. Dos Empréstimos, Financiamentos e Refinanciamentos

## **CAPÍTULO XI**

### **Das Demais Atribuições Definidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal**

#### **Seções**

- I. Das Normas sobre Controle de Custos e Avaliação dos Resultados dos Programas
- II. Das Despesas Ressalvadas do Cumprimento do Art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal
- III. Do Índice de Atualização Monetária da Dívida Mobiliária
- IV. Da Autorização para Realização de Horas-Extras

## **CAPÍTULO XII**

### **Das Alterações da Lei Orçamentária**

#### **Seções**

- I. Das Disposições Gerais sobre Créditos Adicionais
- II. Dos Créditos Suplementares Autorizados na Lei Orçamentária Anual
- III. Dos Créditos Adicionais relativos aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público
- IV. Da Reabertura de Créditos Especiais e Extraordinários

V. Da Abertura de Créditos Decorrentes de Alterações na Estrutura Organizacional do Poder Executivo

VI. Das Modificações do Detalhamento dos Créditos Orçamentários

### **CAPÍTULO XIII**

#### **Da Execução Orçamentária**

##### **Seções**

I. Da Execução Provisória do Orçamento

II. Do cronograma de desembolso

III. Das Diretrizes Gerais

IV. Da Inclusão de Informações no SIASG

V. Da Descentralização de Créditos Orçamentários

VI. Da Execução das Despesas de Pessoal

VII. Da Execução das Despesas Referentes a Débitos Judiciais

VIII. Das Vedações Específicas

IX. Da Arrecadação das Receitas

### **CAPÍTULO XIV**

#### **Do Controle Externo pelo Congresso Nacional**

##### **Seções**

I. Do Controle da Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves

II. Das Informações a Serem Prestadas ao Congresso Nacional

III. Do Acesso aos Sistemas de Informação

### **CAPÍTULO XV**

#### **Da Divulgação de Informações**

##### **Seções**

I. Pela Internet

II. Junto com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária

III. Por Outros Meios de Divulgação

### **CAPÍTULO XVI**

#### **Das Disposições Gerais**

Com base nessa proposta de reorganização da LDO feita em 2005,<sup>477</sup> com os devidos ajustes, constata-se a existência de cinco principais tipos de conjuntos de normas abrangidas pela função "orientar a elaboração da lei orçamentária anual":

- A. Definições sobre a composição e estrutura dos orçamentos;
- B. Definições sobre a organização do projeto de lei orçamentária anual;
- C. Condições e critérios para orçamentação da despesa;
- D. Definição da destinação possível de recursos de emissão de títulos;
- E. Definições alocativas;
- F. Estabelecimento de metas fiscais.

A seguir relacionamos cada tipo de orientação e alguns exemplos a eles atinentes.<sup>478</sup>

## A) Definições sobre a composição e estrutura dos orçamentos

### A1. Fixação de conceitos fundamentais<sup>479</sup>

"Para efeito desta Lei, entende-se por: I - programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual; II - atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo; III - projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto

<sup>477</sup> Essa reorganização deve ser complementada. Nos anos recentes, com a inclusão de novas seções, como por exemplo: "Do regime de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais", constante da LDO/2015.

<sup>478</sup> Representados por excertos de diversas LDOs.

<sup>479</sup> Matéria típica de regulação pela lei complementar de que trata o art. 165, §9º, da Constituição.

de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo”.

## A2. Definição do conteúdo dos orçamentos<sup>480</sup>

“Os orçamentos fiscal e da seguridade social compreenderão a programação dos Poderes da União, seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive especiais, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dela recebam recursos do Tesouro Nacional, devendo a correspondente execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, ser registrada na modalidade total no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI”.

“O orçamento da seguridade social compreenderá as dotações destinadas a atender às ações de saúde, previdência e assistência social, obedecerá ao disposto nos arts. 167, inciso XI, 194, 195, 196, 199, 200, 201, 203, 204, e 212, §4º, da Constituição, e contará, dentre outros, com recursos provenientes: [...]”.

“O orçamento de investimento, previsto no art. 165, §5º, inciso II, da Constituição, será apresentado, para cada empresa em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. As empresas cuja programação conste integralmente no orçamento fiscal ou no da seguridade social, não integrarão o orçamento de investimento das estatais”.

## A3. Definição do detalhamento dos créditos orçamentários<sup>481</sup>

“Os orçamentos fiscal e da seguridade social discriminarão a despesa por unidade orçamentária, explicitando as categorias de programação e os respectivos subtítulos quando existirem, com

<sup>480</sup> Matéria típica de regulação pela lei complementar de que trata o art. 165, §9º, da Constituição.

<sup>481</sup> Matéria típica de regulação pela lei complementar de que trata o art. 165, §9º, da Constituição.

suas respectivas dotações, esfera orçamentária, grupo de natureza de despesa, identificador de resultado primário, modalidade de aplicação, identificador de uso e fonte de recursos”.

“As categorias de programação de que trata esta Lei serão identificadas no projeto de lei orçamentária por programas e suas respectivas ações orçamentárias, atividades, projetos ou operações especiais, podendo ser detalhadas em subtítulos, com indicação do produto, da unidade de medida e da meta física”.

“Cada programa identificará as ações necessárias para atingir os seus objetivos, sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais, especificando os respectivos valores e metas, bem como as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação”.

## B) Definições sobre a composição do projeto de lei orçamentária

### B1. Definições quanto à mensagem<sup>482</sup>

“A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária conterá: I - análise da conjuntura econômica do País, atualizando as informações de que trata o §4º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000, com indicação do cenário macroeconômico para 2005, e suas implicações sobre a proposta orçamentária; II - resumo da política econômica e social do Governo; III - avaliação das necessidades de financiamento do Governo central, explicitando receitas e despesas, bem como indicando os resultados primário e nominal implícitos no projeto de lei orçamentária para 2005, na lei orçamentária de 2004 e em sua reprogramação, e os realizados em 2003, de modo a evidenciar [...]”.

### B2. Definições quanto ao projeto de lei

“O projeto de lei orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional e a respectiva lei serão constituídos de:

<sup>482</sup> Recepcionada à Lei nº 4.320, de 1964, como lei complementar para fins de elaboração dos orçamentos, a lei de diretrizes orçamentárias deve observá-la, naquilo que a Lei 4320 seja conforme à atual Constituição, ainda que se entenda que há melhor regulação a ser feita.

I - texto da lei; II - quadros orçamentários consolidados, incluindo os complementos referenciados no art. 22, inciso III, da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, conforme Anexo II desta Lei; III - anexos específicos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, contendo [...]”.

“Acompanhará o projeto de lei orçamentária e a respectiva lei demonstrativo do montante do subsídio decorrente de operações e prorrogações realizadas no exercício com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, desdobrando-o, se for o caso, pelos exercícios durante os quais transcorrer a operação”.

### B3. Orientações sobre as informações complementares<sup>483</sup>

“O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional até 15 (quinze) dias após o envio do projeto de lei orçamentária, inclusive em meio eletrônico, demonstrativos, elaborados a preços correntes, contendo as informações complementares relacionadas no Anexo III desta Lei”.

## C) Condições e orientações para orçamentação da despesa

### C1. Condições e orientações específicas para débitos judiciais<sup>484</sup>

“A lei orçamentária somente incluirá dotações para o pagamento de precatórios cujos processos contenham certidão de trânsito em julgado da decisão exequiênda e pelo menos um dos seguintes documentos [...]”.

### C2. Condições específicas para inclusão de novos projetos<sup>485</sup>

“A lei orçamentária e seus créditos adicionais, observado o disposto no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 2000, somente

<sup>483</sup> Matéria passível de tratamento pela LDO, visto ser cambiante a necessidade de informações complementares (complementares às fundamentais, definidas em lei permanente).

<sup>484</sup> A LDO contém extensa regulação desse tema.

<sup>485</sup> Tema comentado anteriormente neste capítulo.

incluirão projetos ou subtítulos de projetos novos se: tiverem sido adequadamente contemplados todos os projetos e respectivos subtítulos em andamento;<sup>486</sup> e os recursos alocados viabilizarem a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa [...]"

### C3. Ações a serem objeto de programação específica<sup>487</sup>

"A lei orçamentária discriminará em categorias de programação específicas as dotações destinadas: I - às ações descentralizadas de saúde e assistência social para cada Estado e respectivos Municípios e para o Distrito Federal; II - às ações de alimentação escolar para cada Estado e respectivos Municípios e para o Distrito Federal; XIII - às despesas com publicidade institucional e com publicidade de utilidade pública [...]"

### C4. Destinação de subvenções sociais, auxílios e contribuições<sup>488</sup>

"É vedada a destinação de recursos a título de subvenções sociais para entidades privadas, ressalvadas aquelas sem fins lucrativos, que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde e educação, e que preencham uma das seguintes condições [...]"

"É vedada a destinação de recursos a entidade privada a título de contribuição corrente, ressalvada a autorizada em lei específica ou destinada à entidade sem fins lucrativos selecionada para execução, em parceria com a administração pública federal, de programas e ações que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual".

<sup>486</sup> Essa é uma condição imposta pelo art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Cabe à LDO definir o que se deve entender por "adequadamente contemplados", mas tal definição não tem sido feita.

<sup>487</sup> Matéria passível de tratamento pela LDO, pois trata da transparência das alocações de recursos, mas longe de sua essência.

<sup>488</sup> Essa regulação ocupa expressiva parte da lei de diretrizes orçamentárias, porque se relaciona com a apresentação de emendas individuais à proposta orçamentária, e a consequente execução. No entanto, é claramente matéria típica de lei permanente e muito distante da essência da LDO.

“É vedada a destinação de recursos a título de auxílios, previstos no art. 12, §6º, da Lei no 4.320, de 1964, para entidades privadas, ressalvadas as sem fins lucrativos e desde que sejam [...]”.

“A alocação de recursos para entidades privadas, a título de contribuições de capital fica condicionada à autorização em lei especial anterior de que trata o art. 12, §6º, da Lei no 4.320, de 1964”.

“Sem prejuízo das disposições contidas nos arts. 27, 28 e 29 desta Lei, a destinação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos dependerá ainda de [...]”.

### C5. Outras condições e orientações de orçamentação

“A proposta orçamentária observará, quando da alocação dos recursos, os critérios a seguir discriminados: I - a destinação de recursos para as ações de alimentação escolar obedecerá ao princípio da descentralização e a distribuição será proporcional ao número de alunos matriculados nas redes públicas de ensino localizadas em cada Município, no ano anterior; e II - atendimento ao disposto no *caput* do art. 34 da Lei nº 10.308, de 20 de novembro de 2001”.<sup>489</sup>

### D) Definição da destinação possível de recursos de emissão de títulos<sup>490</sup>

“Será consignada na lei orçamentária estimativa de receita decorrente da emissão de títulos da dívida pública federal para fazer face, estritamente, a despesas com: I - o refinanciamento, os juros e outros encargos da dívida, interna e externa, de responsabilidade direta ou indireta do Tesouro Nacional ou que venham a ser de responsabilidade da União nos termos de resolução do Senado Federal; III - a desapropriação de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, no caso dos Títulos da Dívida Agrária [...] VI - a entrega de recursos a unidades federadas e seus Municípios, na forma e condições detalhadas no Anexo da Lei Complementar

<sup>489</sup> Algumas dessas orientações repetem critérios estabelecidos em leis específicos e, em alguns casos, podem ser incompatíveis com leis específicas.

<sup>490</sup> Ponto comentado anteriormente neste capítulo.



nº 87, de 13 de setembro de 1996 [...] IX - a participação do Tesouro Nacional no pagamento dos expurgos dos índices de correção do FGTS ocorridos nos Planos Verão e Collor I; X - refinanciamentos de dívidas rurais [...]”.

## E) Definições alocativas

### E1. Proibição de alocação de recursos a ações específicas<sup>491</sup>

“Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com: I - início de construção, ampliação, reforma voluptuária ou útil, aquisição, novas locações ou arrendamentos de imóveis residenciais; II - aquisição de mobiliário e equipamento para unidades residenciais de representação funcional; III - aquisição de automóveis de representação, ressalvadas aquelas referentes a automóveis de uso [...]”.

### E2. Reserva de contingência<sup>492</sup>

“A reserva de contingência será constituída, exclusivamente, com recursos do orçamento fiscal, equivalendo, no projeto de lei orçamentária, a, no mínimo, 2% (dois por cento) da receita corrente líquida, e a 1% (um por cento) na lei, sendo pelo menos metade da reserva, no projeto, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal”.

## F) Estabelecimento de meta fiscal

“Art. 18. A elaboração do projeto, a aprovação e a execução da lei orçamentária de 2000 deverão levar em conta a obtenção de um superávit primário de, no mínimo, 2,7% (dois vírgula sete por cento) do PIB, sendo 2,6% (dois vírgula seis por cento) dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, constando em anexo à proposta do texto da lei a metodologia de apuração desses resultados”.

<sup>491</sup> Sendo da essência da LDO as macrodefinições, as orientações de aplicação dos recursos pelo lado das proibições estariam melhor dispostas na própria lei orçamentária anual. Tema examinado no capítulo 9.

<sup>492</sup> Vide análise realizada anteriormente neste capítulo.

“A aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2015, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 66.325.000.000,00, sendo a meta de superávit primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social de R\$ 55.279.000.000,00, e R\$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispendios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV desta Lei”.

### 7.3 As metas fiscais<sup>493</sup>

A definição de meta de resultado primário insere-se tanto na função de “compreender as metas e prioridades da administração pública federal”, na parte que não se refere a despesas de capital, assim como na de “orientar a elaboração da lei orçamentária”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal determinou que na LDO fossem estabelecidas “metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes”.<sup>494</sup> Essas metas devem ser consignadas em documento anexo ao corpo da lei denominado Anexo de Metas Fiscais.

No art. 9º, estabeleceu procedimento de controle e garantia do cumprimento da meta de resultado primário ou nominal:

<sup>493</sup> Para aprofundamento sobre esse tema, vide OLIVEIRA, 2015, p. 55-180, 597-634.

<sup>494</sup> Art. 4º, §§1º e 2º: §1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. §2º O Anexo conterá, ainda: I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; IV - avaliação da situação financeira e atuarial: a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador; b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

§4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no §1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

No entanto, a fixação de meta fiscal na lei de diretrizes orçamentárias, bem como os respectivos procedimentos de acompanhamento haviam sido inaugurados na LDO/2000, antes do advento da LRF, em seu art. 18:

Art. 18. A elaboração do projeto, a aprovação e a execução da lei orçamentária de 2000 deverão levar em conta a obtenção de um superávit primário de, no mínimo, 2,7% do PIB, sendo 2,6% dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, constando em anexo à proposta do texto da lei a metodologia de apuração.

§1º O Poder Executivo tomará as providências necessárias para o cumprimento das metas, mediante ajuste do cronograma, bem como dos limites para movimentação e empenho.

§2º O decreto do Poder Executivo que estabelecer ou modificar o cronograma de que trata o parágrafo anterior conterá demonstrativo de que a programação atende ao disposto no *caput* deste artigo.

§3º O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, no prazo de 15 dias após o encerramento de cada trimestre, relatório de avaliação

do cumprimento das metas do exercício, bem assim das justificações de eventuais desvios, com indicação das medidas corretivas.

§4º A CMO apreciará os relatórios mencionados no parágrafo anterior e acompanhará a evolução dos resultados primários dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, durante a execução orçamentária.

Esse havia sido o primeiro grande movimento em direção a fazer da LDO um real instrumento de planejamento fiscal, cuja importância foi destacada no parecer da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional sobre o PLDO/2000, na seção “Previsão do superávit primário”. Na visão da comissão, o estabelecimento do resultado primário era “de crucial importância para a manutenção das expectativas positivas dos agentes privados acerca do comportamento saudável das contas públicas e, conseqüentemente, da continuidade da estabilidade de preços” e que, qualquer que fosse a política fiscal que viesse a ser definida, “seu fortalecimento junto à sociedade” somente seria possível “com amplo conhecimento de todas as variáveis envolvidas”. Em razão dessa importância, o Congresso deveria acompanhar o cumprimento da meta.<sup>495</sup>

Dessa forma, incluímos alguns itens no sentido de possibilitar o acompanhamento da execução das metas estabelecidas: exigência de anexo à proposta do texto da lei da metodologia de apuração do resultado primário; determinação de que o Poder Executivo tomará as providências necessárias para o cumprimento das metas mediante ajuste do cronograma, bem como dos limites para movimentação e empenho; exigência de o decreto do Poder Executivo que estabelecer ou modificar o cronograma conter demonstrativo de que a programação atende ao cumprimento das metas fixadas; o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, no prazo de 15 dias após o encerramento de cada trimestre, relatório de avaliação do cumprimento das metas do exercício, bem assim da justificação de eventuais desvios, com indicação das medidas corretivas; caberá à Comissão Mista apreciar os relatórios mencionados além de acompanhar a evolução dos resultados primários dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, durante a execução orçamentária.

<sup>495</sup> CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. LDO/2000 – Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999. Brasília: Congresso Nacional, 1999. p. 12.

Partindo dessa iniciativa, a abordagem da Lei de Responsabilidade Fiscal foi mais abrangente. No entanto, muito embora o §1º do art. 4º da LRF mencione expressamente o estabelecimento, também, de metas de despesas, receitas, resultado nominal e montante da dívida pública, apenas a meta de resultado primário tem sido estabelecida no corpo do texto da lei e considerada como meta a ser alcançada, implementando-se, se necessário, o procedimento previsto no art. 9º, transcrito acima.

A metodologia de cálculo do resultado primário foi alterada diversas vezes desde a primeira lei de diretrizes orçamentárias pós-LRF.<sup>496</sup>

Na LDO/2001,<sup>497</sup> admitiu-se que o resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social ficasse abaixo da meta, desde que houvesse resultado primário das empresas estatais maior do que o estabelecido, capaz de compensá-lo.

Na LDO/2005,<sup>498</sup> autorizou-se a exclusão de despesas que, como regra são incluídas no cálculo, desde que constassem do Projeto-Piloto de Investimentos, um conjunto de projetos de "elevado impacto econômico e retorno fiscal em infraestrutura de rodovias, metrô, ferrovias, portos, perímetros de irrigação, pesquisa e desenvolvimento nos setores de prospecção de petróleo, meteorologia e administração fazendária".<sup>499</sup>

Na LDO/2006,<sup>500</sup> tentou-se a implementação de um resultado primário anticíclico (uma margem de flutuação, e não mais uma meta), abandonada nos anos seguintes. Se a estimativa do PIB aumentasse ao longo do exercício, então, o resultado primário como percentual do PIB também aumentaria em até 0,25% do PIB.

<sup>496</sup> Atendendo ao que dispõe o art. 30, *caput*, da LRF, o presidente da República submeteu em 2000, ao Senado Federal, proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos estados e dos municípios, a qual dispunha, conforme determina o §1º, inciso IV, do mesmo artigo 30, a metodologia de apuração dos resultados primário e nominal. Até o final de 2015, o Senado Federal ainda não se manifestara sobre essas metodologias. Dessa forma, não há norma de caráter permanente que defina essas metodologias. A metodologia de cálculo do resultado primário vem sendo alterada praticamente todos os anos, nas próprias leis de diretrizes orçamentárias.

<sup>497</sup> Art. 18, §1º, da Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000.

<sup>498</sup> Art. 16, §3º, da Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003.

<sup>499</sup> OLIVEIRA, 2015, p. 121.

<sup>500</sup> Art. 2º da Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005.

O processo inverso ocorreria se a estimativa do PIB fosse revista para reduzi-la. Portanto, se a economia crescesse mais do que o previsto, seria feito um esforço fiscal um pouco maior. Se crescesse menos, um esforço menor.

Na LDO/2009, permitia-se excluir do cálculo um montante de até R\$ 28,5 bilhões referentes ao Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC. Ou seja, não havia de fato uma meta, mas uma banda: o resultado primário poderia ser até R\$ 28,5 bilhões menor do que o fixado na própria LDO.

Além das frequentes alterações na metodologia de cálculo, ocorreram alterações da meta ao longo do exercício financeiro. Em 2009, a meta conjunta dos orçamentos Fiscal e da seguridade social foi reduzida por lei de alteração da LDO, sancionada em 9 de outubro: de 3,80% do PIB para 2,50%. Em 2010, por meio da Lei nº 12.377, de 30 de dezembro de 2010, o resultado das empresas estatais foi reduzido de 0,20% para zero.

Caso mais grave ocorreu em 2014, quando a Lei nº 13.053, de 24 de dezembro, permitiu que a meta de resultado primário fosse reduzida “até o montante das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento”.

Em outros termos, deixou-se o resultado do exercício em aberto, pois não se especificava nem o montante das desonerações (exclusão heterodoxa), nem o referente ao PAC. De outro lado, restando uma semana para o encerramento do exercício, a mudança de meta não teria mais nenhum sentido de controle fiscal. Em 2015, novamente, no último mês do ano (Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015) alterou-se a meta de resultado primário, chegando-se ao ponto máximo: fixando-se um déficit primário de R\$ 51,8 bilhões para os orçamentos fiscal e da seguridade social, quando inicialmente se fixara um superávit de R\$ 55,2 bilhões.

Esse histórico delineia a perda progressiva de funcionalidade da meta de resultado primário (da política fiscal nela implícita), reportada em 1999 pela Comissão Mista de Orçamento como de “crucial importância para a manutenção das expectativas positivas dos agentes privados acerca do comportamento saudável das contas públicas, e, conseqüentemente, da continuidade da estabilidade dos

preços”.<sup>501</sup> E, apresentada com maior abrangência em 2004, pelo Poder Executivo no Anexo de Metas Fiscais do projeto a proposta de lei de diretrizes orçamentárias para 2005.<sup>502</sup>

A política fiscal do governo tem por objetivo primordial a gestão equilibrada dos recursos públicos, de forma a tornar viável o crescimento sustentado da economia. Busca criar as condições necessárias para a queda das taxas de juros, a melhora do perfil da dívida pública e a redução gradual do endividamento público líquido em relação ao PIB. Também é compromisso da política fiscal do atual governo promover um ajuste qualitativo, como melhoria da qualidade e da equidade dos resultados da gestão fiscal com vistas a implementar políticas sociais distributivas e tornar viáveis os investimentos em infra-estrutura prioritários.

Uma das razões desta constatação é a inexistência de definição de metodologia e regras claras e fortes sobre a alteração da meta fiscal estipuladas em lei permanente.

#### 7.4 Síntese e análises finais

O exame detalhado das leis de diretrizes orçamentárias mais recentes revela que não há definições alocativas positivas (em contraposição às proibições de destinação de recursos),<sup>503</sup> exceto quanto à definição da reserva de contingência.

A lei de diretrizes orçamentárias como instrumento de definição das “grandes alocações”, de “orientação geral do Orçamento” (exceto pelo estabelecimento de metas fiscais) não existe.

As primeiras LDOs (em especial as três primeiras) ainda continham algumas definições alocativas.

Mais de vinte anos depois, a extensão textual das LDOs ampliou-se em quase cinco vezes (mais de 450 artigos e parágrafos),

<sup>501</sup> CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. LDO/2000 – Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999. Brasília: Congresso Nacional, 1999, p. 12.

<sup>502</sup> Projeto de Lei nº 03/2004-CN (PLDO 2005). Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/lido/lido2005/proposta/anexo\\_iv\\_2.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/lido/lido2005/proposta/anexo_iv_2.pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2016.

<sup>503</sup> As quais, ainda que sejam pertinentes à LDO, são mais apropriadas para a lei orçamentária anual.

ao mesmo tempo em que sua função de definição alocativa definiu à quase nulidade.

O conteúdo da LDO, lei de características especiais, material e procedimentalmente, com força jurídica vinculante sobre outras leis e atos normativos, está limitado ao que expressamente lhe atribuiu a Constituição e às normas de leis complementares que sejam atinentes às suas expressas e determinadas funções constitucionais. A teoria das leis reforçadas é necessária à compreensão do conteúdo possível da LDO, em face da Constituição, assim como da extensão que se pode dar (em leis complementares, tal como a Lei de Responsabilidade Fiscal) ao que lhe foi prescrito, com características de *numerus clausus*, pela Constituição que a criou.

O reposicionamento do conteúdo da lei de diretrizes orçamentárias, em bases mais restritas, é essencial para a retomada do espírito constituinte e de sua posição central no ordenamento das finanças públicas e do Orçamento em cada exercício financeiro.

Em 1996, o relator da Subcomissão Especial da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, criada para elaborar projeto de lei complementar a que se refere o art. 165, §9º, da Constituição,<sup>504</sup> registrou em tópico especial de seu relatório ao projeto (PLC nº 135/1996) problemas tais como os aqui identificados, mas ora potencializados:

### A LDO ASSUME SEU VERDADEIRO PAPEL

A lei de diretrizes orçamentárias deixa de ser apenas a norma que estabelece regras para a elaboração orçamentária, como tem ocorrido até agora e se transforma em instrumento, de definição dos grandes números do orçamento é de estabelecimento das bases das principais políticas ligadas a questão fiscal: receita tributária, despesas de custeio e investimentos, endividamento, renúncia fiscal, incentivos e subsídios e previdência.

<sup>504</sup> CF, Art. 165, §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; II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no §11 do art. 166 (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015).