

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Departamento de Economia

Monografia de final de curso

Lei de Diretrizes Orçamentárias

Aluno: Edmon Santos Gomes Ferreira

Matrícula: 9216094

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

Novembro 97

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Departamento de Economia

Monografia de final de curso

### Lei de Diretrizes Orçamentárias

"Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recori para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor."

Aluno: Edmon Santos Gomes Ferreira

Matrícula: 9216094

Edmon Santos Gomes Ferreira

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

Novembro 97

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

### Agradecimentos

Reservo esse espaço pra agradecer àqueles que contribuíram e me ajudaram a realizar esse projeto, e àqueles que estiveram ao meu lado em todo o meu percurso dentro da faculdade.

Agradeço, primeiramente, a minha família, que soube, na medida certa, me fazer cobranças e me incientivar.

Presto meus agradecimentos ao meu orientador que me auxiliou desde a escolha do tema do projeto, como na demais etapas, sempre compreendendo o cenário de ansieda e compromissos que todo formando, normalmente, apresenta.

Agradeço, por último, mas não menos importante, aqueles amigos que colaboraram sensivelmente para que o meu desenvolvimento no curso alavancasse, gerando um clima de estudo sério, mas sem esquecer a alegria e a descontração.

## Indice

- I. Introdução-----pg 5
- II. Capítulo I-----pg 7  
Definição e finalidade da LDO. LDO e planejamento.
- III. Capítulo II-----pg 11  
Investigando e comparando LDO`s
- IV. Capítulo III-----pg 22  
LDO versus Realidade. Problemas que tornam  
a LDO ineficaz.
- IV. Conclusão-----pg 30
- V. Bibliografia-----pg 32

## I. INTRODUÇÃO

Toda sociedade exige uma estrutura organizacional para sobreviver, em que a presença de uma entidade que permita e assegure a sobrevivência da organização social é fundamental. Esta entidade é o Estado, que é dotado de uma qualidade invulgar e exclusiva: a soberania. Esta é o poder que o Estado possui de, em nome da própria sociedade, fixar normas de comportamento, que devem ser obedecidas por todos.

O Estado possui e obtém riqueza, apenas como meio de realizar as finalidades que lhe são próprias.

A fim de exercer suas atividades, o Estado utiliza-se do Direito, para revestir de legalidade a sua própria atuação, já que o Estado não deve ser autocrático, devendo agir ele mesmo, dentro da lei, e em razão dela. O Estado deve pôr em primeiro plano o bem-estar social, sem considerar irrelevante a liberdade individual. Ao mesmo tempo, o Estado deve exercer seu poder de império, ou seja, garantir suas políticas, e obrigar legalmente os cidadãos a se sujeitarem as suas exigências.

Sabemos da importância e da magnitude da participação do Estado na economia. É um agente econômico. Arrecada receitas e realiza gastos. É um agente de fomento, estabelece políticas de incentivos e políticas de restrições a determinados setores da economia. Atua aonde o setor privado da economia não quer atuar, e usa da atividade política para determinar a escolha dos objetivos que devem ser perseguidos prioritariamente, já que não é possível querer-se atingi-los, a todos simultaneamente. E, é essa reunião de atividades, que faz com que o Estado tenha que elaborar planejamentos para que possa coordenar e administrar melhor e eficientemente, os recursos a seu alcance. A partir de 1988, a atual constituição do Brasil prevê que o governo federal deve estabelecer leis de diretrizes orçamentárias.

Lei de Diretrizes Orçamentárias ( L.D.O ) é um meio de planejamento que tem a virtude de antecipar uma série de prioridades para a elaboração da proposta de orçamento da União. Ela deve delimitar o processo orçamentário, ordenando melhor a fase de escolhas públicas em que se aloca verbas a diferentes projetos. Acrescentando, ainda, as L.D.O's servem para controlar a expansão autônoma do Estado.

Por se tratar de uma lei complexa pela sua generalidade, por sua amplitude, por estar inter-relacionada a outras leis e por ter um caráter anual, para a LDO alcançar o sucesso a que se propõe, é preciso que haja vontade política tanto do seu criador como de quem a usa. E somente estudando e esmiuçando LDO's, sempre considerando os cenários político e econômico correspondentes, é que obteremos conclusões à seu respeito.

## Capítulo I

Pelas disposições legais anteriores, competia ao Poder Executivo elaborar o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), e três orçamentos anuais (Orçamento da União, Orçamento SEST e o Orçamento Monetário).

A atual Constituição Brasileira, apresenta diversas inovações e reformulações, dentre as quais, na Seção II, do Capítulo II, do Título VI, denominado “Da Tributação e do Orçamento”, que trata da matéria Orçamentária.

As Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecem: o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (Art. 165 - CF).

A LDO, que é uma novidade e que não constava de constituições passadas, compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações necessárias à legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. ( art. 165, parágrafo 2º )

Com relação a LDO ela impõe, ainda, autorização específica para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação ou alteração de estrutura de cargos e de carreiras, bem como a contratação de pessoal pelos órgãos e entidades de administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

O projeto da LDO será apreciado pelas duas casas do Congresso Nacional, assegurando a participação de entidades representativas da sociedade na definição das metas e das prioridades para os gastos



públicos e na escolha da forma de financiá-los. Embora estas metas e prioridades sejam definidas no plano plurianual, algumas decisões técnicas, quantitativas e de detalhes, deverão restar para a Lei de Diretrizes.

Mesmo considerando como mérito o parágrafo citado anteriormente, percebe-se que o mais adequado seria também, a participação do Congresso Nacional e de entidades representativas da sociedade no projeto do plano plurianual, que é a fase mais política e criteriosa, contrastando com a LDO, que é a fase mais técnica.

“De uma forma geral, a LDO complementa e detalha a definição de metas e prioridades para a alocação de recursos, já estabelecidas pelo plano plurianual. Do mesmo modo, as políticas de curto prazo - como a política de pessoal da administração direta e das autarquias, a política tributária e a política de crédito oficial - poderão ser redefinidas anualmente. Além disso, ao orientar a elaboração dos orçamentos anuais, definindo os parâmetros a serem utilizados nas estimativas, de acordo, provavelmente com um modelo de consistência macroeconômica, poder-se-ão obter estimativas orçamentárias mais realistas, reduzindo, assim, os excessos de arrecadação e os inconvenientes deles decorrentes.”<sup>1</sup>

“Já no que concerne à previsão de que as alterações na legislação tributária devam ser objetos da LDO, isso significa uma maior tranquilidade para os contribuintes, quanto à política fiscal a que se sujeitarão.”<sup>2</sup>

A Constituição diz em seu artigo 166, 4º parágrafo, que as emendas ao projeto de LDO não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual. Pode-se dizer que a lei orçamentária anual, o plano plurianual e a lei de diretrizes são peças que devem ser compatíveis entre si. E, foi através da introdução dessas inovações ou modificações, que intencionou-se obter maior representatividade, transparência e organização no planejamento político-econômico.

---

<sup>1</sup> Silva, Maria da Conceição, comenta o processo orçamentário anterior e as propostas de modificação.

<sup>2</sup> Price Waterhouse, comenta e compara constituições.

A intenção de transparência se reforça com o 3º parágrafo do artigo 165: O Poder Executivo publicará, até 30 dias após o encerramento de cada bimestre relatório resumido da execução orçamentária.

“Sendo o orçamento um plano de conjunto, uma previsão, uma projeção, seria imprescindível a implantação de diretrizes orçamentárias, que o orientem”<sup>3</sup>. Caso contrário, o orçamento poderá ser votado de acordo com interesses individuais de legisladores, de burocratas, e de grupos de interesses, perdendo o governo toda credibilidade ao estabelecer metas e prioridades a serem alcançadas.

O planejamento governamental tem sido um processo evolutivo ao longo do tempo, e podemos perceber isso quando regressamos ao passado e analisamos cada um dos projetos ou programas ou planos adotados pelos diferentes tipos de governo – conservador, populista ou autocrático. A cada plano elaborado, novas metodologias e técnicas eram usadas, novas experiências se viviam, experiências passadas aumentavam o “know-how” dos planejadores, enfim, o tempo trazia amadurecimento para o processo de planejamento. Dentro desse pensamento, é de vital importância distinguirmos planejamento de contas e planejamento econômico, de planejamento social com investimentos em setores como o de Saúde, Educação, Transporte, Agrário e etc.

“A Constituição incorporou o conceito de planejamento plurianual, sem tentar resolver a questão crucial, que consiste em dotar o Estado de mecanismo e normas que lhe permitam recuperar a capacidade de implementar eficazmente, ações de um plano que mobilize a Nação e lidere o processo de desenvolvimento nacional.”<sup>4</sup>

Ainda que não configure a intenção de se realizar um comprometimento entre os representantes eleitos e os próprios cidadãos, no que se refere aos anseios da sociedade (em sua maioria), a fim de se reduzir as disparidades econômicas regionais e as desigualdades sociais,

---

<sup>3</sup> Bastos, Celso Ribeiro, Comentários à constituição do Brasil

<sup>4</sup> Price Waterhouse, comenta e compara constituições

com a nova constituição (incluindo, aí, a LDO), pretendeu-se dar maior transparência e organização à Administração Pública (mesmo podendo ser melhor). A LDO parece ser aquele mecanismo e norma capaz de estabelecer rumos e trilhar caminhos corretos, diretos e claros, mas que na prática demonstra um descompromisso proposital da parte dos poderes executivo e legislativo.

“Nenhuma democracia será digna do conceito, se não houver uma consciência clara, tanto por parte dos eleitores como por parte dos Mandatários, da importância fundamental da prestação de contas. Mandatários administram a coisa pública como seus proprietários.”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Price Waterhouse, comenta e compara constituições

## Capítulo II

A LDO, no capítulo anterior, foi amplamente definida, conceituada e contextualizada. Mas, seria de grande relevância, neste momento, aonde se iniciará um estudo comparativo entre as LDO's, que visa comprovar se de fato a LDO cumpre ou não, com a sua finalidade, e se não cumpre quais variáveis e motivos de tal fracasso, estabelecermos uma interação entre o Poder Executivo, a LDO e o Poder Legislativo no que se refere à elaboração do orçamento, às escolhas públicas e as metas objetivadas.

Pela atual constituição, o Poder Executivo é o responsável pela definição das metas e prioridades, e é quem de fato detém os recursos públicos, enquanto que o Poder Legislativo responde pela elaboração do orçamento da união, em outras palavras, é quem indica, compromete e dá rumo àqueles recursos públicos. Portanto, há necessidade da presença de um instrumento que crie um escopo estreito e que não permita o surgimento de "ramificações", como por exemplo, burocratas que possam usar do poder discricionário na alocação de recursos orçamentários ou grupos de interesses que se utilizam do poder político-econômico para obterem ganhos através do rent-seeking, em prejuízo de toda a sociedade e dos objetivos pré-determinados. Não podemos, também, deixar de citar outra possível fonte de fracasso, que seria determinada pelo comportamento do Presidente da República ao utilizar de estratégias no jogo orçamentário, para direcionar as fases subsequentes das escolhas públicas, exercendo controle de agenda na interação com a legislatura.

Portanto, ao compararmos LDO's, cada qual em cenários políticos-econômicos singulares, poderemos investigar, até que ponto, existe interesse mútuo entre os dois poderes, em não criar comprometerimentos, em deixar brechas para futuras negociações, enfim, há a intenção de criar elasticidade em todo esse processo econômico-orçamentário.

## *Artigos da Constituição que indicam preocupação com as diretrizes orçamentárias*

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

Art. 165 - 2º parágrafo

Art. 165 - 1º parágrafo

Art. 165 - 5º parágrafo

Art. 166

Art. 166 - 4º parágrafo

Art. 166 - 3º parágrafo

Art. 169

• Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais

• A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento

• A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada

• A lei orçamentária anual compreenderá: - orçamento fiscal, orçamento de investimento, orçamento da seguridade social

• Os projetos de lei serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

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

• As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovados caso sejam compatíveis com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias...

• A LDO impõe autorização específica para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação ou alteração de estrutura de cargos e de carreiras, bem como a contratação de pessoal pelos órgãos e entidades de administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

# *Estrutura Básica - LDO 1990*

## Capítulo I

Das Metas e Prioridades da  
Administração Pública Federal

## Capítulo II

Diretrizes para o Orçamento da  
União

## Seção I

Diretrizes Gerais

•Metas e prioridades estabelecidas pelo plano plurianual 1991/95 sem um maior detalhamento prevista na sua criação na CF 88. Não é dado caráter técnico, as metas e prioridades.

•Estabelece medidas de contenção de despesa principalmente, através de cortes de mordomias e supérfluos

Apresenta critérios técnicos no que se refere à problemas contábeis para as estimativas orçamentárias por causa da inflação e volatilidade da taxa de câmbio, refletindo mais uma necessidade econômica. Apresenta critério técnico contábil elementar de finalidade organizacional: Fixação de despesas condicionada às correspondentes fontes de recursos.

Estabelece política de ajuste fiscal junto aos órgãos, fundos, autarquias, sociedades de economia mista e etc, além de procedimentos técnicos quanto à programação de investimentos da administração pública, direta e indireta, a fim de evitar erros e maus dispêndios dos recursos públicos

Apresenta algumas restrições a algumas despesas.

O artigo 9º seria um artigo importante no sentido do planejamento econômico, com a participação direta do Estado, usando recursos públicos a fim de reduzir desigualdades inter-regionais. Porém, percebemos relativo desinteresse pela ausência de detalhes e especificações que gerassem forte comprometimento. Apenas parece haver obrigatoriedade de constar o que está previsto na constituição.

Presença de artigos que denotam procedimentos técnicos para obtenção de organização.

Seção II  
Das Diretrizes dos Orçamento  
Fiscal e da seguridade Social  
Subseção I

Das Diretrizes Comuns

• Presença de artigos aonde o Poder Executivo procura não comprometer seus órgãos, autarquias, empresas, sociedades e etc, com relação a obtenção de recursos e despesas.

Presença de artigos que denotam interesse específico: contenção de gastos do governo com custeio administrativo e operacional, inclusive estipulando números e percentagens.

Artigos que orientam algumas regulamentações, algumas exceções, determinações. Basicamente, funcionam como regras.

Dois artigos denotam maior controle dos recursos federais ( transferências de recursos, empréstimos e financiamentos ), implicando, também, melhor administração dos outros governos.

Define o rumo dos recursos do orçamento fiscal e da seguridade social e quais as restrições.

Subseção II  
Das Diretrizes Específicas do  
Orçamento Fiscal

• Determinadas despesas a cargo do governo são relacionadas e integradas numa unidade orçamentário específico, denominado de operações oficiais de crédito. As despesas contarão com recursos previamente relacionados. Por se tratar de uma lei anual e, ainda, com prazos generosos para possíveis mudanças, poderia-se estabelecer maior vínculo entre despesas e receitas.

Procedimentos técnicos, despesas associadas a estimativa de receitas e suas especificações, alguns poucos comprometimentos a alguns setores ( agrícola, rodoviário)

Redução de gasto reduzindo a obrigação do Estado em intervir na Política de Garantia de Preços Mínimos que fica atrelado a disponibilidade de recursos do governo federal. Da mesma forma é tratada a matéria referente à formação de estoques reguladores e aquisição de bens.

Subseção III  
Das diretrizes Específicas do  
Orçamento e da Seguridade  
Social

• Artigo que poderia ser importante, pelo aspecto social, mais que deixa a desejar por falta de objetividade e comprometimentos. Origem dos recursos e sua repartição para aplicação em importantes setores (Saúde, Previdência e Assistência Social). São realmente utilizados os recursos? Quanto? Há controle? É suficiente? Artigo em conformidade com a constituição.

Demais artigos tratam, basicamente, de regulamentações e procedimentos.

#### Subseção IV

Das Diretrizes Específicas para os Poderes Legislativo, Judiciário e para o Ministério Público

•Contém artigos que estabelecem regulamentações, procedimentos que terão que ser obedecidos no orçamento anual, que envolve despesas e gastos do Legislativo, Judiciário e Ministério Público, principalmente gastos com pessoal, serviços. Aonde fica o clientelismo? E o cabide de empregos?

#### Seção III

Das Diretrizes Específicas do Orçamento de Investimento

•Seus artigos estabelecem planejamento, organização e transparência na relação entre os objetivos do Poder Executivo e Legislativo e os órgãos, empresas e etc, associados ao Poder Executivo.

É bastante pobre em detalhamento a respeito de projetos de investimentos, quando podemos considerar um capítulo de grande relevância e importância, já que sabemos da magnitude da participação do Estado na economia e nos demais setores.

Em suma é Seção que trata basicamente de regras para atender despesas com investimento.

#### Seção IV

Da Organização e Estrutura do Orçamentos

•Demonstra a intenção de tornar as contas do governo mais claras, transparente e acessíveis (uso de demonstrativo e outros instrumentos de controle de recursos). Em geral orienta a elaboração dos Orçamentos, impondo metodologia para sua organização de forma a facilitar possíveis consultas e prestações de contas.

#### Capítulo III

Das Disposições Relativas às Despesas com Pessoal

•Interesse exclusivo no controle de gastos do governo.



Capítulo IV  
Das Disposições sobre  
Alterações na Legislação  
Tributária

•Se a LDO é uma lei que orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, e todo orçamento trata de receitas e despesas, é de valor um instrumento que regule e disponha sobre a Legislação Tributária, que justamente implica nas estimativas da receita governamental. É importante que haja maleabilidade no tratamento dado à Legislação Tributária pelos fatores já citados, porém esta deveria ser cercada de cuidados e limitações a fim de evitar uso discriminado e oportunista.

Quando se fala em efeitos causados pelas alterações na legislação tributária, deveria-se considerar o PPA mais especificamente.

Apresenta algo de mais concreto em termos de diretrizes, muito por causa do plano de estabilização que exigiu.

Apresenta algumas diretrizes, em virtude do plano econômico de estabilização.

Capítulo V  
Da Política de Aplicação das  
Agências Financeiras de  
Fomento

•Enumera diversas atividades e objetivos como prioritários para a aplicação de recursos através das agências oficiais de fomento.

Percebe-se que diante do caráter restritivo com relação a gastos, é difícil crer que a maior parte das metas que são tratadas como prioritárias tenham sido alcançadas. Muita abrangência passa descrédito.

O que existe na realidade, são citações sem nenhum comprometimento e nenhum esclarecimento de como alcançá-los. E mais uma vez, não há números, valores e nem receitas associadas às metas.

Capítulo VI  
Das Disposições Gerais

•Trata de determinadas resoluções com relação a lei orçamentária anual, como procedimentos para atrasos na sua aprovação e procedimentos pós aprovação da lei.

Orienta, de uma forma geral assuntos específicos do orçamento, que não cabiam nos capítulos anteriores.

# LDO 1991 - Principais modificações

Das Diretrizes Específicas do Orçamento fiscal

- Mantém o mesmo caráter. Excluiu artigo que tratava de conservação e construção de rodovias. Melhor uso do dinheiro público.
- Perdeu-se artigo que amarrava exclusividade aos mini e pequenos produtores e suas cooperativas para os financiamentos para as atividades rurais.
- Acrescentou-se um artigo que elastece a possibilidade de renda de produtos adquiridos pelas autarquias e empresas públicas federais a um preço a um preço inferior ao seu custo médio.

Das Diretrizes Específicas do Orçamento da Seguridade Social

- Compromete 30% do orçamento ao setor de saúde. Substitui a menção de uma fonte de recursos para o orçamento de caráter vago ( outras receitas do TN ),por contribuição dos servidores públicos.

Das Diretrizes Específicas para os Poderes Legislativo e Judiciário e para o Ministério Público da União

- Excluiu-se alguns incisos e parágrafos que limitavam com maior rigurosidade para a elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como Ministério Público.
- A LDO afrouxou o quesito referente a aproveitamento de servidores públicos para determinadas ocasiões.

Das Diretrizes Especiais do Orçamento de Investimento

- Pouca alteração na redação dos artigos e subtração de artigo que regulamentava e utilizava de recursos oriundos de operações de crédito.

Das Disposições Relativas à Despesa com Pessoal

- É retirado artigo que vedava a inclusão de dotações destinadas à concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, à admissão de pessoal que representasse aumento físico do quadro de pessoal de cada entidade e etc. Isto permitia maior controle das Despesas com Pessoal

Das Disposições sobre Alterações na Legislação Tributária

- Capítulo sucinto, com poucas regulamentações, permitindo que a Legislação Tributária possa se adaptar ao processo de estabilização da Economia pretendido. Apresentava, ainda, algumas diretrizes que encaminhava alguma criação ou modificação da legislação tributária a fim de alcançar alguns objetivos.

Da Política de Aplicação das Agências Financeiras de Fomento

- Exclusão de dois parágrafos: uma que estabelecia maior transparência à Aplicação das Agências Oficiais de Fomento, e outro que assegurava a não transferência ou repasse de recursos do Tesouro Nacional às Agências Oficiais cuja política de aplicação não acompanhe a mensagem presidencial.

# LDO 1992 - Principais modificações

Das Diretrizes Específicas do Orçamento Fiscal

• Amarra parte dos recursos ao refinanciamento da dívida interna de Estados, do Distrito Federal e de Municípios, ao financiamento de operações previstas em acordos internacionais. Trata com maior detalhe o financiamento a exportações e acrescenta intenção à financiamento a parte da população agropecuária, mini e pequenos produtores rurais.

Toda essa associação entre obtenção de receitas e correspondentes aplicações em despesas já poderiam estar sendo feitos, mas que somente em 1992 passaram a constar na LDO

Das Diretrizes Específicas do Orçamento da Seguridade Social

• Há modificação com relação a LDO anterior somente pelo aumento de uma fonte de recurso - artigo que trata do estabelecimento de valores a serem transferidos a outros membros da federação nas áreas de saúde e assistência social.

Da Política de Aplicação das Agências Financeiras de Fomento

• Incluiu-se, apenas um programa aonde o Poder Executivo deveria remeter, em anexo ao projeto de lei orçamentária, demonstrativo das aplicações orçadas de modo a evidenciar a proporção dos recursos destinados às prioridades. Não significam nenhum comprometimento mais agudo com metas e prioridades do plano plurianual. Mas, pelo menos, poderia-se ter noção do quanto e como se aplicava os recursos das agências oficiais de fomento

Das Disposições sobre Alterações na Legislação Tributária

• Nenhuma alteração benéfica, pelo contrário, simplificou este capítulo a dois artigos óbvios de estimativas. Acrescentou-se um artigo que elastece a possibilidade de renda de produtos adquiridos pelas autarquias e empresas públicas federais a um preço a um preço inferior ao seu custo médio.

Das Diretrizes para os Orçamentos da União e suas Alterações

• Retirou-se artigo que observava os efeitos econômicos decorrentes da ação governamental da estimativa da receita e da fixação da despesa.

Houve preocupação no momento da programação de despesa observar a diretriz de não se alocar subprojetos idênticos em mais de um órgão.

Inclusão de um artigo que trata da programação dos investimentos para 1993, que apesar de grande relevância não é dada a ela a devida atenção. O artigo impõe critérios para a distribuição de recursos.

• Houve reformatação da LDO no que se refere a redação da Lei e a inclusão e exclusão de capítulos, mas não houve significativa alteração de conteúdo

## *LDO 1993 - Principais modificações*

- Houve maior enriquecimento na exposição das prioridades.
- Por se tratar de um capítulo que traça diretrizes para a Elaboração de Orçamento, ou seja, capítulo que determina metodologias, procedimentos, exigências e restrições, é de se esperar que ao longo do tempo se alcance um formato "padrão" de obediência.  
De 1990 em diante, os governos têm implementado políticas de estabilização dentro de um novo cenário macroeconômico de economia aberta, aonde cada vez mais um dos principais instrumentos de política às mãos desses governos é o ajuste fiscal e o controle de gastos.
- Excluiu-s o compromisso de destinar ao setor Saúde mínimo de 30% dos recursos do Orçamento da Seguridade Social

Das Prioridades e Metas da  
Administração Pública Federal

Das Diretrizes Gerais para a  
Elaboração dos Orçamentos / Da  
Organização e Estrutura dos  
Orçamentos

Das Diretrizes Específicas do  
Orçamento da Seguridade Social

## *LDO 1994 - Principais modificações*

- Mix entre 1992 e 1993, mais a inclusão de um artigo que exige detalhamento, individualizado, por empresa, categoria de programação e natureza e a despesa, as aplicações programadas em despesa de capital.
- Inclusão obrigatória de artigo que trata do orçamento de receita e despesa convertidos em reais.
- Exclusão de incisos que não estavam incluídos no disposto do artigo que trata do volume de despesa com pessoal e encargos sociais, em cada Poder, que não deve exceder ao montante gasto em 1994. Assim, o governo pretende abrir brecha para possíveis enxugamentos de suas contas e gastos.

Das Diretrizes Gerais para a  
Elaboração dos Orçamentos e  
suas Alterações

Das Diretrizes Gerais

Das Disposições Relativas às  
Despesas da União com Pessoal  
e Encargos Sociais

# LDO 1995 - Principais modificações

Das Prioridades e Metas da Administração Pública Federal

•Deixa de ser tão abrangente e passa a ser mais explicativa em cada uma das suas prioridades estabelecidas.  
Percebe-se, realmente, prioridades relacionadas com o plano de estabilização ( Real ) - eliminação do Déficit Público, melhoria da capacidade de investimento através de melhor arrecadação e gestão mais eficiente do gasto público, modernizar Administração Pública ( custos operacionais, racionalização dos gastos, etc )

Das Diretrizes Gerais para a Elaboração dos Orçamentos da União e suas Alterações

•Alguma ação social quando artigo prevê que o Poder Executivo pode utilizar os estoques estratégicos de alimentos básicos para a distribuição ou permuta visando o combate à fome e à miséria, dando preferência aos produtos com risco de perecimento.  
Inclusão de artigo que trata da estimativa de recursos para as ações de alimentação escolar.

Das Diretrizes Específicas do Orçamento da Seguridade Social

•Não há mais vínculo, nem regras para transferência de recursos a Estados, Distrito Federal, Município, na área de Saúde.

Das Diretrizes Específicas do Orçamento de Investimento

•Puseram artigo adicional que visou organizar melhor os recursos às empresas públicas ou sob o controle do Estado.

Das Disposições Relativas às Despesas da União e Encargos Sociais

•Criação de Lei Complementar que disciplina os limites das despesas, com o funcionalismo público na forma do artigo 16º da CF.  
Houve praticamente uma reformulação total desse capítulo, aonde mostra-se o interesse em reorganizar e classificar profundamente o quadro funcional da União.  
Admissões de novos servidores somente se obedecer a algumas condições, sendo uma delas a obrigação de haver dotação orçamentária suficiente e específico para o atendimento da despesa. O mesmo tratamento é dado a concessão de vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras.

Da Política de Aplicação dos  
Recursos das Agências  
Financeiras Oficiais de Fomento

• Não houve alteração em termos de abrangência e de foco. Caiu artigo que determinava prioridades para concessão de empréstimos e financiamentos, já que em 1996 estabeleceria-se um novo plano plurianual. Sendo assim, optou-se por condicionar àqueles empréstimos e financiamentos à determinadas prioridades.

Foi ainda excluído um artigo que demandava do Poder Executivo a atitude de demonstrar quanto de proporção de recursos destinados às prioridades definidas foram aplicados.

Das Disposições sobre  
Alterações na Legislação  
Tributária

• Inclusão de um artigo que trata dos efeitos de propostas de alteração na Legislação Tributária e das contribuições sobre a estimativa das receitas do projeto de lei orçamentária anual. Há uma associação entre alterações na legislação, especificações de receitas adicionais e programação especial de despesas. Não sendo aprovadas as alterações existem critérios a seguir para cancelamentos.

### Capítulo III

“A nova constituição instituiu vinculação entre os orçamentos públicos e o planejamento governamental. Nesse sentido, um dos instrumentos mais significativos foi a instituição da LDO. Sendo assim, o Congresso Nacional procurou ajustar-se rapidamente à nova amplitude dos seus papéis na programação de gastos do governo, produzindo, em 1989, um texto bastante articulado de LDO – aprimorado nos anos subsequentes – e articulando processos para atuar de forma substantiva na elaboração dos orçamentos anuais. O Poder Executivo, por sua vez, usou de sua experiência na coordenação de processos complexos e de sua capacidade de influência para evitar que o legislativo avançasse muito rapidamente nos campos de formulação de políticas de alocação de recursos, de balizamento da ação governamental, e de controle do desempenho dos órgãos da administração.

Apesar dos avanços no tratamento dado ao campo da orçamentação pública, evidenciou-se que existe, sobretudo do ponto de vista do interesse público e da ótica dos agentes do Poder Legislativo, em destaque para os relatores das LDO's, uma série de inadequações do processo, normas e procedimentos relacionados com a programação, execução e avaliação do gasto público. Essas inadequações são situadas por estudiosos do assunto, em três categorias: constitucionais, legais e administrativas ou regimentais.

Estreitando para um círculo crítico de LDO's, parte das deficiências na categoria constitucional derivam da não elaboração da lei complementar a que se refere o artigo 165, 9º parágrafo da CF 88. Como principais efeitos observa-se:

a) a inexistência de uma padronização e hierarquização rígida dos diversos instrumentos que autorizam o gasto público; b) a indefinição dos objetivos, diretrizes, metas e prioridades no PPA e nas LDO's, faltando também definir o significado de cada conceito; c) a não atualização das classificações das despesas, em especial a funcional-programática;

d) a inexistência de prazos adequados para o processo orçamentário; e) a ausência de uniformidade dos orçamentos e balanços dos 3 níveis de governo; e f) a indefinição das condições para as instituições e funcionamento dos fundos. Considerando a órbita administrativa e regimental, uma das inadequações está relacionada com a estrutura de prazos para a apreciação das matérias orçamentárias em dois fóruns – o plenário da CMO e o plenário do Congresso Nacional.”<sup>6</sup>

Podemos citar como alguns problemas que mais comprometem a qualidade do processo orçamentário brasileiro e a participação do Congresso Nacional na alocação e fiscalização dos recursos públicos:

1) A grande mobilidade das estruturas da administração pública.

*Ainda que em alguns anos de governo ( 1990-95 ), tenha-se tido maior cuidado e interesse em administrar melhor os recursos públicos, de uma forma geral observou-se uma falta de continuidade administrativa. Obras são iniciadas e paralisadas, consultorias são contratadas sem que se dê sequência aos projetos técnicos elaborados e equipamentos são adquiridos sem jamais serem utilizados, gerando grandes desperdícios de recursos públicos.*

*Explica-se essa falta de continuidade pelas frequentes alterações organizacionais impostas a administração federal, além de fatores como sequelas do clientelismo, do corporativismo, do populismo e da corrupção, que inflam os quadros humanos do Estado, privilegiam camadas de funcionários das estatais a custa do contribuinte e etc.*

*A LDO poderia ser um instrumento redutor desses custos de mobilidade, caso ela tratasse determinadas matérias impondo regras e pré-determinações que controlasse melhor os desperdícios, como fez ao condicionar o início de novos subprojetos à conclusão de outros subprojetos prioritários, que já estivessem com 20% da obra em andamento.*

---

<sup>6</sup> Revista de Administração Pública, baseado no artigo que a revista publicou sobre problemas do processo orçamentário brasileiro.



## 2) A precariedade dos processos de articulação intergovernamental

*A programação contida nos orçamentos da União, sobretudo nos orçamentos fiscal e da seguridade tem assumido a feição típica de orçamento municipal, por sistematizar pequenas obras e iniciativas em detrimento de ações de maior escala (infra-estrutura) que corroborem ao desenvolvimento do país.*

*Dois pontos ajudam a explicar tal conhecimento: o primeiro oriundo da constituição de 88 que beneficia estados e municípios com recursos adicionais sem a correspondente ampliação de seus encargos, a custas de uma redução da capacidade financeira da União; segundo, surge da má distribuição do tempo empregado pelos membros do Congresso Nacional aos assuntos de interesse local e as questões de maior abrangência; alguns congressistas entendem como válido buscar atender aos interesses paróquias das bases territoriais por eles representadas.*

*Tem-se, aqui, uma falta de sintonia entre a constituição e uma das finalidades da LDO em dar preferência e prioridade a projetos de desenvolvimento do país, se possível observando às necessidades e urgências regionais. Mais uma vez, a LDO poderia contribuir para que pelo menos fosse reduzido esse problema, caso ela não fosse tão abrangente e pouca específica no ordenamento de suas prioridades.*

3) A excessiva flexibilidade do poder executivo para propor modificações no projetos orçamentários.

*Essa excessiva flexibilidade acabou se prestando a abusos por parte do Poder Executivo, comprometendo o funcionamento do Congresso e impondo sérios prejuízos às ações de planejamento dos demais níveis de governo e do setor privado.*

*Como consequências imediatas, temos o incentivo ao governo para não tratar a montagem de sua proposta orçamentária com a devida seriedade, por saber que pode modificá-la posteriormente. Além disso, causa-se prejuízos para a transparência dos processos orçamentários, que*

*precisam ser ampliados, comprometendo as discussões dos temas mais sérios e retardando a aprovação da lei orçamentária anual.*

4)A flexibilidade de que dispõe o governo para executar apenas parte da programação

*Até 1994, é concedido ao Poder Executivo excessiva discricionariedade para implementar, seletivamente, a programação incluída nos orçamentos. A seletividade dos órgãos do Executivo na execução do orçamento neutraliza o esforço dos órgãos técnicos do Congresso Nacional quanto à inclusão de novos subprojetos, enquanto que a faculdade de poder executar parte da programação permite superestimação de orçamentos transferindo o poder decisório do Parlamento para tecnocracia estatal.*

*Esse problema é semelhante ao problema causado pela grande mobilidade das estruturas das administrações públicas reforçando a ineficiência da LDO em cumprir com o seu propósito de delimitar regras e diretrizes rígidas e de estabelecer prioridades claras para o uso do dinheiro público, ou seja, não cabe o comportamento discricionário por parte do Poder Executivo.*

5)A impropriedade do emprego de medidas provisórias para legislar sobre matéria orçamentária.

*Com o passar do tempo e o sucesso da política de estabilização foi deixando-se de lado o programa de reformas constitucionais que originariamente fazia parte da estratégia de estabilidade econômica. Sustentou-se um caminho pouco usual de governo representativo, mas que no Brasil dos anos 90 tornou-se a principal via de mudança conatitucional.*

*Já bastante usada desde 1990, a emissão de medidas provisórias, nos últimos anos, suplantou em muito a produção de leis sendo sem sombra de dúvidas um mecanismo de controle de agenda por parte do Poder Executivo.*

*Podemos ilustrar e comprovar a intensidade e a importância para o governo do uso de MP citando algumas MP's emitidas pelo atual governo que tem colaborado em demasia para a sustentação e o ordenamento do plano de estabilização da maneira que o governo deseja.*

*Intervenção governamental reguladora na economia praticando reformas que se traduzem na criação ou reformulação de mecanismos operacionais de política econômica, especialmente, na área fiscal-orçamentária:*

*-Medida Provisória que altera as Diretrizes Orçamentárias de 1996 e 1997, ao mesmo tempo em que viabiliza o custeio de programas na reforma do Estado, como as chamadas demissões voluntárias.*

*-Medida Provisória que unifica e reduz os impostos federais incidentes sobre as microempresas e Medida Provisória que reformula a incidência do IPTR assunto considerado de estrita ambientação constitucional ( desdobramento da reforma agrária ).*

*É marcante, em particular, o emprego desse instrumento para alterar as leis de diretrizes orçamentárias aprovadas pelo Poder Legislativo. O Congresso Nacional logo reagiu a essa tendência baseado em pressupostos básicos de caráter constitucional-legislativo: defesa de competência exclusiva do Legislativo para legislar sobre matéria orçamentária, coerência no cronograma estabelecido para o processo de planejamento orçamentário desde a formulação das leis superordenadoras até a aprovação final da lei orçamentária anual. Seguindo o ponto de vista lógico-temporal, não tem cabimento, por exemplo, após concluída a elaboração e a apreciação do orçamento e sendo este feito sob parâmetros pré-estabelecidos pelas diretrizes e balizas da LDO, alterar-se essa lei superordenadora. Mesmo diante desses possíveis impedimentos, o que se vê é a manutenção do poder discricionário do Poder Executivo.*

#### 6) A ineficácia do PPA como elemento ordenador da programação

*Após avaliarmos e comparmos as LDO's ( 1990-95 ), podemos constatar que o capítulo que trata das metas e prioridades é de muito pouca relevância quando consideramos a finalidade e o propósito de dar detalhamento técnico às metas e prioridades decididas no plano plurianual. E o que o faz ser pouco relevante é a não estabilidade, a não rigidez, a falta de objetividade, a falta de forma e conteúdo fixos que caracterizam o PPA.*

*Mesmo após alguns aprimoramentos realizados pelo Congresso Nacional, os PPA denotam exaustivas enunciações de diretrizes, objetivos e metas setoriais – a maioria em termos abrangentes -, possibilitando um leque vasto de opções de ações a serem executadas.*

*Diante destas constatações, permite-se associar o PPA, ao antigo PND, apenas melhor formatado e estruturado.*

#### 7) Inadequação nos processos de apreciação da Lei Orçamentária Anual

*Além da precária separação dos orçamentos fiscal e da seguridade social (que certamente influi na transparência e na verdade orçamentária) e da excessiva flexibilidade com que conta o Poder Executivo para encaminhar mensagens modificativas, o processo de apreciação da LOA tem sido tumultuado por se permitir as postergações da aprovação do orçamento anual, por facultar a “execução antecipada” da proposta orçamentária e pelo entendimento demasiado elástico do conceito “correção de erro ou omissão”. Como produto disso tudo, possibilitou-se que a apreciação do orçamento fosse concluída fora do período exigido e natural – janeiro em 1991, meados de fevereiro em 1992, abril em 1993 e outubro em 1994 – e se está permitindo reestimar receitas da União com vistas à geração de recursos adicionais para o acolhimento de emendas em favor de empreendimentos de interesse local e regional.*

## 8) Subutilização da DO como instrumento de formulação de políticas públicas

*Esses problemas e inadequações expostos, somados a outros não comentados, aqui, nesta oportunidade, trazem à tona o quanto é difícil criar leis e fazer planejamentos relacionados com a programação, execução e avaliação do gasto público, ambos eficientes, quando estão envolvidos no processo, recursos públicos de alto vulto e decisões sobre suas alocações. Em suma, podemos dizer que a LDO é um instrumento de formulação de políticas públicas poderoso, mas totalmente subutilizado, caracterizada pela generalidade aonde as metas são fixadas de forma imprópria sem indicar os produtos ou resultados a serem atingidos, devidamente quantificados, abrindo espaço também para a pulverização dos recursos em vasto número de ações insuficientemente dotadas, as quais acabam sendo paralisadas. Sem referenciar os setores responsáveis pela implementação de cada meta, por falta de especificidade, incentiva-se o descompromisso e o relaxamento entre todos os órgãos públicos, pois não há meios de cobrança.*

*Há necessidade de que as pessoas encarregadas de criarem as leis sejam demasiadamente competentes e totalmente isentas de qualquer interesse, de modo a permitir a menor possibilidade possível para brechas que possam ser usadas a fim de dar direcionamento diferente ou contrário ao que se queria inicialmente. Agregado a isso, é preciso haver processos de avaliação e fiscalização que comprovem ou não a eficácia das leis, das regras e dos procedimentos em vigor.*

*Diante do quadro apresentado, somente se encaminhará para um aprimoramento dos processos de planejamento e orçamento, se providências tal como, ajustes constitucionais com o intuito de reestabelecer a estabilidade das instituições essenciais ao funcionamento harmônico da sociedade; providências necessárias na órbita legal principalmente na produção de legislação complementar – prevista no*

*artigo 165 da Constituição – fixando normas e procedimentos para a elaboração do PPA, da DO e da LOA; e ações administrativas e regimentais que contem com vontade política suficiente para a sua viabilização, venham a ser implementadas.*

### Conclusão

Após colocarmos à mesa inúmeros argumentos e fatos que atestam a ineficácia e o não cumprimento daquilo que a LDO se propõe a ser e a cumprir, devemos apresentar, ainda, as verdadeiras ligas que dão suporte e sustentação a esse emaranhado de tentáculos que deformam e subutilizam a LDO. Na verdade, os fatos que explicam o insucesso da LDO surgem como consequências de uma série de arestas que reunidas formam um cubo denominado cenário político-econômico-institucional brasileiro. O Brasil, dos anos 90, é um país que apresenta, a maior parte do tempo, um ambiente de instabilidade política e institucional, e por manter peculiaridades como variedades de partidos políticos, uso de instrumentos de estratégias de jogo político de forma diferenciada, não permitiu que se alavancasse um processo de planejamento consciente e ordenado com a participação dos representantes eleitos no processo de formulação de políticas públicas, sobretudo das alocativas.

Em 1990, o Governo Collor foi eleito sem base político-partidária forte e consistente, ficando sem sustentação, sendo inclusive antagônico com relação as LDO's e a sua política de estabilização, talvez forçado a atender interesses de grupos já comprometido ou em troca de apoio.

Após o Impeachment, a inflação elevada, a instabilidade político-institucional, o atraso para aprovação do Orçamento, as propostas para a reforma constitucional, marcam o período. Nem o poder executivo, tão pouco o Legislativo acena com alguma preocupação em criar diretrizes, comprometer e metas (o prazo para aprovação da LDO 1994 é estourado).

Nesse ambiente de instabilidade institucional, aflora o jogo de política estratégia, negocia-se vetos, seleciona-se moeda de troca, enquanto que medidas e tempo dedicados ao interesse nacional

(desenvolvimento do país, desigualdades regionais e sociais) estão longe dos olhos dos políticos.

Se em NOV93, havia um imobilismo do governo frente à inflação de 35% ao mês, talvez à espera, justificável ou não, pela revisão constitucional, em 94, com a implantação da URV, o uso intensivo de medidas provisórias, e a candidatura a reeleição do governo, a proposta de revisão constitucional (consensual) é guardada na gaveta.

Neste cenário, os interesses da burocracia ganham espaços, sobretudo na elaboração da LDO 95, e os propósitos do esforço para emendar a Constituição é o de liberar o governo de amarras que o prendem à sociedade.

A fase pós real mostra um ambiente distinto dos citados anteriormente, por apresentar, até certo ponto, estabilidade econômica e política. A moeda está forte e sob controle e o governo conta com apoio político. Mas, ainda assim, vemos desprezo a LDO, quando se trata de metas, prioridades e compromissos.

Portanto, o que se apresenta a nós, é a existência de um instrumento semi-decorativo, que cumpre funções absolutamente necessárias a qualquer governo preocupado com as contas públicas. Ficou clarividente também o uso mais intenso da LDO no que tange a assuntos de controle de gastos do governo, gastos operacionais, administrativos e com pessoal, investimentos e aplicação de recursos de empresas públicas. No mais, ficou caracterizado demasiada abrangência, pouca especificidade, pouca ou quase nenhuma quantificação e avaliação de resultados aos outros assuntos.



## V. Bibliografia

- Silva, Maria da Conceição; “O Orçamento brasileiro: seu processo atual e as reformulações propostas no projeto constitucional, IPEA, Instituto de Pesquisa”.
- Secretaria de Planejamento e Coordenação do Processo da Presidência da República; “Projeto de lei de diretrizes orçamentárias, 1990”.
- Bastos, Celso Ribeiro, 1938; “Comentários à constituição do Brasil: (promulgada em 5 de outubro de 1988)”.
- Price Waterhouse; “A constituição do Brasil, 1988: comparada com a constituição de 1967 e comentada”.
- Cretella Junior, José, 1920; “Comentários à constituição brasileira de 1988”.
- Revista de Administração Pública - RAP, 1995, Vol29 N°3; 1996, 1996, Vol30 n°5; 1996, Vol30 n°6; Fundação Getúlio Vargas
- Monteiro, Jorge Vianna; Economia e Política, “Instituições de estabilização econômica no Brasil”.
- Coletânea de Legislação e Jurisprudência - LEX; Ano 54 - 1990, Ano 55 - 1991, Ano56 - 1992, Ano57 - 1993, Ano58 - 1994, Ano59 - 1995 (Julho/Setembro).