



A maior inovação da Constituição de 1988 no processo orçamentário foi a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Passamos a ter um modelo erigido sobre três leis (a do plano plurianual, a LDO e a lei orçamentária anual), sem similar em países de histórica influência sobre o pensamento jurídico brasileiro, como Estados Unidos, França, Alemanha, Espanha, Portugal, Itália e Inglaterra. Se em nenhum desses países se intentou tal modelo, do qual a LDO é peça fundamental, por que o inventamos? A LDO cumpre suas funções? Seu conteúdo está sujeito a limites constitucionais? Que relações há entre a lei de diretrizes orçamentárias e as demais leis orçamentárias, as leis tributárias e outras leis ordinárias? Que relação há entre a atual configuração da LDO e o princípio da exclusividade da lei orçamentária? A doutrina sobre esse princípio precisa ser revista? Este livro responde essas questões, investigando a gênese, a funcionalidade, a constitucionalidade e a ignorada força normativa dessa lei sui generis. Fornece as bases indispensáveis ao entendimento e a qualquer projeto de melhoria do sistema orçamentário brasileiro. Uma obra inovadora, de concepções originais e instigantes, coesa, sustentada em pesquisa histórica, empírica e na teoria das leis reforçadas. Uma leitura imprescindível e agradável.

Autor
Weder de Oliveira

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Gênese, Funcionalidade e Constitucionalidade

Retomando as Origens

Área específica
Direito Financeiro.

Áreas afins
Direito constitucional, Teoria das leis, Finanças
públicas, Orçamento público.

Público-alvo/consumidores
Alunos da graduação e da pós-graduação em direito, ciência política, finanças públicas, gestão de políticas públicas, administração pública. Profissionais do setor público que lidam com o processo orçamentário e seus conflitos: dirigentes e servidores do Poder Executivo; parlamentares, assessores e consultores do Poder Legislativo; membros e auditores dos Tribunais de Contas; membros do Ministério Público; juízes e seus assessores. Juristas, professores, advogados que atuam no campo do direito financeiro, do direito tributário, do direito constitucional, da ciência política e da administração pública. Estudiosos da teoria da legislação. Consultores do setor privado nas áreas de orçamento público, finanças públicas e responsabilidade fiscal.

FORMATO: 14,5 X 21,5 cm
CÓDIGO: 10001180

W3891

Oliveira, Weder de

Lei de diretrizes orçamentárias: gênese, funcionalidade e constitucionalidade – retomando as origens / Weder de Oliveira; prefácio João Ricardo Catarino; apresentação José Mauricio Conti.– Belo Horizonte : Fórum, 2017.

462 p.

ISBN: 978-85-450-0320-5

1. Direito Financeiro. 2. Direito Constitucional. 3. Teoria das leis. I. Título.

CDD 341.38

CDU 347.73

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

OLIVEIRA, Weder de. Lei de diretrizes orçamentárias: gênese, funcionalidade e constitucionalidade – retomando as origens. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 462 p. ISBN 978-85-450-0320-5.

SUMÁRIO

PREFÁCIO

João Ricardo Catarino 19

APRESENTAÇÃO

JOSÉ MAURICIO CONTI 25

INTRODUÇÃO 29

CAPÍTULO 1

A GÊNESE DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS .. 47

1.1 O processo na Assembleia Nacional Constituinte 48
 Síntese e análises finais 96

CAPÍTULO 2

AS FONTES INSPIRADORAS 101

2.1 A inspiração francesa 109
2.2 A inspiração norte-americana 116
2.3 Síntese e análises finais 122

CAPÍTULO 3

ANÁLISE E CRÍTICA DA FUNÇÃO DE “COMPREENDER”
METAS E PRIORIDADES 129

3.1 A história normativa das leis de diretrizes orçamentárias
na fixação de metas e prioridades 132
 LDO para o exercício financeiro de 1990 132
 LDO para o exercício financeiro de 1991 133
 LDO para o exercício financeiro de 1992 134
 LDO para o exercício financeiro de 1993 134
 LDO para o exercício financeiro de 1994 136
 LDO para o exercício financeiro de 1995 137
 LDO para o exercício financeiro de 1996 138
 LDO para o exercício financeiro de 1997 139

LDO para o exercício financeiro de 1998.....	140
LDO para o exercício financeiro de 1999.....	141
LDO para o exercício financeiro de 2000.....	141
LDO para o exercício financeiro de 2001.....	142
LDO para o exercício financeiro de 2002.....	143
LDO para o exercício financeiro de 2003.....	144
LDO para o exercício financeiro de 2004.....	145
LDO para o exercício financeiro de 2005.....	146
LDO para o exercício financeiro de 2006.....	147
LDO para o exercício financeiro de 2007.....	148
LDO para o exercício financeiro de 2008.....	149
LDO para o exercício financeiro de 2009.....	151
LDO para o exercício financeiro de 2010.....	151
LDO para o exercício financeiro de 2011.....	152
LDO para o exercício financeiro de 2012.....	153
LDO para o exercício financeiro de 2013.....	154
LDO para o exercício financeiro de 2014.....	154
LDO para o exercício financeiro de 2015.....	155
3.2 Os problemas do estabelecimento de prioridades e metas e sua inefetividade	155
3.3 As metas e prioridades nos relatórios sobre as contas de Governo	187
Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da Repúbli- ca – Exercício de 2005	190
Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da Repúbli- ca – Exercício de 2006	190
Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2008	191
Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2009	191
Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2010	192
Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2011	193
Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2012	193
Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2013	194
3.4 Síntese e análises finais	195

CAPÍTULO 4

ANÁLISE E CRÍTICA DA FUNÇÃO DE DISPOR SOBRE AS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA	199
4.1 A razão de ser e a interpretação da função de dispor sobre alterações na legislação tributária.....	200
4.2 A realidade normativa da função de dispor sobre alterações na legislação tributária	218
4.3 Síntese e análises finais	221

CAPÍTULO 5

ANÁLISE E CRÍTICA DA FUNÇÃO DE AUTORIZAR AUMENTOS NA DESPESA COM PESSOAL	223
5.1 A história normativa	224
5.2 Realidade normativa atual	229
5.3 O problema da transferência das autorizações para a LOA	234
5.4 Síntese e análises finais	240

CAPÍTULO 6

ANÁLISE CRÍTICA DA FUNÇÃO DE ESTABELEECER A POLÍTICA DE APLICAÇÃO DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO	241
6.1 O quadro normativo e os problemas conceituais	242
6.2 Síntese e análises finais	252

CAPÍTULO 7

ANÁLISE E CRÍTICA DA FUNÇÃO DE ORIENTAR A ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL	257
7.1 Os raros dispositivos correlatos a “definições fundamentais de alocação de recursos”	260
Programa de investimentos. Diretriz de distribuição de recursos. Prioridade dos projetos em andamento sobre os projetos novos.....	260
Programa de investimentos em rodovias. Critério de distribuição de recursos entre ações do programa. Percentual do montante.	261
Programa de investimentos. Regionalização. Critérios populacional e de renda <i>per capita</i>	261
Programa de investimento em rodovias. Regionalização. Critério da extensão territorial da malha rodoviária.	263
Orçamento da seguridade social. Alocação de recursos entre as áreas. Percentual do orçamento específico para a área da saúde.....	264
Fontes de financiamento. Destinações que admitem o financiamento por emissão de títulos públicos	265
Reserva de contingência. Critério de constituição. Percentual da receita	267
CIDE. Critério de repartição dos recursos. Percentual do volume arrecadado.....	268
Obras em andamento. Determinação de alocação obrigatória de recursos	269
Despesa de custeio. Diretriz para redução.....	270
Despesas correntes. Imposição de limite global.....	270
Despesas correntes. Contenção do crescimento. Inferior ao crescimento dos investimentos.....	271
7.2 A indevida expansão regulatória da lei de diretrizes orçamentárias	272
A) Definições sobre a composição e estrutura dos orçamentos	279
A1. Fixação de conceitos fundamentais.....	279
A2. Definição do conteúdo dos orçamentos	280
A3. Definição do detalhamento dos créditos orçamentários	280
B) Definições sobre a composição do projeto de lei orçamentária	281
B1. Definições quanto à mensagem	281
B2. Definições quanto ao projeto de lei	281
B3. Orientações sobre as informações complementares	282
C) Condições e orientações para orçamentação da despesa.....	282
C1. Condições e orientações específicas para débitos judiciais	282
C2. Condições específicas para inclusão de novos projetos	282
C3. Ações a serem objeto de programação específica	283
C4. Destinação de subvenções sociais, auxílios e contribuições	283
C5. Outras condições e orientações de orçamentação	284
D) Definição da destinação possível de recursos de emissão de títulos.....	284
E) Definições alocativas	285
E1. Proibição de alocação de recursos a ações específicas.....	285
E2. Reserva de contingência	285
F) Estabelecimento de meta fiscal	285
7.3 As metas fiscais	286
7.4 Síntese e análises finais	291

CAPÍTULO 8

A TEORIA DAS LEIS REFORÇADAS E AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS	293
8.1 Da pluralidade de leis e de suas relações recíprocas.....	300
8.2 Apresentação do problema na doutrina brasileira	302
8.3 A teoria das leis reforçadas	313
8.4 A teoria da lei reforçada no ordenamento constitucional português	319
8.5 O critério da forma e especificidade procedimentais.....	324
8.6 Critério do poder paramétrico material e as leis orçamentárias brasileiras	327
8.7 A tese da proeminência funcional como explicação do fenômeno do reforço legislativo	335
8.8 Os limites das reservas reforçadas	341
8.8.1 A tese restritiva	342
8.8.2 A tese ampliativa	344

8.9	Aplicação exploratória da tese ampliada.....	349
8.9.1	Identificação de possíveis matérias estranhas não orçamentárias	352
8.9.2	Identificação de possíveis matérias estranhas orçamentárias	357
8.10	Inaplicabilidade da solução dada ao caso de matéria estranha em lei complementar	365
8.11	Síntese e análises finais	369

CAPÍTULO 9

ORIGENS, DOGMAS E UMA NOVA PERSPECTIVA

	SOBRE O PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE	375
--	--	-----

9.1	Exemplos de aplicação ampliada do princípio da exclusividade.....	394
9.2	Síntese e análises finais	403

	CONCLUSÕES	405
--	------------------	-----

	REFERÊNCIAS	451
--	-------------------	-----