

MÓDULO IV

LEI DE DIRETRIZES

ORÇAMENTÁRIAS

LDO



MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IV	
	SEÇÃO	PÁGINA
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO	A	1/2

IV – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

(ARTS. 4º, 5º, 7º, 8º, 9º, 14, 16, 20, 22, 25, 26 E 45)

O art. 165, § 2º, da Carta Magna dispõe que a lei de diretrizes orçamentárias – LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, 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 Orgânica do Distrito Federal – LODF, em seu art. 149, § 3º, ratifica esses elementos e inclui, ainda, o estabelecimento da política tarifária das entidades da administração indireta e a definição da política de pessoal a curto prazo da administração direta e indireta.

A respeito de política de pessoal, a Constituição Federal (art. 169, § 1º) e a LODF (art. 157, parágrafo único) impõem que a LDO deverá autorizar eventual concessão de vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, ressalvadas as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Além de atender aos preceitos do § 2º, art. 165, da Constituição, a LDO deverá dispor sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) controle de custos;
- c) avaliação dos resultados dos programas;



MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IV	
	SEÇÃO	PÁGINA
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO	A	2/2

- d) forma de utilização e montante da reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos;
- e) programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso;
- f) critérios e forma de limitação de empenho, caso a realização da receita não comporte o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais;
- g) renúncia de receita;
- h) percentual dos recursos a serem transferidos ao Legislativo para pagamento de despesa com pessoal;
- i) concessão de hora extra;
- j) condições para transferências de recursos aos setores público e privado;
- k) inclusão de novos projetos, observados os em andamento e as despesas de conservação do patrimônio público.



MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IV	
	SEÇÃO	PÁGINA
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO		
ANEXO DE METAS FISCAIS	B	1/2

ANEXO DE METAS FISCAIS

O Anexo de Metas Fiscais deverá integrar o projeto de LDO e conter:

- a) metas anuais para o exercício e para os dois seguintes, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública;
- b) avaliação do cumprimento das metas do ano anterior;
- c) 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;
- d) evolução do patrimônio líquido, nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com alienação de ativos;
- e) avaliação da situação financeira e atuarial:
 - dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos;
 - dos fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial.
- f) demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

O Resultado Primário, grosso modo, indica se os gastos orçamentários são compatíveis com a arrecadação. Objetiva avaliar a conduta fiscal do Governo



MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IV	
	SEÇÃO	PÁGINA
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO		
ANEXO DE METAS FISCAIS	B	2/2

em dado momento, ou seja, se sua situação financeira é capaz de honrar os compromissos.

O Resultado Primário é obtido pela diferença entre a Receita Não-Financeira e a Despesa Não-Financeira, conceituadas a seguir:

- Receita Não-Financeira: total da receita orçamentária menos os ingressos decorrentes de operações de crédito, aplicações financeiras, recebimento de recursos oriundos de empréstimos concedidos, privatização e superávit financeiro.
- Despesa Não-Financeira: total da despesa orçamentária menos os dispêndios com juros e amortização de dívida interna e externa, aquisição de título de capital integralizado e concessão de empréstimos.



MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IV	
	SEÇÃO	PÁGINA
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO		
ANEXO DE RISCOS FISCAIS	C	1/7

ANEXO DE RISCOS FISCAIS

O Anexo de Riscos Fiscais deverá acompanhar a LDO e conter avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas e as providências a serem tomadas.

Deve-se considerar como passivo contingente uma situação de risco capaz de afetar as contas públicas do ente federativo e que envolve certo grau de incerteza quanto a sua efetiva ocorrência. Esse demonstrativo embasará a definição do percentual a ser destinado à Reserva de Contingência na Lei Orçamentária Anual.

Decisão - TCDF nº 9162/2000

determinou a adequação da LDO/2001 às exigências da Lei Complementar nº 101/2000, de forma a conter os seguintes elementos: a) metas anuais para 2001 e os dois exercícios seguintes, em valores correntes e constantes, relativas a todas as receitas, despesas, resultados nominal e primário (art. 4º, § 1º); b) os itens previstos no § 2º do art. 4º, elencadas a seguir: 1- demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, cotejando com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; 2 - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; 3 - avaliação da situação financeira e atuarial dos fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; 4 - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado; c) anexo de Riscos Fiscais, previsto no § 3º do art. 4º, com avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, e informações sobre as providências a serem tomadas, caso se concretizem; d) disposições acerca da programação financeira e do cronograma de execução mensal (art. 8º); e) disposição sobre projetos em andamento e despesas de conservação do patrimônio, para fim de inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária Anual, conforme disposto no art. 45;



MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IV	
	SEÇÃO	PÁGINA
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO		
ANEXO DE RISCOS FISCAIS	C	2/7

Decisão - TCDF nº 1230/2002

IV. orientar à Secretaria de Fazenda e Planejamento - SEFP que, por ocasião da elaboração das próximas leis de diretrizes orçamentárias, envide esforços no sentido de: a) fazer constar nota explicativa esclarecendo se resultados financeiros encontram-se em valores correntes ou constantes; b) aprimorar o conteúdo do Anexo de Riscos Fiscais, de forma a contemplar o impacto de mudanças em variáveis relevantes, como PIB e taxa de juros, sobre os montantes de receita e despesa no DF, e também a avaliação acerca do perfil de passivos contingentes relativos a ações judiciais em curso com possibilidade de perda; c) favorecer a transparência da gestão fiscal, mediante criação de mecanismos de incentivo à participação popular no processo de elaboração e de discussão das leis de diretrizes, em observância ao disposto no parágrafo único do art. 48 da LRF;

Decisão - TCDF nº 4656/2002

V - determinar à Secretaria Extraordinária de Previdência que envide esforços no sentido de viabilizar a disponibilização dos dados gerenciais mais recentes sobre a situação financeira da previdência no DF, de forma a manter atualizado o Anexo de Metas Fiscais da LDO (...).

Decisão - TCDF nº 1494/2003

III. determinar à Secretaria de Fazenda e Planejamento do DF que: a) promova a necessária integração dos setores de planejamento, orçamento, finanças e contabilidade, de forma a viabilizar o cumprimento da LRF, tendo em vista que as incompatibilidades de números e critérios adotados por essas áreas na elaboração do Anexo de Metas Fiscais, da Lei Orçamentária Anual e da programação financeira impossibilitaram ao TCDF cumprir a atribuição que lhe foi imposta pelo art. 59 da LC 101/00;



MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IV	
	SEÇÃO	PÁGINA
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO		
ANEXO DE RISCOS FISCAIS	C	3/7

Decisão - TCDF nº 1782/2003

II - determinar à Secretaria Extraordinária de Previdência que dê efetivo cumprimento ao art. 4º, IV, "a", da Lei Complementar nº 101/00, no sentido de providenciar a avaliação da situação financeira e atuarial do sistema de previdência dos servidores públicos do Distrito Federal, a qual deverá integrar o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2004.



MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IV	
	SEÇÃO	PÁGINA
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO		
ANEXO DE RISCOS FISCAIS	C	4/7

Decisão - TCDF nº 4062/2003

IV) orientar à Secretaria de Planejamento do DF que, por ocasião da elaboração das próximas leis de diretrizes orçamentárias, envie esforços no sentido de: a) fazer constar nota explicativa esclarecendo se os valores presentes nos anexos às leis encontram-se em moeda corrente ou constante, especialmente aqueles que tratam de mais de um exercício financeiro; b) indicar no Demonstrativo da Origem e Aplicação dos Recursos obtidos com a Alienação de Ativos: quanto às origens, a descrição das alienações; para as aplicações, no mínimo, a unidade gestora e a natureza da despesa custeada por essa fonte; c) aprimorar a compatibilização entre o conteúdo do Anexo de Metas e Prioridades e: i) o respectivo Plano Plurianual, eliminando a indicação de ações não previstas no PPA ou com divergência de quantitativos e/ou produtos (...); ii) o Quadro de Indicadores - QI, evitando a ocorrência das falhas indicadas (...), a exemplo, entre outras, de divergências nos quantitativos dos documentos e da ausência de indicadores para todas as metas priorizadas; d) indicar prazo exequível para o cumprimento de exigências, tais como aquelas tratadas no art. 43 da LDO/2003, publicação de informações sobre quantitativo de pessoal no DODF; e) aprimorar o cálculo dos passivos contingentes e outros riscos, quantificando aqueles decorrentes de ações judiciais com possibilidade de perda, bem como atentando-se para estudos desenvolvidos no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Econômico que contemplam mensuração e projeção do PIB local a preços de mercado, cujo resultado pode, ainda, auxiliar na avaliação dos riscos; V. alertar as Secretarias de Fazenda e de Planejamento do DF que: a) (...); b) a previsão genérica de aumento de despesa com pessoal constante do artigo 42 da LDO/2003, Lei nº 3.042/02, contraria o disposto no inciso II do § 1º do artigo 169 da Constituição Federal, devendo-se corrigir a falha, a partir da LDO referente ao exercício de 2004, exigindo a elaboração de quadro anexo à LOA/2004 contendo, por órgão e Poder, a especificação e quantificação das despesas com pessoal autorizadas a sofrerem acréscimo (...)



MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IV	
	SEÇÃO	PÁGINA
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO		
ANEXO DE RISCOS FISCAIS	C	5/7

Decisão - TCDF nº 801/2004

II - reiterar à Secretaria de Planejamento e Coordenação do DF - Seplan o disposto no item II - c.1 da Decisão nº 9.162/2000 e no item IV – c.ii da Decisão nº 4.062/2003, no sentido de que, na elaboração dos futuros projetos de leis de diretrizes orçamentárias, apresente indicadores para todas as metas pretendidas, a fim de que se possa avaliar os resultados efetivamente alcançados ao final do exercício; III - determinar à Seplan que providencie, se ainda não o fez, a elaboração e o envio de Projeto de Lei à CLDF para inclusão de Quadro de indicadores nos Anexos da LDO/2004; IV - orientar: a) à Seplan/DF que, por ocasião da elaboração das próximas leis de diretrizes orçamentárias, faça constar no Anexo de Metas Fiscais valores para cada item das despesas obrigatórias de caráter constitucional ou legal, utilizados no cálculo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado; b) à Secretaria de Gestão Administrativa que, ao cumprir eventuais dispositivos semelhantes ao inciso III do art. 47 da LDO/2004 nas Leis de Diretrizes Orçamentárias vindouras, faça constar das publicações relativas aos quantitativos de pessoal as informações sobre quantitativo de cargos ou funções de confiança existentes nos órgãos da Administração Direta, Autárquica, Fundacional e das Empresas Públicas custeadas com recursos do Tesouro local;

Decisão - TCDF nº 3031/2005

III - determinar à Secretaria de Planejamento, Coordenação e Parcerias do DF que: a) no momento de elaboração das futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias, observe o art. 3º da Lei Complementar nº 17/97, que estabelece a necessidade de compatibilidade entre o Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT e as Leis de Diretrizes Orçamentárias; b) faça constar quadro anexo às Leis de Diretrizes Orçamentárias, contendo, por órgão e poder, a especificação e quantificação das despesas com pessoal autorizadas a sofrerem acréscimo, conforme exige o art. 169, § 1º, II, da C.F., a partir da LDO/2006, inclusive dos órgãos do Poder Legislativo do DF;



MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IV	
	SEÇÃO	PÁGINA
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO		
ANEXO DE RISCOS FISCAIS	C	6/7

Decisão - TCDF nº 5745/2005

V) recomendar: a) ao GDF e à Câmara Legislativa do Distrito Federal que na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO, vindoura e nas demais subsequentes, utilize-se de elementos norteadores e minimizadores dos custos de suas obras, a exemplo da adoção, pela União, da mediana dos preços SINAPI, na Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004;

Decisão - TCDF nº 6040/2005

II - determinar à Secretaria de Planejamento, Coordenação e Parcerias do Distrito Federal que, na elaboração dos próximos Anexos de Metas Fiscais, altere a estratégia de cálculo para Receita de Alienação de Bens, avaliando junto à Terracap, no caso dos bens imóveis, e demais órgãos, para os bens móveis, o valor estimado das vendas para os três exercícios seguintes, ao invés de projetar os índices econômicos do PIB-DF e IGP-DI;



MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IV	
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO ANEXO DE RISCOS FISCAIS	SEÇÃO	PÁGINA
	C	7/7

Decisão - TCDF nº 6885/2006

II - recomendar à Câmara Legislativa do Distrito Federal a observância dos prazos definidos no art. 150, § 2º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, para a devolução do texto aprovado da Lei de Diretrizes Orçamentárias visando à sanção do Governador, uma vez que a continuidade dos atrasos recorrentes podem prejudicar o processo legislativo e o atendimento de outros normativos; III - alertar a Secretaria de Estado de Planejamento, Coordenação e Parcerias para que: sejam criados mecanismos de incentivo à participação popular e realizadas audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão do projeto das leis de diretrizes orçamentárias, em atendimento ao estatuído no parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal; a) encaminhe, à Câmara Legislativa do Distrito Federal, relatório com as informações necessárias ao cumprimento da precedência dos projetos em andamento e das despesas de conservação do patrimônio público, até a data do envio dos próximos projetos de leis de diretrizes orçamentárias, em observância ao disposto no parágrafo único do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal; b) inclua, a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2008, dispositivos relativos ao controle de custos para o efetivo cumprimento do art. 4º, inciso I, alínea “e”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, observando, adicionalmente, os procedimentos adotados pela União, em especial os relativos aos arts. 20, 22 e 115 da LDO/2006 federal, a par de avaliar a possibilidade de adoção de modelo semelhante no âmbito do Distrito Federal; IV - determinar à Secretaria de Estado de Planejamento, Coordenação e Parcerias que faça constar dos futuros projetos de leis de diretrizes orçamentárias: a) o quadro com especificação e quantificação de despesas de pessoal com previsão de concessão de vantagem ou aumento de remuneração, atendendo ao mandamento constitucional constante do inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, sem prejuízo de sua atualização na lei orçamentária anual; b) disposições expressas acerca da avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, conforme exige o art. 4º, inciso I, alínea “e”, da Lei de Responsabilidade Fiscal; c) a taxa de crescimento da dotação orçamentária destinada à descentralização de recursos financeiros aos estabelecimentos de ensino, conforme determina o art. 7º da Lei nº 3.454/04; V - autorizar: a) a audiência do titular da Secretaria de Estado de Planejamento, Coordenação e Parcerias para apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, suas razões de justificativa pelo reiterado descumprimento das determinações do Tribunal, conforme Decisões nº 4.062/2003, 2.421/2004, 3.031/2005 e 3.218/2006, que tratam da inclusão de quadro de aumento de despesa de pessoal nas leis de diretrizes orçamentárias, conforme exigência do art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, tendo em vista o disposto no art. 57, inciso VII, da Lei Complementar nº 1/94;