

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL – SOF
ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO

Análise da Efetividade do Anexo de Prioridades e Metas da LDO

Melissa Machado Magalhães

Orientador: Zarak de Oliveira Ferreira, Especialista em Orçamento Público

Brasília

Novembro/2010

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL – SOF
ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO

Análise da Efetividade do Anexo de Prioridades e Metas da LDO

Melissa Machado Magalhães

Orientador: Zarak de Oliveira Ferreira, Especialista em Orçamento Público

Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC-TCU, como requisito parcial à
obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público

Brasília

Novembro/2010

AGRADECIMENTOS

Ao meu esposo, que, com muito carinho e apoio, não mediu esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida.

À minha querida mãe, que, mais uma vez, demonstrou sua generosidade compartilhando comigo suas experiências profissionais, que contribuíram para aprimorar este trabalho.

Ao meu orientador, pelo incentivo e paciência na orientação.

Aos amigos, Amarildo Saldanha de Oliveira, Fabiano Garcia Core e Heraldo Muricy Barreto, pelas valiosas contribuições que enriqueceram o presente artigo.

RESUMO

Trata o presente artigo de análise dos Anexos de Prioridades e Metas das Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDOs de 2007, 2008 e 2009, no âmbito da União. O estudo objetiva identificar em que medida os referidos Anexos têm sido instrumento efetivo para subsidiar o processo decisório de alocação de recursos nas respectivas Leis Orçamentárias. O artigo analisa a participação do Congresso Nacional no processo de aprovação dessas prioridades, porém procura enfatizar o papel do Poder Executivo na escolha das ações prioritárias que constarão do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias; na alocação de recursos para essas ações; e na sua execução orçamentária. Analisados os citados Anexos, verificou-se, ao final, que, no momento anterior à apresentação das emendas parlamentares, os projetos e atividades ali descritos guardam relação com o que é mais relevante para o Governo e são considerados quando da alocação dos recursos orçamentários. Entretanto, não há tratamento diferenciado para essas ações prioritárias, o que revela uma fragilidade na efetividade desse instrumento. Além disso, como agravante, a quantidade e a qualidade das emendas apresentadas pelo Legislativo distorcem a ideia central do Anexo, tornando-o inócuo, ineficaz e, até mesmo, dispensável. Constatou-se, portanto, a indispensabilidade de critérios mais rígidos aptos a resguardarem a função do Anexo, qual seja, o estabelecimento de reais prioridades de Governo, blindando-o de pleitos que se afastem do interesse coletivo.

Palavras-chave: LDO; prioridade; Anexo; efetividade.

ABSTRACT

The present article analyzes the effectiveness of the priorities listed in the “Annexes of Priorities and Goals” of the 2007, 2008 and 2009 Federal Budget Guidelines Acts. The study intends to identify how effective this instrument is when assisting the resource allocation process for the Annual Budget Acts. The role of the Congress in approving these priorities is also analysed; however, the emphasis is on the Executive participation when choosing the priorities which will be listed in the Federal Budget Guidelines Act; when allocating the correct amount of resources for the chosen priorities; and the execution of these actions. According to the Annexes mentioned, at the end, it was verified that, before the parliamentary amendments, the projects and activities described in the Annex are in fact relevant for the Government and are also considered during the allocating process. Nevertheless, there is no especial attention toward these priorities, which reveals fragility in the effectiveness of this instrument. Besides, as an aggravating factor, the amount and quality of the amendments tabled by the Legislative distort the main idea of the Annex and make it innocuous, ineffective and even dispensable. It was concluded, therefore, the urgency for tougher criteria in order to maintain the real function of the Annex, which is to establish real government priorities, avoiding it from other interests but the collective.

Key-words: LDO; priority; Annex; effectiveness

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	78
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	89
2.1	Uma abordagem sobre Planejamento e Prioridades de Governo.....	89
2.2	Papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	1044
2.3	O Anexo de Prioridades e Metas da LDO	1142
2.4	Participação do Congresso Nacional na Inclusão de Prioridades no Anexo	1142
3	METODOLOGIA.....	1346
4	ANÁLISE DOS RESULTADOS	1417
4.1	Estrutura dos Anexos de Prioridades e Metas – Quantidade e Qualidade.....	1417
4.2	Alocação das ações prioritárias da LDO nas respectivas LOAs.....	1649
4.3	Execução Orçamentária das ações prioritárias das LDOs de 2007, 2008 e 2009.....	1720
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	1927
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	2436

1 INTRODUÇÃO

Buscando atender a uma das principais funções da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) - estabelecer as metas e prioridades para a Administração Pública Federal -, o Poder Executivo criou um documento no qual devem constar as ações mais importantes para o ano de referência e que contribuísse para orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA): o Anexo de Prioridades e Metas.

Definir prioridades, todavia, não é uma tarefa fácil, exige planejamento prévio e estruturante. Atualmente, o Sistema de Planejamento brasileiro passa por dificuldades de identidade e credibilidade. Por esse motivo, o Plano Plurianual (PPA) - figura representativa do Planejamento - assim como a LDO se enfraquecem, tornando a LOA - instrumento de planejamento de curto prazo - a peça mais importante do sistema de planejamento e orçamento.

O objetivo deste artigo é verificar a efetividade do Anexo de Prioridades e Metas da LDO como instrumento para priorização do gasto público no processo decisório de alocação dos recursos. Especificamente, a efetividade foi mensurada considerando a quantidade de ações listadas no citado Anexo, a participação do Congresso Nacional no processo de estabelecimento dessas prioridades, a alocação dessas ações na respectiva LOA e a sua execução orçamentária.

O presente trabalho tem como objetivos específicos contribuir para uma melhor compreensão do processo de escolhas das ações prioritárias constantes das LDOs de 2007, 2008 e 2009; do Anexo de Prioridades e Metas como instrumento efetivo para subsidiar a elaboração da LOA; e dos fatores que contribuem para o enfraquecimento desta figura de planejamento.

Todavia, limita-se ao estudo do processo de escolha das ações prioritárias, sua alocação na LOA e o comportamento de sua execução orçamentária, não sendo, portanto, estudados mais a fundo os diversos fatores que contribuem para o baixo desempenho de algumas dessas ações. Embora o Anexo estabeleça prioridades e metas físicas, o foco deste artigo está voltado às prioridades, enquanto que os parâmetros de quantificações das metas físicas não serão aprofundados.

Atualmente, há diversos questionamentos quanto à eficácia do Anexo de Prioridades e Metas da LDO, o que leva ao debate de sua real necessidade e importância. Por esse motivo, faz-se necessário estudar os fatores que contribuem para o enfraquecimento desse importante instrumento de planejamento do gasto público, bem como analisar mais detalhadamente as ações orçamentárias constantes do referido Anexo, de forma a se construir um panorama geral da situação atual.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Uma abordagem sobre Planejamento e Prioridades de Governo

O Plano Plurianual é o instrumento de planejamento de médio prazo que estabelece diretrizes, objetivos e metas para a administração pública federal no período de quatro anos. Alinhadas a essas diretrizes, são estabelecidas metas e prioridades anuais, por intermédio da LDO, que, por sua vez, orienta a elaboração da LOA. (BRASIL, 1988, art. 165). Essa é a versão ideal de integração entre as três leis responsáveis por materializarem o planejamento e a execução das políticas públicas federais. A importância de um bom planejamento reflete não só na efetividade do PPA, mas também da LDO e da LOA.

Segundo Mendes (2008, p. 11), com o objetivo de atender à exigência constitucional de compatibilidade entre PPA, LDO e LOA, os projetos de lei do PPA passaram a ser excessivamente detalhados, característica esta típica de leis orçamentárias, e não de planos que devem estabelecer diretrizes e objetivos de médio prazo. Com isso, os projetos de lei dos PPAs, nos últimos anos, passaram a ser aprovados com bastante atraso, devido ao receio de o PPA engessar o processo decisório orçamentário. Assim, o PPA perdeu efetividade, pois o planejamento, que deveria anteceder todo o processo e dar um norte às políticas públicas e, conseqüentemente, aos gastos de governo, passou a ser inócuo. Com o objetivo, então, de resgatar sua função de formular grandes políticas públicas, faz-se necessário valorizar o planejamento como instrumento de compromisso social, o que requer estabilidade de objetivos e metas.

Essa estabilidade, entretanto, constitui-se um grande desafio para o atual sistema de planejamento e orçamento. De acordo com Mendes (2008, p. 58), o Sistema de Planejamento montado pela Constituição de 1988 tem como desafio superar os entraves que as características do atual sistema político brasileiro impõem, quais sejam, a dificuldade de o Poder Executivo formar maiorias no Congresso e os incentivos eleitorais à expansão dos gastos correntes. Como resultado, o processo decisório é focado no curto prazo, tendo como principais objetivos o equilíbrio fiscal e o atendimento da base de apoio do governo no Congresso, prejudicando o estabelecimento de prioridades e um trabalho eficiente de planejamento. Dessa forma, a figura do planejamento e da análise do custo-benefício das ações públicas é relegada para segundo plano.

Devido ao impacto dessa realidade sobre o sistema orçamentário idealizado na Constituição é que a LOA passa a ser peça mais importante, deixando de ser um desdobramento natural de um processo de planejamento que se inicia no PPA e passa pela LDO. O efetivo interesse do sistema político está na execução do orçamento e não na realização do planejamento via PPA. (MENDES, 2008, p. 66).

Enquanto toda a atenção do sistema político estiver voltada para a disputa em torno da execução das despesas no curto prazo, não há chance de se estabelecer um sistema de planejamento plurianual que não seja uma mera formalidade burocrática. Somente quando se conseguir organizar a disputa na alocação da receita anual é que será possível planejar a despesa por mais de um exercício. (MENDES, 2008, p. 77).

Não obstante a necessidade de se evoluir na execução do instrumento de curto prazo, LOA, é, da mesma forma, fundamental resgatar a importância do planejamento de médio prazo, fortalecendo seus instrumentos PPA e LDO, ou remodelando-os, a fim de se obter uma melhora geral na alocação do gasto público e no atendimento das prioridades de governo. Para isso, é importante estabelecer prioridades, planos consistentes e permanentes de governo, de forma que a população perceba evolução e compromisso na aplicação de seus recursos.

O Sistema de Planejamento atual do país carece de melhorias, principalmente no que tange à figura do PPA, o qual vem perdendo cada vez mais espaço e importância no cenário das decisões políticas de governo. A problemática de funcionamento do instrumento PPA reflete diretamente no principal papel da LDO: estabelecer prioridades e orientar a LOA. Assim, o instrumento escolhido para transparecer as prioridades de governo, o Anexo de Prioridades e Metas da LDO, passa a ter sua utilidade e efetividade questionadas.

O ponto de partida deveria ser o PPA, em seguida, as prioridades da LDO, para, então, se fazer uma boa alocação dos recursos. As duas primeiras etapas têm perdido eficácia. É necessário e urgente o resgate da função do planejamento de médio prazo para que as decisões não sejam, apenas, imediatas. Essas decisões reforçam ainda mais a necessidade que o Brasil tem de melhorar a gestão de suas políticas públicas.

De acordo com Mendes (2008, p. 101), só será possível construir um sistema orçamentário baseado no planejamento de médio e longo prazo e com foco na qualidade do gasto, quando tiver sido reduzida a rigidez orçamentária. O excesso de despesas obrigatórias e quase-obrigatórias é outro problema que engessa o orçamento, dificultando o estabelecimento de prioridades.

A inconsistência de prazos entre PPA, LDO e LOA também dificulta o planejamento, pois desestrutura a relação de subordinação entre esses instrumentos quando, por exemplo, permite que um seja aprovado antes mesmo da publicação daquele que lhe antecede. Por esse e outros motivos, o PPA se tornou um ato formal, de cumprimento de exigências legais, sem efetivo impacto na realidade da ação pública, o que dificulta qualquer planejamento de médio e longo prazo do governo federal.

O fortalecimento do sistema de planejamento, notadamente do PPA, contribuirá para a coordenação dos trabalhos de estabelecimento de prioridades, permitindo que a LDO eleja apenas o que é relevante para o ano ao qual se refere.

Destaca-se, ainda, a preocupação de se evitar que algumas ações já em andamento sejam abandonadas ou não obtenham recursos suficientes para sua sustentabilidade, tendo como justificativa a manutenção do equilíbrio fiscal das contas públicas. Assim, ao invés de priorizar ações em andamento, considerando os recursos já investidos, novas iniciativas surgem, bem como novas prioridades, o que revela desperdício de recursos e desprezo ao planejamento e prioridades pré-estabelecidas.

Por fim, ressalta-se o contingenciamento, instrumento utilizado pelo Poder Executivo para garantir o equilíbrio do orçamento e o atingimento da meta de superávit primário. Essa ferramenta gera instabilidade e incerteza no fluxo orçamentário e financeiro, o que dificulta a

administração de programas públicos de modo eficaz, considerando que, muitas vezes, o limite de empenho é ampliado no final do último mês do ano, o que certamente compromete todo o processo de execução da despesa. O planejamento, dessa forma, é mais uma vez afetado e descaracterizado.

2.2 Papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Constituição Federal de 1988 prevê três instrumentos orçamentários de planejamento: o PPA, a LDO e a LOA. Ao PPA compete estabelecer 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. Quanto à LDO, a Constituição prevê que a referida Lei compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, 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 LOA deve estimar a receita e fixar a despesa de cada exercício financeiro para execução dos programas e ações governamentais. (BRASIL, 1988, art. 165).

No que diz respeito à compatibilização dos três instrumentos, é importante destacar a principal função da LDO, que é fixar os parâmetros gerais para orientação do orçamento do ano seguinte, de forma a alinhar a cada exercício a LOA com as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública estabelecidas no PPA. Para tanto, a LDO estabelece metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente. A questão que se levanta atualmente é se essa função da LDO de estabelecer prioridades vem sendo exercida. Com o advento da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO passou a ter novas funções, como, por exemplo, dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, estabelecer critérios e formas de limitação de empenho e quantificar o resultado primário. Desse modo, não obstante o fato de a LDO ter ganho novas funções, as quais dizem respeito aos aspectos de equilíbrio fiscal e estabelecimento de normas gerais orçamentárias, sua função primordial de estabelecer prioridades e orientar a LOA não pode ser esquecida.

Cabe à LDO desdobrar as metas do PPA ano após ano, considerando as metas fiscais, e estabelecer as prioridades para o orçamento do exercício seguinte, tendo como balizador as disponibilidades financeiras do governo. A LOA, por sua vez, seria a execução prática daquelas prioridades.

Um dos instrumentos que viabilizam essa função primordial da LDO é o Anexo de Prioridades e Metas. O art. 4º, § 3º, da Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009, LDO - 2010 dispõe que “Em caso de necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal deverão ressaltar, sempre que possível, as ações que constituam metas e prioridades estabelecidas nos termos deste artigo.”

Dessa forma, é de se esperar que as ações constantes do Anexo de Prioridades e Metas da LDO tenham prioridade na alocação de recursos quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual e, conseqüentemente, apresentem uma melhor execução orçamentária em relação às demais ações que compõem o orçamento público da União, uma vez que são consideradas prioridades de Governo.

2.3 O Anexo de Prioridades e Metas da LDO

O Anexo de Prioridades e Metas da LDO não advém de exigência constitucional. A Constituição de 1988 estabelece que a LDO compreenda as metas e prioridades da administração pública federal, mas não exige que constem necessariamente de um anexo específico. Nada impede, todavia, que essa ferramenta seja revista caso não esteja exercendo seu papel.

Este Anexo surgiu em 1990. De acordo com Nascimento (2009), inicialmente, as prioridades de governo eram estabelecidas unilateralmente pelo Poder Executivo, por meio de Exposições de Motivos elaboradas pelo Ministro de Estado do Planejamento e chanceladas pelo Presidente da República. Com a publicação da Constituição de 1988, o Poder Executivo, procurando um instrumento que deixasse transparentes as metas e prioridades previstas para o ano ao qual a LDO se refere, criou o Anexo de Prioridades e Metas. O Congresso Nacional, então, passou a ter participação nesse processo de escolha de prioridades.

Conforme estabelece a Exposição de Motivos nº 52 do Ministério do Planejamento, de 15 de abril de 2008, a principal função do Anexo de Prioridades e Metas da LDO é estabelecer um conjunto de programas e ações considerados estratégicos por sua capacidade de impactar e construir, a médio e longo prazos, o projeto de desenvolvimento do país evidenciado no Plano Plurianual.

Em 1991, assim como em todos os primeiros anos do PPA, o Anexo não foi elaborado. De 1993 a 1996, além do Anexo, a LDO trazia algumas prioridades no corpo de seu texto. Entretanto, a partir de 1997, essa prática não mais se repetiu, permanecendo apenas o Anexo como ferramenta para transparecer as prioridades da LDO. Só a partir de 2008 que a LDO passou a estabelecer novas prioridades no corpo do texto, como o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e o Projeto Piloto de Investimento – PPI.

Estabelecer prioridades é função árdua, até porque se tudo é considerado prioritário, não haverá qualquer prioridade. Os interesses são múltiplos, e a tentativa de escaloná-los num rol de prioridades parece impossível muitas vezes, mas um processo bem desenhado e gerenciado contribuirá para escolhas efetivas de prioridades.

2.4 Participação do Congresso Nacional na Inclusão de Prioridades no Anexo

São 513 deputados e 81 senadores, cada um procurando priorizar o que é melhor para o seu Estado e/ou Município. Como, então, escolher o que é mais relevante? Tarefa árdua. Primeiramente, importante se faz disseminar a real função do Anexo: escolher prioridades de um rol estabelecido previamente no PPA e que sejam, necessariamente, estruturantes. A quantidade de prioridades deve ser pequena, para que possam ser efetivamente cumpridas. Acima de tudo devem ser estruturantes, ou seja, objetivar escolher ações de grande amplitude, relacionadas a múltiplas dimensões da política pública. Não devem, portanto, favorecer a uma localidade específica, caso contrário, será impossível estabelecer o que é prioritário para um país da magnitude do Brasil.

Há, no Congresso Nacional brasileiro, conforme menciona Codato e Costa (2006, p.2), uma significativa fragmentação de interesses político-eleitorais, dificultando o Poder Executivo a formar maiorias no Legislativo. Isso faz com que, conseqüentemente, a execução de dotações orçamentárias se torne moeda de troca na compra de apoio aos projetos do Executivo.

Dessa forma, o Poder Legislativo deve conscientizar-se da importância do seu papel no processo orçamentário, de representar o interesse da sociedade, contribuindo para a escolha de prioridades, conforme um plano pré-estabelecido. Utilizar o orçamento como moeda de troca com o Executivo só torna o parlamentar cada vez mais refém das decisões do Poder Executivo e cada vez menos importante no processo de elaboração do orçamento público da União.

Em sistemas multipartidários, como o Brasil, dificilmente o partido do presidente possui ampla maioria no Congresso para aprovar seus projetos e implementar suas políticas. Para tanto, o Poder Executivo forma uma ampla coalizão política com diversos e diferentes partidos, objetivando formar uma base parlamentar no Congresso. Em geral, a coalizão é feita para viabilizar, ou melhor, sustentar um governo, dando-lhe suporte político no Legislativo. (MUELLER, 2002, p.266).

A questão do pluralismo partidário força o governo a se aliar com outros partidos que, ao menos em teoria, têm propostas políticas quase que antagônicas, numa base heterogênea. Como conseqüência, o governo, embora grande em número de partidos, torna-se frágil em termos de consistência ideológica e vulnerável às mazelas do sistema político. Por fim, os partidos políticos passam a ser partidos de Governo, e não mais representam a vontade da sociedade civil. (CODATO; COSTA, 2006).

Essa problemática reflete diretamente no processo de aprovação das prioridades de Governo. Aproveitando-se do processo, os parlamentares apresentam emendas ao Anexo estendendo em demasia o rol de prioridades. A preocupação parlamentar parece estar mais voltada para fins eleitorais ou de grupos de pressão específicos, tornando o caráter da emenda, individual, local. Com isso, a qualidade das emendas cai e o citado Anexo, que deveria ser instrumento balizador da LOA, no que diz respeito ao estabelecimento de prioridades, passa a ser uma simples e extensa lista de ações, sem qualquer função.

A participação do Congresso ao incluir novas ações no Anexo de Prioridades e Metas vem ampliando consideravelmente a lista de prioridades, assim como vem criando ações sem qualquer critério. Por exemplo, não é elaborado um cadastro da ação, contendo sua finalidade, descrição, etc; não é estimado um valor para a ação nova; não é apresentado qualquer plano de ação para essas novas iniciativas.

Observa-se nos documentos elaborados pelo Legislativo, como pareceres prévios e relatórios da Comissão Mista de Orçamento, que há preocupação em melhorar a utilização pelo Congresso do Anexo de Metas e Prioridades; no entanto, não se observa qualquer avanço ao longo dos anos na apresentação das emendas. Por exemplo, para 2010 foram aprovadas 698 emendas ao Anexo de Prioridades e Metas.

De acordo com o exposto, é crucial que se estabeleçam novas práticas de apresentação de emendas; mecanismos de limitação na quantidade proposta; justificativas das interferências mais

significativas; processo de conscientização dos parlamentares quanto à função do Anexo; entre outras.

3 METODOLOGIA

Este trabalho visa traçar um perfil das prioridades do Governo Federal a partir da análise dos Anexos de Prioridades e Metas das LDOs de 2007 a 2009. Para tanto, foi realizada pesquisa descritiva, com vistas a descrever as características desses Anexos e o estabelecimento de relações entre suas variáveis. (SILVIA e MENEZES, 2001, p.21).

Como procedimento técnico, foi desenvolvida pesquisa documental de modo a tornar o presente artigo fonte de dados e informações auxiliar, subsidiando o melhor entendimento do estabelecimento de prioridades no âmbito federal. (MARTINS e THEÓPHILO, 2007, p.86).

Foram escolhidos os Anexos de Prioridades e Metas das LDOs de 2007, 2008 e 2009. O Anexo de 2010 não fez parte da análise do presente artigo, tendo em vista a necessidade de se obter a execução orçamentária completa e fechada do ano, dado este que não seria possível mensurar até o presente momento.

O procedimento adotado foi o comparativo, que utilizou diferentes grupos com a finalidade de verificar semelhanças e divergências. Inicialmente, comparou-se a quantidade de ações constantes do Anexo do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO com o Anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, após apresentação de emendas e aprovação do Congresso Nacional. Em seguida, foram identificadas quais ações do Anexo constavam no Projeto de Lei Orçamentária – PLOA e na Lei Orçamentária – LOA respectiva.

Posteriormente, por intermédio do Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR, pesquisou-se a execução (empenho e liquidação) das ações constantes das LOAs de 2007, 2008 e 2009. O total dessa execução foi comparado ao total de despesas discricionárias alocadas em cada ano mencionado.

Na análise documental, foram consideradas as informações produzidas pelo Congresso Nacional para subsidiar a análise qualitativa do comportamento das ações do anexo, bem como para melhor entender o processo de escolha feita pelo Legislativo.

Por fim, destaca-se que não foi realizado estudo minucioso da quantificação das metas físicas relacionadas às ações prioritárias, uma vez que a alocação dessas metas na LOA depende mais diretamente do comportamento da receita orçamentária.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Primeiramente, é importante destacar que em 2007 a problemática dos prazos de aprovação das leis orçamentárias se fez presente, uma vez que a LDO 2007, que deveria nortear a elaboração da Lei Orçamentária para 2007, só foi aprovada em dezembro de 2006, ou seja, após o envio, em 31 de agosto de 2006, do projeto de lei orçamentária para 2007. Com isso, não foi possível garantir a alocação de recursos para as emendas parlamentares feitas ao Anexo de Prioridades e Metas da LDO.

Para 2008, adotou-se o mesmo procedimento de anos anteriores em que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias foi elaborado antes mesmo da aprovação do novo Plano Plurianual. O Anexo de Prioridades e Metas não foi encaminhado e as prioridades seriam aquelas estabelecidas no novo PPA.

Todavia, a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional (CMO/CN), quando da apreciação do PLDO 2008, embora não tenha contestado em anos anteriores, determinou que se incluísse o Anexo, alegando que a assincronia de prazos do art. 35 do ADCT não deveria prejudicar o estabelecimento de metas e prioridades na LDO. Assim, autorizou o Poder Executivo a promover ajustes no Anexo com o objetivo de compatibilizá-lo com o Projeto de Lei do PPA 2008-2011. Além disso, estabeleceu como prioritários os projetos do PAC e do PPI.

4.1 Estrutura dos Anexos de Prioridades e Metas – Quantidade e Qualidade

De acordo com Nota Técnica Conjunta nº 2, de maio de 2006, elaborada pelo Congresso Nacional, em termos quantitativos, o Anexo de Prioridades e Metas do PLDO 2007 possui 128 ações, distribuídas em 48 programas, os quais estão relacionados a 31 desafios. Para 2008, o Anexo de Prioridades e Metas do PLDO não foi enviado formalmente ao Congresso Nacional. No Anexo da LDO 2008 constam 101 programas e 315 ações, não tendo sido destacados desafios. No PLDO 2009, foram elencados 10 objetivos de governo, aos quais se associam 72 programas, que apresentam no total 145 ações. Ressalte-se que em 2009 foram elencados objetivos e não desafios como em anos anteriores. Na LDO 2009, foram elencados 99 objetivos, 146 programas e 475 ações. A Tabela 1 a seguir mostra um resumo desse comparativo:

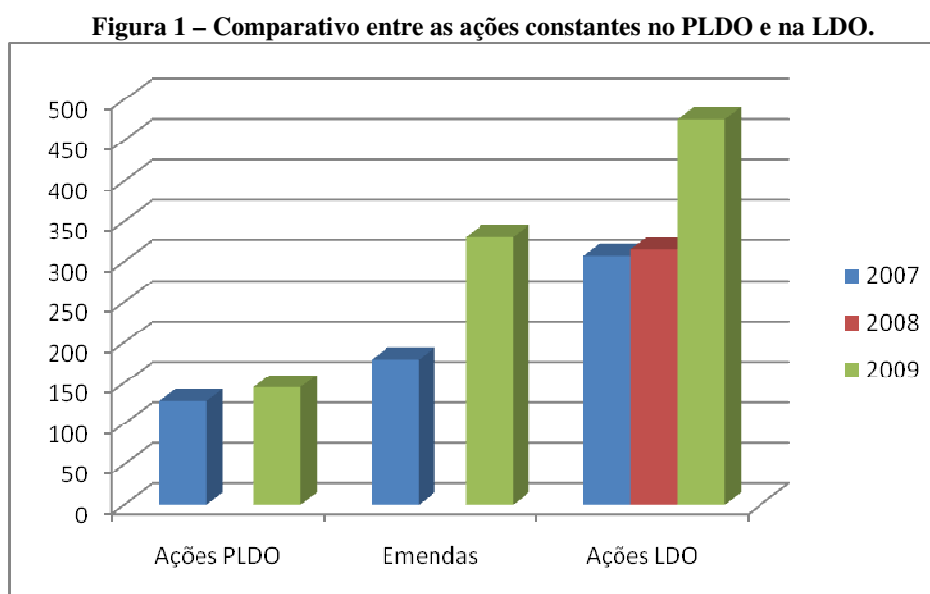
Tabela 1 – Estrutura dos Anexos de 2007, 2008 e 2009

ANO	PLDO 2007	LDO 2007	PLDO/LDO 2008	PLDO 2009	LDO 2009
AÇÕES	128	310	315*	145	476
PROGRAMAS	48	123	101*	72	146
DESAFIOS/OBJETIVOS	31	31	0	10	99

*Valores referentes à LDO 2008.

No que tange à quantidade de ações em cada Anexo de Prioridades e Metas da LDO, convém destacar que em 2007 o Anexo da LDO possuía um total de 310 ações, sendo mais da metade, 182 (58%), incluídas por emenda parlamentar. Já em 2008, não foi possível analisar emendas parlamentares ao Anexo, uma vez que o referido Anexo não foi enviado ao CN, já que o

novo PPA 2008-2011 ainda não havia sido aprovado. De acordo com o Ofício nº 111/2007/MP, de 7 de maio de 2007, os dados disponíveis na época permitiram apenas a elaboração de uma lista de iniciativas, não sendo possível, portanto, o detalhamento em programas e ações. Em 2009, O Anexo de Prioridades e Metas de 2009 apresentava um total de 476 ações, sendo 331 provenientes de emenda parlamentar. (Figura 1).



Convém ressaltar o número excessivo de emendas parlamentares ao Anexo, que amplia o rol de prioridades, comprometendo a idéia de priorização de despesas. Da mesma forma, essas emendas podem vir a gerar desequilíbrio no cumprimento das metas fiscais bem como nas contas públicas do país caso todas as prioridades sejam executadas.

Quanto à qualidade das emendas parlamentares, no Relatório elaborado pela CMO/CN, referente ao PLDO 2008, foram aprovadas medidas para a análise das emendas apresentadas: o maior nível de detalhamento admitido nas programações propostas nas emendas ao anexo deveria ser o da ação orçamentária; as emendas deveriam utilizar o padrão de custos das ações e metas constantes da Lei Orçamentária de 2007; entre outras. Verificou-se, todavia, que a quase totalidade das ações possuía o nome da região em que o gasto seria aplicado, caracterizando-se como subtítulo e não ação orçamentária propriamente dita; do mesmo modo, o padrão de custos médios difere-se daquele utilizado na LOA 2007.

No Anexo de Prioridades e Metas da LDO 2007 não foram identificadas ações cujo nome se remetia à função de subtítulo, ou seja, de localizador do gasto. Em 2008, todavia, 197 ações apresentaram essa característica, como por exemplo: “7F87 – Apoio à Implantação da Infra-Estrutura Social e Econômica em Corumbá – **no Estado de Mato Grosso do Sul**”; “7F57 – Saneamento Básico para Controle de Agravo **no Município de Porto Velho – Rondônia**”; entre outras, todas incluídas pelo Congresso Nacional. Em 2009, 176 ações apresentaram no nome da ação o local onde o gasto seria realizado.

Ideal seria se o Congresso publicasse um estudo técnico ou simplesmente uma justificativa de escolha das localidades e dos projetos, considerando o que a própria LDO de 2008 estabeleceu no seu art. 26, inciso I, alínea “c”, que a Lei Orçamentária só incluiria ações ou subtítulos novos se tiverem sido adequada e suficientemente contemplados os projetos e respectivos subtítulos **em andamento**, observando também o art. 45 da LRF. Portanto, projetos novos e na quantidade que foram apresentados poderiam comprometer as finanças públicas do país. Assim, participar de um processo de escolha de prioridades é saber restringir o escopo, “priorizar o prioritário” e não apenas antecipar emendas à lei orçamentária.

4.2 Alocação das ações prioritárias da LDO nas respectivas LOAs

Em 2007, das 310 ações prioritárias constantes no Anexo de Metas e Prioridades, 267 foram alocadas na LOA 2007, sendo que 256 eram ações discricionárias, 7 eram referentes a despesas obrigatórias e 4 financeiras. As 43ações que não foram orçadas eram provenientes de emenda parlamentar. Da análise feita no período de 2005 a 2007, dessas 43 ações, 19 nunca existiram nas LOAs desse período e o restante (24 ações) referiam-se a ações que foram excluídas em 2005 ou 2006. (Tabela 2).

Já em 2008, das 315 ações constantes do Anexo, apenas 87 constaram da LOA 2008, sendo 84 discricionárias, 2 despesas obrigatórias e 1 financeira.. As Notas Técnicas Conjuntas nº 2/2006 e 3/2007 sugeriam que não constasse despesa obrigatória no Anexo de Prioridades e Metas. Vale lembrar que o Anexo de 2008, embora elaborado com base nas ações indicadas pelo Poder Executivo (o Anexo não foi formalmente encaminhado), apresentou emendas referentes a projetos novos, os quais não foram alocados na LOA 2008. (Tabela 2).

Em 2009, do total de 476 ações, 356 foram incluídas na LOA de 2009. Não foram encontradas despesas obrigatórias no Anexo em estudo, conforme destaca a Nota Técnica Conjunta nº 03/2008. (Tabela 2).

Tabela 2 – Comparativo 2007, 2008 e 2009

Exercício	Ações prioritárias PLDO	Emendas Parlamentares	Ações prioritárias LDO	Ações prioritárias obrigatórias alocadas LOA	Ações prioritárias discricionárias alocadas LOA
2007	128	182	310	11	256
2008*	-	-	315	3	84
2009	145	331	476	0	356

*Em 2008 não foi encaminhado o Anexo de Prioridades e Metas no PLDO

A maioria das ações não orçadas na LOA correspondente são aquelas que o Congresso Nacional, injustificadamente, resgatou, ou que, simplesmente, criou sem apresentar um plano de ação, um detalhamento de como a ação funcionaria. Nesse ponto, é importante destacar a figura dos gestores dos programas, os quais poderiam ser consultados pelo Congresso Nacional quando da proposta de criação de novas ações ou quando do resgate de ações antigas. O estabelecimento de prioridades deve estar alinhado à viabilidade de sua implementação.

4.3 Execução Orçamentária das ações prioritárias das LDOs de 2007, 2008 e 2009

Inicialmente, convém destacar que, embora prioritárias, as ações constantes do Anexo de Prioridades e Metas da LDO vêm sendo objeto de cancelamento parcial ou total como fonte de abertura de crédito adicional, (Tabela 3). Apesar de tais ações estarem sujeitas à restrição fiscal, seu caráter prioritário deveria resguardar um tratamento diferenciado, um mecanismo de restrição a esses cancelamentos, considerando que são despesas que devem ter precedência, inclusive avaliando a execução dessas ações, que, se baixa, devem ser revistas quanto ao seu grau de prioridade.

Tabela 3 – Ações prioritárias canceladas via crédito adicional

Ano	Nº de ações canceladas total ou parcialmente
2007	37
2008	16
2009	114

Foram consideradas as discricionárias constantes dos Anexos das LDOs de 2007, 2008 e 2009, as quais foram orçadas na LOA respectiva, mais os créditos adicionais abertos no ano (dotação atual ou final). A Tabela 4 a seguir resume o desempenho dessas ações prioritárias.

Tabela 4 – Análise da Execução das Ações Discricionárias Prioritárias de 2007, 2008 e 2009

Ano	Ações com Execução até 25% (a)	% (a)/(e)	Ações com Execução > 25% e < 50% (b)	% (b)/(e)	Ações com Execução > 50% e < 85% (c)	% (c)/(e)	Ações com Execução >85% (d)	% (d)/(e)	Ações alocadas na LOA (e)
2007	18	7,0%	25	9,7%	73	28,5%	140	54,7%	256
2008	19	22,6%	10	11,9%	15	17,8%	40	47,6%	84
2009	52	14,6%	29	8,1%	106	29,8%	169	47,5%	356

Fonte: SIDOR

Quanto à execução das ações prioritárias de 2007, o nível geral de empenho está abaixo das expectativas, considerando que apenas 54,7% obtiveram execução acima de 85%. Em 2008 e 2009, o número de ações com execução acima de 85% caiu suavemente para 47,6% e 47,5% respectivamente.. Embora os números não estejam muito baixos, ideal seria que todas tivessem obtido execução superior a 85% ou, até mesmo, execução total, dado o grau de prioridade relacionada a estas ações.

Em 2009, vale destacar que o Tribunal de Contas da União fez um trabalho minucioso da execução das ações constantes do Anexo de Prioridades e Metas da LDO, exposto no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício 2009 (Relatório TCU, 2009. p. 65 a 72). A principal justificativa apresentada pelos órgãos, no Balanço Geral da União, para a baixa execução das ações prioritárias, foi o contingenciamento. Ocorre que a Secretaria de Orçamento Federal, órgão central do Sistema Orçamentário, estabelece a limitação de empenho por órgão e não por programa ou ação, ou seja, são os próprios Ministérios responsáveis por

distribuir esse limite internamente, devendo, teoricamente, priorizar as ações do Anexo. De acordo com o TCU, os Ministérios que obtiveram execução baixa em suas ações prioritárias encaminharam informações complementares sobre o assunto.

Outros argumentos para a baixa execução de algumas ações prioritárias foram: problemas de execução em ações que são realizadas mediante convênios e contratos, entre outras, devido à necessidade de utilização do Sistema de Gestão de Convênios – Siconv; inadimplência; aumento da dotação por emendas parlamentares; obra sob fiscalização do TCU.

Por fim, no que diz respeito à execução orçamentária das despesas discricionárias prioritárias da LDO, constata-se que ainda não atingiu seu nível ideal. Para despesas prioritárias, a execução ainda está baixa, considerando que outras despesas foram privilegiadas em detrimento das prioritárias. Ainda que existam diversos fatores que influenciem o bom andamento da execução da ação, os quais não foram abordados neste estudo, é importante ressaltar que o Órgão, mesmo contingenciado, não deve comprometer suas prioridades, uma vez que foram escolhidas com o intuito de serem preservadas.

Além disso, aquele TCU (Acórdão 2659/2009, p. 13) ressalta que 160 ações do Anexo da LDO 2009 não foram contempladas no PLOA 2009, o que, de acordo com a Nota Técnica Conjunta nº 14/2008, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e da Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal, constitui um “veto indireto ao Anexo de Metas da LDO, descaracterizando seu objetivo.” E, para tanto, o Executivo não apresenta uma exposição de motivos.

A SOF informou, por meio do Ofício nº 18/SECAD/SOF/MP, de 9 de junho de 2009, que alguns fatores tornaram inviáveis a inclusão de todas as ações no PLOA 2009, quais sejam: o número de ações prioritárias incluídas pelo CN (300) foi excessivo, inviabilizando a alocação de recursos para todas essas ações, já que poderia acarretar a paralisação de ações em andamento, contrariando, assim, o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; além disso, o prazo em que a LDO 2009 foi aprovada, 15 de agosto de 2008, inviabilizou a adequação do PLOA, o qual foi enviado ao Congresso Nacional quinze dias após a publicação da LDO.

Dessa forma, exigir que se orce todas as ações do Anexo de Prioridades e Metas da LDO, inclusive as emendas feitas pelo CN, significa antecipar o Orçamento Anual por intermédio da LDO, não sendo este o seu papel. Além disso, as emendas feitas pelo CN a esse Anexo parecem mais antecipações de emendas à LOA do que ações prioritárias propriamente ditas. A função do Anexo fica, mais uma vez, desvirtuada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema de Planejamento atual do país tem como figura representativa o Plano Plurianual – PPA. Essa ferramenta vem perdendo cada vez mais espaço e importância no cenário das decisões políticas de governo. Isso reflete diretamente no estabelecimento de prioridades pela LDO, a qual utiliza o PPA como balizador e instrumento de referência. Surge, então, o efeito cascata: a problemática de funcionamento do PPA reflete nas diretrizes orçamentárias, que consequentemente dificultam a elaboração da LOA. Como resultado, o documento escolhido para transparecer as prioridades de governo tem sua utilidade e efetividade questionadas. O aprimoramento do sistema de planejamento passa a ser questão indispensável.

Dentre as razões que explicam a descaracterização do Anexo em comento, merece destaque a participação do Congresso Nacional nesse processo de escolha de prioridades. O estudo revela que quando da aprovação do Anexo, o CN aumenta consideravelmente a lista de prioridades. As emendas apresentadas não possuem caráter estruturante, pois buscam apenas antecipar iniciativas para localidades específicas, contribuindo para desestruturar o instrumento que não deveria comportar detalhamento excessivo, mas sim servir de balizador para o orçamento anual.

Interessante ainda mencionar algumas propostas constantes da Nota Conjunta nº 3, de 2008, elaborada pelo Congresso Nacional, em que, no tópico 8 – Prioridades e Metas da Administração Pública Federal, reconhece “a escassa efetividade atribuída às metas e prioridades constantes da LDO no processo decisório orçamentário. A fixação de metas, na maior parte das vezes, refletiu apenas a obediência formal à Constituição.”. Além disso, a referida Nota destacou alguns pontos que revelam fragilidade ao cumprimento das metas e prioridades da LDO, alguns deles são:

- a) O art. 4º, § 1º, da LDO 2007, faculta o Poder Executivo a inovar o teor do anexo de metas e prioridades;
- b) Inexiste um classificador para as despesas prioritárias;
- c) O número de ações priorizadas é excessivo, revelando pouca atenção quanto ao mecanismo de seleção das ações;
- d) A concorrência de prioridades do anexo com PAC, PPI e créditos extraordinários;
- e) Falta de parâmetro financeiro no Anexo.

Observa-se que não foi feita qualquer proposta de melhoria do processo interno do Congresso Nacional, principalmente no que diz respeito às regras de apresentação de emendas ao Anexo de prioridades e metas. Cabe aos Congressistas e técnicos do Poder Legislativo procurar aprimorar a sua participação no processo decisório de escolha de prioridades, de forma a contribuir para a maior efetividade do sistema. Uma das sugestões de reduzir o número excessivo de ações prioritárias não vem sendo cumprida pelo CN, por exemplo.

Ressalte-se, ainda, o número excessivo de emendas apresentadas pelo CN, que chega a triplicar as metas estabelecidas pelo Poder Executivo, o que fragiliza a eficácia do cumprimento dessas ações. O Acórdão 2659/2009 – Plenário do TCU Processo 012.117/2009-0, no tópico Prioridades e Metas fixadas na LDO, menciona que na Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008, LDO 2009, foram acrescentadas 331 ações além das já existentes no Anexo de Prioridades e Metas da LDO, e que “[...] a inclusão desse grande número de emendas pelos parlamentares pode

comprometer os objetivos e as características das ações prioritárias, que podem deixar de atender às necessidades das políticas de governo estabelecidas pelo Poder Executivo, além de haver limitações orçamentárias para execução de tantas ações.”

A partir da reflexão de que o Anexo deve ser um instrumento de poucas escolhas, considerando prioridades maiores já estabelecidas e existentes no PPA, sugere-se, ainda, que as emendas parlamentares ao referido Anexo da LDO sejam justificadas nos relatórios da Comissão Mista de Orçamento, como forma de controlar a inclusão de ações não prioritárias e não estruturantes. Da mesma forma que se exige do Poder Executivo justificar a não inclusão de algumas ações do Anexo no PLOA subsequente, seria de extrema importância que o Congresso Nacional justificasse a inclusão e importância das ações por ele propostas. Assim, propõe-se o aprimoramento do processo de estabelecimento de prioridades pelo CN.

O TCU entende que “[...] a origem da ação, emenda parlamentar ou projeto de lei do executivo, não deve representar parâmetro para execução diferenciada de dotações, notadamente quando as ações integram o Anexo de Metas e Prioridades.” (Relatório TCU, 2009. p. 72). Vale lembrar que a quantidade de emendas parlamentares apresentada, bem como a necessidade de manutenção das ações de funcionamento dos órgãos e daqueles projetos em andamento acabam por refletir na execução das ações prioritárias. Mais um motivo para que existam limitações à quantidade de emendas ao Anexo de Prioridades e Metas da LDO.

De acordo com o TCU, é necessária uma reestruturação do sistema de forma que os diversos atores que participam do processo passem a considerar as ações prioritárias como tal:

[...] o Congresso incluindo apenas ações realmente prioritárias; os órgãos responsáveis pelos limites de empenho e pagamento levando em conta as ações prioritárias do órgão executor no estabelecimento de tais limites; os órgãos executores, na execução de sua política, considerando como prioritárias todas as ações assim definidas e não apenas aquelas por eles propostas.” Ainda, “Em que pese os fatores conjunturais que permeiam a questão, não parece ser possível considerar como aceitável que o tratamento atribuído a ações consideradas prioritárias seja o mesmo de qualquer ação. A aceitação desse procedimento como normal, ou resultante do jogo político, realimenta o processo e afasta a consciência da premente necessidade de serem adotadas providências para tornar possível a aplicação das disposições constitucionais sobre o tema. (Relatório TCU, 2009. p. 72).

Além disso, constata-se a necessidade de um melhor gerenciamento das ações prioritárias constantes da LDO. Estabelecer prioridades significa restringir o escopo, escolher entre os objetivos e metas já existentes, de modo a refletir o que, em um momento determinado, é mais significativo e importante para a sociedade brasileira. De forma análoga deve ocorrer a elaboração do Anexo de Prioridades e Metas da LDO, procurando estabelecer prioridades a partir de um universo de ações orçamentárias já existentes, tendo como parâmetro inicial um Plano maior, o Plano Plurianual - PPA. Assim, não parece lógico pensar em ações novas nessa fase, tendo em vista que o Anexo não é instrumento adequado para criação de ação; o momento para se criar novas ações é quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual. Sugere-se, portanto, a vedação de novas ações no Anexo, com exceção de casos particulares, os quais exigirão justificativa.

Ocorre, atualmente, a pulverização de prioridades estabelecidas pelo Governo Federal, como Brasil em Ação, Agenda Social, PPI, PAC, entre outras que não constam do Anexo. Observa-se que quanto mais dispersas estão as prioridades, menos efetivas elas passam a ser. Ideal seria se todas essas prioridades estivessem contidas em um só documento, atualmente no Anexo de Prioridades e Metas da LDO, corroborando sua função principal e promovendo maior transparência ao processo.

No que tange ao aprimoramento dos dispositivos legais sobre o assunto, cabe sublinhar que a ausência de outros parâmetros, que não os fixados pela própria LDO, acerca da eleição de prioridades, torna significativa a edição da Lei Complementar prevista no art. 165 da Constituição, “tanto no que se refere a um possível limite quantitativo na identificação de tais ações, quanto na definição de critérios a serem observados, seja pelo Poder Executivo ou pelo Congresso Nacional no processo ora em análise.”. (Relatório TCU, 2009, p.65).

Outra sugestão de melhor utilização desse importante instrumento de priorização do gasto público seria valorar as ações constantes do Anexo. De fato esse valor não seria estipulado aleatoriamente. O Poder Executivo, quando do envio do PLDO, estabeleceria um percentual máximo sobre o orçamento total das despesas discricionárias, que seria utilizado como parâmetro para as ações constantes do Anexo. Como referência, vale destacar os percentuais de 2007 e 2009, por volta de 20% das discricionárias totais, embora não tenha sido oficializada como limite máximo para o Anexo. A Tabela 5, a seguir, mostra o total alocado para as despesas discricionárias da União nos anos de 2007 a 2009 e a execução total dos referidos anos; do mesmo modo, apresenta o total alocado nas ações prioritárias, para o mesmo período, e a execução dessas ações:

Tabela 5 – LOA e Execução Total da União X LOA e Execução das Ações Prioritárias

R\$ milhões

Exercício	LOA União + créditos (a)	Total Empenhado União discricionárias (b)	Lei+créditos Anexo LDO (c)	Empenhado ações Anexo LDO (d)	% Lei(c/a)	% empenho (d/b)
2007	131.705,1	118.820,6	26.619,8	21.520,1	20,2%	18,1%
2008	146.239,2	127.405,0	8.027,0	5.326,6	5,4%	4,1%
2009	175.135,8	155.641,7	38.086,3	30.810,7	21,7%	19,8%

Fonte: SIDOR

Convém ressaltar que o número de ações prioritárias em 2008 alocadas na LOA caiu significativamente, provavelmente por conta das diversas ações incluídas pelo CN que possuíam caráter de localizador do gasto ou haviam sido excluídas em momento anterior mas foram resgatadas pelo CN ou por se tratar de ações novas que não constavam anteriormente do PPA.

Percebe-se, portanto, que adotar um percentual como referência não compromete a meta de superávit primário, tendo em vista que, havendo frustração de receita, aquelas despesas consideradas prioritárias seriam preservadas, em detrimento das demais. Dessa forma, haveria maior seriedade no tratamento e na escolha das ações prioritárias que devem constar do Anexo. Excepcionalmente, poderia haver inclusão ou exclusão de ação no referido Anexo com vistas a atender eventualidades, considerando que nenhum plano é imutável. Não sendo possível valorar essas ações, o Executivo poderia, então, enviar ao Congresso Nacional, por meio de Mensagem

Presidencial, um percentual ou um valor limite para as ações do Anexo de Prioridades e Metas, com a mesma finalidade de filtrar prioridades e viabilizar a execução das ações escolhidas.

O estabelecimento de valores para as ações do Anexo contribuiria para uma melhor atuação do Congresso Nacional, o qual só poderia emendar o Anexo seguindo a mesma regra para as emendas à LOA: remanejando dotações, anulando umas e acrescentando outras. Isso resolveria o sério problema da enorme lista de ações incluídas pelo CN, reduzindo a um conjunto real de prioridades.

Um outro aspecto relevante para análise é a priorização do aspecto local em detrimento do caráter estruturante, olvidando-se dos projetos essenciais ao desenvolvimento do país. A participação efetiva e comprometida dos congressistas nesse processo contribuirá para a melhoria da escolha do que é mais relevante para o país. Por esse motivo, o Anexo deixa de ser ferramenta primordial nas tomadas de decisão. A participação responsável do CN nesse processo de escolha de prioridades contribuirá sobremaneira para a efetividade do Anexo de Prioridades e Metas da LDO, sendo, portanto, possível avançar numa questão maior que é o sistema de planejamento brasileiro.

Neste caso, poderia ser a proibida a inclusão de ação com características de subtítulo. As boas práticas de formulação de políticas públicas mostram que no nome da ação não deve, preferencialmente, constar o local onde será realizado o gasto. É a classificação da despesa que irá detalhar a localização do gasto. Nesse aspecto, o Congresso parece ter regredido na apresentação de emendas se comparado os anos de 2008 e 2009 a 2007. O processo de priorização na LDO não deve se dar por localização do gasto, mas por iniciativas amplas e estruturantes. O momento de se apresentar interesse por localidades específicas é na respectiva lei orçamentária anual.

Por fim, outra forma de tornar o Anexo um instrumento efetivo para o processo de escolha e alocação orçamentária seria dar-lhe um tratamento diferenciado, algo semelhante ao que vem sendo feito com as ações do PAC. Poderiam ser criados critérios especiais de gerenciamento das ações do Anexo, oferecendo regras favoráveis quando da liberação de limite de empenho e pagamento; criar salas de situação em que participem membros de outros órgãos centrais como Ministério da Fazenda; eleger gestores que coordenem a integração dessas ações bem como participem ativamente do processo de escolha dessas ações; entre outros instrumentos que contribuam para a concretização desse importante processo de priorização.

É indubitável a importância do estabelecimento de prioridades para a elaboração de um orçamento. Para tanto, imprescindível se faz um instrumento efetivo que balize as decisões de alocação orçamentária. O atual Anexo de Prioridades e Metas da LDO, antes da apresentação das emendas parlamentares, tem refletido as prioridades dos órgãos; todavia, no que diz respeito à utilização desse Anexo para subsidiar o processo decisório de alocação de recursos na LOA, ainda há muito que se avançar. Da mesma forma, a priorização dessas ações pelos órgãos executores permanece um desafio.

Cabe, dessa forma, aos órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo buscarem implementar melhorias no processo de estabelecimento de prioridades, a partir de iniciativas

como o avanço em estudos para fortalecer o sistema de planejamento brasileiro, o que reflete diretamente na escolha de prioridades; a revisão dos prazos de aprovação das três leis PPA, LDO e LOA, de modo que garanta a exigência constitucional de hierarquização dessas leis; a limitação na quantidade de ações aprovadas no Anexo; a restrição de ações de caráter local, valorizando as prioridades mais estruturantes para o País; a implementação de tratamento diferenciado para essas ações prioritárias, criando, por exemplo, um código orçamentário específico e/ou uma gestão diferenciada; e o aperfeiçoamento nas regras para a apresentação e acolhimento de emendas ao Anexo.

Atualmente, embora o Anexo, para muitos, tenha função apenas de cumprir formalmente o que a Constituição exige à LDO, não há que se negar o esforço dos órgãos setoriais e centrais de alinhar as ações constantes do Anexo com as políticas públicas prioritárias do órgão, o que demonstra maior preocupação e interesse na efetividade desse instrumento.

Hoje, o Anexo ainda apresenta pouca efetividade com relação ao propósito inicialmente a ele atribuído, devido, notadamente, à postura do Legislativo no que atine ao excesso de emendas apresentadas. O avanço no processo de escolha e execução de prioridades determinará maior efetividade a esse instrumento de decisão política, possibilitando uma melhora geral na alocação dos recursos federais. Assim, a boa prática da gestão responsável das ações prioritárias trará consequências positivas às demais, potencializando a qualidade do gasto público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição Federal de 1988.**

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006 (LDO 2007).**

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007 (LDO 2008).**

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008 (LDO 2009).**

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 11.451, de 07 de fevereiro de 2007 (LOA 2007).**

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008 (LOA 2008).**

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008 (LOA 2009).**

BRASIL. Congresso Nacional. **Nota Técnica Conjunta nº 2, de maio de 2006.** Brasília: Comissão Mista de Orçamento, 2006

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2001-CN2.** Brasília: Comissão Mista de Orçamento, 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. **Nota Técnica Conjunta nº 3, de 2007.** Brasília: Comissão Mista de Orçamento, 2008.

BRASIL. Congresso Nacional. **Nota Técnica Conjunta nº 3, de 2008.** Brasília: Comissão Mista de Orçamento, 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).**

BRASIL. Congresso Nacional. **Nota Técnica Conjunta nº 14/2008, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e da Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal.** Brasília: CN, 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Exposição de Motivos nº 52, de 15 de abril de 2008.** Brasília: SOF, 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Ofício nº 111/2007/MP, de 7 de maio de 2007.** Brasília: MP, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de Avaliação Plano Plurianual 2008 – 2011. Avaliação da Dimensão Estratégica. Exercício 2009. Ano Base 2008 (Relatório PPA 2008).** Brasília: SPI, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Ofício nº 18/SECAD/SOF/MP, de 9 de junho de 2009.** Brasília: SOF, 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício 2007 (Relatório TCU 2007)**. Ministro Benjamin Zymler, Relator. Brasília: TCU, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício 2008 (Relatório TCU 2008)**. Ministro Augusto Nardes, Relator. Brasília: TCU, 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício 2009 (Relatório TCU 2009)**. Ministro Raimundo Carreiro, Relator. Brasília: TCU, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 449/2009 – Plenário, TC-015.759/2008-8**. Brasília: TCU, 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2659/2009 – Plenário do TCU Processo 012.117/2009-0**. Brasília: TCU, 2009.

CODATO, Adriano; COSTA, Luiz Domingos. O que é o presidencialismo de coalizão? **Folha de Londrina**. Londrina - PR, p. 2, 27 dez. 2006.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. Ed. Editora Impetus: Rio de Janeiro, 2001.

GREGGIANIN, Eugênio. **Reforma Orçamentária – Efetividade do Sistema de Planejamento e Orçamento (PPA/LDO/LOA)**. In: Seminário Transparência e Controle Social. Brasília: INESC, 2005.

HARADA, Kiyoshi. **Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101/2000 Comentada e Legislação Correlata Anotada por Kiyoshi Harada**. Editora Juarez de Oliveira: São Paulo, 2002.

LEMOS, César Peixoto. **Lei Orçamentária Anual**. Semana de Administração, Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas dos Estados e Municípios. ESAF: Brasília, 2007.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2007.

MATUS, Carlos. O Plano como Aposto. **São Paulo em perspectiva**. V.5, a.4, p. 28-42 out/dez. 1991.

MENDES, Marcos José. **Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal. Coordenação de Estudos. 2009. Disponível em:
http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/Biblioteca/arquivos/cadernos/artigo_2.pdf

MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**. Vol. 45, nº 2, p. 265 a 301. Rio de Janeiro, 2002.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.saofernando.rn.gov.br/artigo/3>. Artigo enviado em 02 de julho de 2009.

PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo – Teoria, Jurisprudência e 370 questões, Atualizado com a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 5. Ed., Revista, Ampliada e Atualizada até a EC nº 51-2006. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2006.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 3ª Edição revisada e atualizada. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.