

Do enfraquecimento à extinção do anexo de prioridades e metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): elimina-se o problema, mas não as causas



Ronaldo Quintanilha da Silva é servidor do Tribunal de Contas da União, especialista em Orçamento Público pelo Instituto Serzedêllo Corrêa (ISC).

1. INTRODUÇÃO

As prioridades e metas são enviadas pelo Poder Executivo ao Legislativo na forma de anexo ao Projeto de LDO desde o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Contudo, em 2010, o PLDO foi encaminhado sem tal anexo.

A partir da CF 1988, o sistema de planejamento orçamentário passou a apresentar, de forma lógica e integrada, um conjunto de leis especiais, a saber: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Segundo o art. 165 da Constituição Federal de 1988, o PPA 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 LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da LOA, disporá sobre as alterações na legislação tri-



butária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A LOA será composta pelos orçamentos: fiscal, seguridade social e investimento.

Com base nesses conceitos, percebe-se que o legislador constituinte buscou integrá-las e, assim, delineou o processo orçamentário, no qual o planejamento de médio prazo está consubstanciado no PPA, que é apresentado no primeiro ano de mandato do governante para vigorar até o primeiro ano de mandato do governo seguinte. A LDO norteia a elaboração do orçamento, por isso possui papel importante na definição das prioridades e metas. Por seu turno, a Lei Orçamentária Anual traz a relação de despesas e receitas, ou seja, a materialização daquilo que foi planejado.

O processo ainda não se consolidou efetivamente. No tocante à LDO, há falhas na definição das metas e prioridades. Na verdade, tal procedimento estava sendo cumprido formalmente, sem trazer resultados práticos.

Nos Relatórios e Pareceres sobre as Contas do Governo da República de 2008 a 2010, repetem-se as orientações no sentido de aperfeiço-

ar os critérios e procedimentos para selecionar aquilo que será prioridade e de incluir o rol selecionado na Lei Orçamentária e, por fim, de enviar esforços na execução do que foi priorizado.

A solução adotada pelo Poder Executivo na apresentação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010 (PLDO 2010), que orienta o orçamento de 2011, foi de eliminar o anexo de prioridades e metas. Logo, atacou-se o problema e não as causas.

2. SÍNTESE DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

A apresentação das leis especiais orçamentárias compete ao chefe do Poder Executivo. Elas corporificam o planejamento governamental e são essenciais à implementação das políticas públicas.

Essa é a interpretação da leitura conjunta do art. 165 e do art. 84, inciso XXIII, o qual preconiza que compete privativamente ao Presidente da República “enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição”.

Apesar de constar como competência privativa, ela é exclusiva na essência, uma vez que o art. 84, parágrafo único, não inclui no rol taxativo a hipótese de delegação de tal atribuição.

Incumbe ao Legislativo discutir, votar, emendar e aprovar as leis apresentadas pelo Executivo, mantendo a compatibilidade e conexão lógica entre elas. Matta (1998, p. 15) enfatiza que:

parece clara a ideia de que os três instrumentos propostos pretendem uma vinculação das ações de governo, de longo, médio e curto prazo, garantindo assim maior coerência na sua execução.

Após a passagem pelo Congresso Nacional, elas são sancionadas, promulgadas e publicadas pelo Poder Executivo.

Na figura 1, adaptada do livro do prof. James Giacomoni, é possível visualizar estaticamente as etapas do processo integrado de planejamento e orçamento:

3. IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO

O foco da criação desse sistema de orçamento, baseado na apresentação das três leis especiais é sem dúvida a valorização do planejamento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal fortalece a necessidade do planejamento. No art. 1º, estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente. Da

mesma forma, defende a compatibilidade entre as leis do sistema orçamentário, no art. 5º.

Flávio Cruz (2006, p. 18) comenta o art. 1º da seguinte forma:

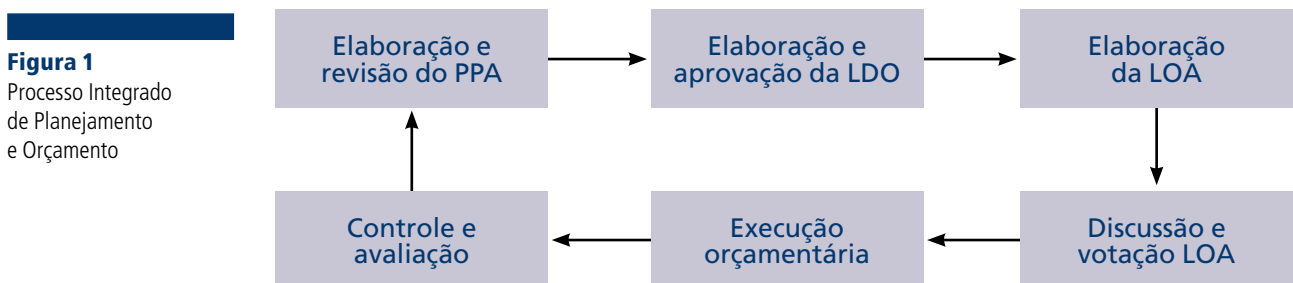
O principal propósito do planejamento para a administração é identificar os objetivos e gerar processo capaz de garantir, no tempo adequado, a disponibilidade da estrutura e dos recursos necessários para a execução de determinada ação concreta ou atitude decisória considerada relevante que possibilite um controle imediato.

Planejar é um desafio. O orçamento é um importante instrumento de planejamento. As demandas são diversas e há carências em todas as áreas, porém os recursos são escassos. Portanto, selecionar, priorizar, hierarquizar são ações necessárias para se atingir as metas e objetivos.

Mesmo que ainda não se tenha alcançado a situação ideal, conforme Greggianin (2005, p. 12), deve-se buscar o aperfeiçoamento do processo.

Nas palavras de Roberto Campos, citadas por Almeida (2004, p. 3), entende-se que “Planejar é disciplinar prioridades, e prioridades significa postergar uma coisa em favor de outra”.

Há obstáculos durante as etapas de planejamento e execução, citam-se os contingenciamentos e conflitos entre os poderes. Sobre esse último, vale mencionar os dizeres de Sousa (2008, p.15):



Fonte: adaptado do Livro Orçamento Público de James Giacomoni, p. 196

O resultado é que as decisões sobre o orçamento são confusas e refletem o conflito imediatista entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, que passam a dar excessiva atenção ao orçamento anual, em detrimento dos planos de médio e longo prazo. Refletem uma certa crise quanto aos métodos utilizados nas decisões orçamentárias, geralmente tomadas para se adequar à situação.

Dentro do planejamento orçamentário, a LDO cumpre importante papel de direcionar a elaboração do orçamento, dentre outras atribuições, estabelecendo as metas e prioridades.

4. A LDO E O ANEXO DE PRIORIDADES E METAS

A LDO é o elo entre o plano e o orçamento anual. Não se pode esquecer de que a lei traduz-se na maior participação do parlamento no processo orçamentário. Com isso, a atuação não ficou restrita a apenas chancelar a LOA, mas influenciar nas regras e metas para a elaboração. Ao encaminhar o primeiro projeto de LDO, o então Deputado Federal José Serra (1994, p. 9) afirma que “abriu-se, portanto, o caminho para uma participação responsável pelos parlamentares no processo orçamentário”.

James Giacomoni (2005, p. 206) corrobora:

a LDO representa uma colaboração positiva no esforço de tornar o processo orçamentário mais transparente e, especialmente, contribui para ampliar a participação do Poder Legislativo no disciplinamento das finanças públicas.

Ela compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal. Tais metas dividem-se em metas fiscais e as relativas a determinados programas/ações priorizados.

As metas fiscais já se encontram consideravelmente disciplinadas pelo Estatuto da Responsabilidade Fiscal, ao passo que, no campo programático, a forma como são expressas as metas e prioridades ainda não está regulamentada (BIJOS, 2010, p. 74).

A elaboração do anexo não é exigida de forma expressa pela Constituição. Nem mesmo pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que trouxe diversas atribuições para a LDO. Porém, foi a maneira adotada pelo Poder Executivo.

O anexo sempre esteve presente, exceto em 1991 e em anos de elaboração do PPA, que caracteriza um descompasso no processo orçamentário, já que a LDO é aprovada no primeiro semestre e o plano plurianual, posteriormente, no segundo semestre. Assim, a LDO remetia ao plano essa tarefa. Essa situação está sendo enfrentada neste ano de 2011.

Em 2007, ano de elaboração do plano plurianual. O Legislativo travou o primeiro impasse ao resolver incluir o anexo de prioridades e metas, não se contentando com a referência costumeira ao PPA. O PLDO para 2008 foi encaminhado ao Congresso Nacional em abril de 2007, sem o anexo de prioridades e metas para orientar a elaboração do PLOA 2008, porque não havia ainda PPA. Ao aprovar a LDO 2008, o Poder Legislativo definiu as prioridades e metas e incluiu o anexo I.

Sobre o anexo, James Giacomoni (2005, p. 218) afirma que “é tratado de forma deficiente, longa listagem de metas físicas a serem produzidas, sem nenhuma indicação dos resultados efetivos esperados”.

No mesmo sentido são as conclusões de Magalhães (2010, p. 23), ela entende que “o anexo ainda apresenta pouca efetividade com relação ao propósito inicialmente a ele atribuído”.

No Relatório e Parecer sobre as Contas do Governo da República de 2010, recomendou-se à Presidência da República que priorizasse a execução das ações identificadas no anexo de

prioridades e metas da LDO frente às demais ações discricionárias.

Ainda sobre o PLDO de 2010, as emendas ao anexo de prioridades pelo Congresso Nacional não contribuíram para torná-lo mais próximo da realidade, pois de 110 ações prioritárias passou-se a ter 808 após as emendas. Na tabela 1, consolidam-se os dados do exercício de 2010:

Nota-se que o número de programas e ações considerados prioritários é extenso, alcançando, ao final, na LOA, 652 ações, sem contar com as ações do PAC, segundo preceitua o art. 4º da LDO 2010 (Lei 12.017, de 12/8/2009), transcrito a seguir:

Art. 4º As prioridades e metas físicas da Administração Pública Federal para o exercício de 2010, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao **Programa de Aceleração do Crescimento – PAC** e àquelas constantes do **Anexo I** desta Lei [...].(destacou-se) (BRASIL. Lei, 2009)

A prática da apresentação do anexo é tão comum, que a Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional regulamentou a matéria em seção denominada “Das Emendas ao Anexo de Metas e Prioridades”. Os arts. 87 a 91 reafirmam a preocupação da manutenção da harmonia entre as leis ao não permitir a proposição

de emendas que incluam ações não constantes da lei do plano plurianual, bem como não dispensam a alteração correspondente ao projeto de lei orçamentária.

O Projeto de Lei nº 229, de 2009, que tramita no Senado Federal, regula diversos dispositivos integrantes do Capítulo II, dedicado às Finanças Públicas na Constituição Federal – mais especificamente o art. 165, § 9º. Na sua parte principal, está substituindo a conhecida Lei nº. 4.320, de 17/03/1964, que estatui normas gerais sobre finanças públicas. O projeto traz, na proposta inicial, a necessidade de definição das prioridades e metas, nos seguintes termos:

Art. 21. Observado o disposto no art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000, a lei de diretrizes orçamentárias, que não conterà matéria estranha à prevista neste capítulo:

I – estabelecerá, dentre os programas do plano plurianual, as prioridades e as metas, com respectivos custos, para o exercício subsequente;[...] (BRASIL. Congresso, 2009)

Vale lembrar que não é apenas no art. 165, que a Carta Magna faz referência a essas prioridades. O art. 195, 2º, preconiza que:

a proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo

Tabela 1

Ações constantes no Anexo de Prioridades e Metas da LDO 2010

| PLDO 1 | | LDO 2 | | LOA | |
|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|
| Programas | Ações | Programas | Ações | Programas | Ações |
| 59 | 110 | 150 | 808 | 140 | 652 |

Fonte: adaptado do Relatório e Parecer sobre as Contas do Governo da República de 2010, pág. 71

1 Proposta do Poder Executivo

2 LDO aprovada com as emendas do Poder Legislativo

em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos. (BRASIL, 1988)

Apesar da falta de efetividade do anexo, em decorrência principalmente da ausência de critérios para a elaboração, o que resulta em longa lista de ações selecionadas. Verifica-se que o envio estava consolidado na prática, tanto que o Congresso Nacional regulamentou a apresentação de emendas. Além do mais, o projeto de lei que pretende regulamentar a matéria prevista no art. 165, § 9º, mantém a apresentação das prioridades e metas. Por isso, não se vislumbra a possibilidade do não envio.

5. NÃO ENVIO DO ANEXO DE PRIORIDADES E METAS PELO PODER EXECUTIVO

Em 2010, mesmo não sendo ano de elaboração do PPA, o Poder Executivo não enviou o anexo de prioridades e metas ao Legislativo. Sendo, pois, a primeira vez que isso ocorre, destoando dos anos anteriores. A Exposição de Motivos que encaminha o PLDO, em seu item 14 estabelece:

As metas e prioridades da Administração Pública Federal, para o exercício de 2011, correspondem às programações do PAC e representam 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 2008-2011. (BRASIL. Presidência, 2010)

Em seguida alega dificuldade da Administração Pública em estabelecer anualmente o conjunto de metas e prioridades no âmbito do Governo Federal, face ao elevado volu-

me de vinculações constitucionais e legais existentes.

De acordo com o estabelecido, as prioridades são as ações correspondentes ao PAC, o que aumenta por demais a discricionariedade do Executivo. O PAC possui diversas ações e muitos empreendimentos relacionados. Para exemplificar a quantidade de ações existentes no programa, pode-se citar o Decreto nº 7.488/2011, de 24/5/2011, com destaque para cerca de setecentos empreendimentos. A seleção do que é importante fica prejudicada e sem a devida transparência.

Para suprir o que se entendeu uma falha, pois a CF exige a explicitação das metas e prioridades, e por julgar que o Congresso Nacional tem prerrogativas para legislar sobre orçamentos públicos, aquela Casa Legislativa propôs a elaboração do referido anexo pelo Parlamento. A Nota Técnica 039/2010 apontou tal possibilidade nos seguintes termos:

O Poder Legislativo, como órgão atuante e também responsável pelo ato final denominado lei, detém prerrogativa para dar ao projeto respectivo a concepção que lhe convier, dentro dos parâmetros constitucionais e regimentais, corrigindo equívocos, excluindo excessos, suprimindo omissões. Eis, então, a razão pela qual pode tranquilamente incluir o anexo de metas e prioridades no PLDO 2011: faz parte do seu mister dispor sobre as leis de cunho financeiro (art. 48, II, da CF). (BRASIL. Congresso, 2010a)

As ações a integrá-lo foram resultados do processo de emendamento previsto na Resolução nº 1, de 2006-CN e das informações solicitadas ao Poder Executivo.

No Relatório apresentado, em 23/6/2010, descreve-se o processo de construção do anexo pelo Parlamento. Quando foram apresenta-

Tabela 2

Comparativo dos anexos das LDO

| Anexo | LDO 2009 | LDO 2010 | LDO 2011 |
|-------|--|--|--|
| I | Prioridades e Metas | Prioridades e Metas | Quadros Consolidados |
| II | Quadros Consolidados | Quadros Consolidados | Informações complementares |
| III | Informações complementares | Informações complementares | Metas Fiscais |
| IV | Metas Fiscais | Metas Fiscais | Despesas obrigatórias |
| V | Despesas obrigatórias | Despesas obrigatórias | Riscos Fiscais |
| VI | Riscos Fiscais | Riscos Fiscais | Política monetária, creditícia e cambial |
| VII | Política monetária, creditícia e cambial | Política monetária, creditícia e cambial | Prioridades e Metas |

Fonte: Leis nº 11.768, de 14/8/2008; 12.017, de 12/8/2009 e 12.309, de 9/8/2010

das 1.145 emendas. Preocupou-se em manter harmonia com as ações do PAC, que foram informadas à Comissão pelo Executivo. Ao final, o anexo apresentava mais de seiscentas ações prioritizadas.

Com isso, a numeração dos anexos do PLDO 2011 e, conseqüentemente, da própria lei não seguiu a padronização de anos anteriores, o que pode ser constatado na tabela 2. Em regra, as prioridades e metas compunham o anexo de número I. Porém, o PLDO 2010 foi enviado sem tal anexo, logo, após a elaboração pelo Congresso Nacional, ele recebeu o número VII, que era o próximo disponível. Dessa forma, foi encaminhado para sanção presidencial.

O referido projeto foi sancionado na forma da Lei nº 12.309, de 9/8/2010, e o anexo de prioridades e metas sofreu 603 vetos, que contou com a seguinte justificativa:

[...]

Assim, as ações do PAC não devem ser incluídas no Anexo VII, sob risco de duplicidade.

Ademais, nem sempre é possível a orçamentação de todas as ações relacionadas como prioridades e metas, em especial ao se considerar que a inclusão de novas ações no Anexo correspondente não ob-

serva, necessariamente, a possibilidade de seu financiamento.

Finalmente, há de se ressaltar que não é factível a reabertura de prazo para a adequação da proposta de Lei Orçamentária Anual ao novo elenco de prioridades e metas, em vista do disposto no art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

O Executivo argumentou que para evitar a duplicidade das ações que estavam tanto no PAC quanto no anexo elas deveriam ser suprimidas. Também alegou a dificuldade de financiamento para novas ações e, por último, a impossibilidade de adequar a LOA dentro do prazo.

Com efeito, acentua-se a margem de discricionariedade do Executivo. As ações do PAC são prioridades, porém quais ações do PAC? Se antes o processo estava pouco definido, agora não existe mais seleção de ações.

Outros aspectos que se tornaram prejudicados são a transparência e a publicidade, pois não se sabe ao certo quais ações serão beneficiadas com recursos financeiros e esforços da máquina administrativa, sobretudo em situações de aperto econômico.

Os órgãos de controle também são afetados, pois perdem um importante referencial para monitoramento da execução orçamentária. Da

mesma forma, a sociedade não visualiza quais as prioridades do governante.

Não obstante, a possibilidade da inclusão pelo Poder Legislativo do anexo, essa não é a solução mais adequada, pois é o Poder Executivo que encabeça a construção das leis especiais orçamentárias e as executa. A função de planejar está intimamente ligada a ele. Assim, não seria viável, apesar de possível, a intervenção do Legislativo para elaborar todo o rol de prioridades e metas, tanto que, quando isso ocorreu, o projeto recebeu mais de seiscentos vetos.

Sobre esses vetos, destaca-se o seguinte trecho da Nota Técnica nº 091/2010, de 13/8/2010, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle:

Surpreende o veto, pois apenas as ações originadas no Congresso Nacional foram objeto de oposição. Não há razão plausível, salvo a pretensão de esvaziar os trabalhos legislativos em relação à matéria orçamentária e financeira, tal como se deu por meio do projeto da mesma LDO, em que se previa a supressão da atuação deste Poder sobre a fiscalização das obras e serviços com indícios de irregularidades graves. (BRASIL. Congresso, 2010b)

A conclusão daquela consultoria é no sentido de que os motivos alegados para o veto não se justificam propondo a derrubada dos vetos oportunamente, o que não foi seguido pelo Congresso.

O PLDO 2012 também não possui o anexo, porém é aceitável, uma vez que não existe ainda o PPA 2012-2015, que será encaminhado ao Poder Legislativo, em 31 de agosto de 2011. Há inclusive notícias de alterações significativas na estrutura adotada pelos últimos planos plurianuais do Governo Federal, o que poderia colocar a perder a definição antecipada das ações prioritárias.

Assim, o PLDO 2012 possui referências ao PAC e ao combate à extrema miséria. O Legislativo propôs substitutivo com a inclusão de determinados temas prioritários, entre eles, os eventos esportivos que ocorrerão no Brasil nos próximos anos. O projeto ainda não foi sancionado.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, verifica-se que a não apresentação explícita das prioridades e metas da administração pública federal não é uma boa prática de gestão pública, uma vez que o planejamento orçamentário pressupõe conexão entre as leis, assim, priorizar determinadas ações é fundamental para guiar a execução do orçamento.

Apesar da falta de efetividade do anexo de prioridade e metas, a exclusão não é o melhor caminho. Com essa iniciativa, acaba-se com o problema, sem enfrentar as causas, ou seja, o aprimoramento desse processo de construção pelos poderes daquilo que se entende como importante para o desenvolvimento econômico e social do país.

A definição das prioridades e metas de forma genérica, referindo-se a programas, sem maior detalhamento, aumenta demasiadamente a discricionariedade do Poder Executivo. Além disso, fere os princípios da publicidade e transparência, pois órgãos de controle e a sociedade não conseguem encontrar nas leis os parâmetros adequados para acompanhar a atuação dos órgãos executores.

O Poder Legislativo pode contribuir diretamente para o aperfeiçoamento do sistema de planejamento e orçamento definido pela Constituição, com a aprovação da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, que deverá fixar um modelo adequado para suprir as lacunas existentes no ciclo orçamentário.

Outra medida é a criação de uma classificação para essas despesas prioritárias, livrando-as

de contingenciamento ou cortes de despesas e promovendo meios para seu monitoramento.

A diminuição do número de ações priorizadas também se faz necessária, para que se possa manter o foco nas principais ações.

Em um quadro de escassez de recursos, a execução orçamentária compromissada com os objetivos e metas de médio prazo são fundamentais para garantir a eficiência do gasto público. Nesse sentido, a busca pelo aprimoramento da gestão pública deve ser perseguida pelo governo, exigindo para tanto, o constante aperfeiçoamento do processo de planejamento orçamentário, em especial, no que se refere às conexões com o plano de médio prazo e as respectivas alocações anuais e execução, o que inclui a definição das prioridades e metas a serem encaminhadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica*. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocSPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf>>. Acesso em: jul. 2011.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Direito orçamentário na Constituição Federal de 1988*: comentários aos arts. 165 a 169. 1. ed. Brasília: Gran cursos, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituição.htm>. Acesso em: jul 2011.

_____. Decreto nº 7.488, de 24 de maio de 2011. Discrimina ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC a serem executadas por meio de transferência obrigatória. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 maio 2011. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br>>. Acesso em: jul 2011.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 04/2010-CN : Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 – PLDO 2011 : Relatório Apresentado Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/ldo/ldo2011/ciclos/Proposta.html>>.

_____. _____. _____. Projeto de Lei nº 04/2010-CN : Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 – PLDO 2011 : Relatório Preliminar Apresentado Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/ldo/ldo2011/ciclos/Proposta.html>>

_____. _____. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Nota Técnica nº 039/2010, de 19 de abril de 2010. Brasília, 2010a. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/01.%20LDO/01.2.%20Outros%20Anos/01.2.12.%202011/01.2.12.1.%20Elaboração/01.2.12.1.1.%20Projeto%20de%20Lei/440-Notas%20Técnicas%20e%20Estudos/420-Nota%20Técnica%20nº%20039-2010%20-%20Anexo%20de%20Metas%20e%20Priori.pdf>.

_____. _____. _____. _____. Nota Técnica nº 091/2010, de 13 de agosto de 2010. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/01.%20LDO/01.2.%20Outros%20Anos/01.2.12.%202011/01.2.12.1.%20Elaboração/01.2.12.1.5.%20Autógrafos%20e%20Lei/440-Notas%20Técnicas/410-NT%2091-2010%20-%20Análise%20dos%20Vetos%20ao%20PLDO%202011_603%20Aç.pdf>.

_____. _____. _____. *Projeto de lei nº 229 de 2009*. Estabelece normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública, voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável e dá outras providências. Tasso Jereissati. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=91341>.

_____. Lei 12.017, de 12 de agosto de 2009. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, de 13 ago. 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12017.htm>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Exposição de Motivos nº 73/2010/MP*. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/Pldo2011/Exposicao_1_Motivos.pdf>. Acessado em: jul de 2011.

_____. Presidência da República. *Mensagem nº 471*, de 9/8/2010, vetos ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 (PL nº 04/2010-CN). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Msg/VEP-471-10.pdf>. Acessado em: jul de 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. *Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República: exercício de 2008*. Relator: Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2009. Disponível em: < http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_08/Textos/CG_2008_Relatorio_Completo.pdf>. Acesso em: jul. 2011.

_____. _____. *Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República: exercício de 2009*. Relator: Raimundo Carreiro. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: < http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_09/Textos/CG%202009%20Relatório.pdf>. Acesso em: jul. 2011.

_____. _____. *Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República: exercício de 2010*. Relator: Aroldo Cedraz. Brasília: TCU, 2011. Disponível em: < http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_10/CG%202010%20Relatório.pdf>. Acesso em: jul. 2011.

CRUZ, Flávio da (Coord.); VICCARI JUNIOR, Adauto et al. *Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GREGGIANIN, E. *Reforma orçamentária: propostas de ajustes no sistema de planejamento e orçamento (Orçamento Plurianual)*. Cadernos Aslegis/Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, Brasília, v. 8, n. 25, jan./abr. 2005.

MAGALHÃES, Melissa Machado. *Análise da efetividade do anexo de prioridades e metas da LDO*. Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público. Brasília, 2010.

MATTA, J. L. J. da. *O paradoxo do orçamento público e os dilemas da poliarquia à brasileira*. Monografia (Especialização em Administração Pública/Fesp) – Rio de Janeiro, Fundação Escola de Serviço Público – Fesp, 1998.

SERRA, José. *Orçamento no Brasil: as raízes da crise*. São Paulo: Atual, 1994.

SOUSA, Francisco Hélio. *O caráter impositivo da lei orçamentária anual e seus efeitos no sistema de planejamento orçamentário*. Brasília: ESAF, 2008. Monografia premiada com o segundo lugar no XIII Prêmio Tesouro Nacional – 2008. Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Financeira Pública.