

# JOTA

SÉRIE OBSERVATÓRIO PARA A QUALIDADE DA LEI

## Um ensaio sobre a cegueira orçamentária de 2021

Improviso patrimonialista e precário planejamento marcaram execução do Orçamento de Guerra de 2020

ÉLIDA GRAZIANE PINTO

CAROLINE STÉPHANIE FRANCIS DOS SANTOS MACIEL

PAULA CAROLINA DE OLIVEIRA AZEVEDO DA MATA

25/11/2020 08:11



Crédito: unsplash

Assegurar financiamento constitucionalmente adequado aos direitos fundamentais, de modo fiscalmente responsável, é um dos maiores desafios da sociedade brasileira. Escolher quem paga a conta e quem se beneficia da ação governamental é, por definição, uma complexa equação sobre o nível de desigualdade coletivamente tolerável e, por conseguinte, sobre o próprio papel do Estado diante da sociedade e do mercado.

Tal escolha conflituosa – em tese – deveria responder pela essência do pacto constitucional civilizatório de cada país. No Brasil, contudo, a falta de equidade na distribuição dos custos da ação estatal comporta-se como uma dolorosa chaga aberta: tragicamente tão antiga, quanto persistente, sobretudo porque tem sido mitigada, paulatinamente, a sustentação fiscal da Constituição de 1988.

# JOTAPRO

ANÁLISE POLÍTICA

## A experiência do quali com a certeza do quanti

Nome\*

Email\*

Empresa\*

Telefone\*



+55

**Quero um teste gratuito para minha  
empresa!**

Ao se cadastrar, você concorda e aceita a  
[nossa Política de Privacidade](#) e [OS NOSSOS Termos de Uso](#).

Como cegos leitosos descritos por José Saramago, oscilamos entre desespero e insanidade. De um lado, negamos sustentação fiscal adequada, por exemplo, ao programa Bolsa Família, à renda básica emergencial e ao SUS, enquanto convivemos impunemente com renúncias fiscais perenes, créditos subsidiados sem controle de contrapartidas, distorções alocativas em fundos e entre poderes, desatendimento ao teto remuneratório no serviço público, parcelamentos reiterados que premiam a sonegação tributária, emendas parlamentares impositivas desatentas ao planejamento setorial, despesas financeiras ilimitadas e opacas, etc.

Tal cegueira explica, em alguma medida, o modo como temos gerido a calamidade decorrente da Covid-19 ao longo deste 2020. Somos incapazes de processar legitimamente a complexa demanda por equidade, qualidade e responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Como se estivéssemos presos a um mecânico movimento pendular, oscilamos entre rompantes flexibilizadores que ampliam o risco de trato patrimonialista dos recursos públicos e a fixação formalista de regras procedimentais.

---

**Não nos parece ser adequado o trato improvisado e precário da demanda por  
segurança alimentar de milhões de brasileiros.**

É preciso planejar as ações governamentais nas searas sanitária, assistencial e econômica para o próximo exercício financeiro, haja vista a necessidade de enfrentamento continuado da pandemia da Covid-19, diante da (real) possibilidade de

uma segunda onda. A quem aproveita tamanha fragilidade de planejamento para o cenário orçamentário de 2021? Até quando a alocação de recursos será tomada de forma tão incipiente e imatura?

Ao longo de 2020, o improviso patrimonialista e o precário planejamento têm marcado a execução do Orçamento de Guerra, de que trata a Emenda 106. Por essa razão, cresceram consideravelmente o risco de abuso de poder político em pleno ano eleitoral e as denúncias de apropriação privada de recursos públicos. A flexibilidade das regras – sem suficientes transparência e monitoramento – propiciou a expansão errática e desordenada das despesas e, por conseguinte, da dívida pública.

Noutro prisma, a suposta retomada do teto fixado pela Emenda 95/2016 para o orçamento de 2021 imporá uma severa e temerária contração fiscal, que constringerá, particularmente, as ações e serviços públicos de saúde, a garantia de uma renda básica emergencial e a sustentação mínima da atividade econômica.

Se a pandemia tende a persistir para além do limite temporal fixado pelo Decreto Legislativo 6/2020, as projeções fiscais do próximo ano precisam ser melhor calibradas, para que a retirada abrupta dos estímulos estatais não acabe por sufocar a economia e a sociedade, que operam sob frágeis e mínimos sinais de vitalidade.

Limites são necessários e balizam condutas e expectativas na sociedade, mas eles não podem se tornar uma barreira ontológica intransponível para o desafio de distribuir a resposta estatal ao longo do próximo ano de modo legítimo e fiscalmente sustentável. Esse, por sinal, é o tamanho do imbróglio que o Congresso deve enfrentar no âmbito do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO) e do projeto de orçamento anual (PLOA). Já estamos muito atrasados no debate das regras do jogo fiscal para o próximo ano, porque ainda não temos sequer as diretrizes orçamentárias que lhe ordenam os pilares constitutivos. Tamanha é a interdição do diálogo parlamentar que nem mesmo a Comissão Mista de Orçamento (CMO) foi instalada e o prazo curto para tal apreciação – prometida para ser conduzida apenas após as eleições municipais – torna o conflito ainda mais explosivo.

Todavia, a gestão republicana e democrática do orçamento público reclama um devido processo legislativo sobre as escolhas fiscais a serem feitas, algumas delas amparadas constitucionalmente por garantias de gasto mínimo e fontes vinculadas de receitas.

Quando o Ministério da Economia alega que o orçamento público se encontra engessado por causa das vinculações constitucionais, visa a esvaziar o nível de proteção intertemporal conferido ao financiamento a determinados direitos fundamentais. Nada é dito, contudo, sobre a ampla margem de discricionariedade que os gestores públicos usufruem no momento da execução orçamentária, a qual decorre, sobretudo, do baixo nível de aderência ao planejamento setorial das políticas públicas.

---

## **Paradoxalmente, o Executivo clama maior liberdade decisória, enquanto nega cumprimento àquilo que foi planejado e pactuado com o Legislativo.**

Como administrar a crise fiscal sem esvaziar o custeio dos direitos fundamentais básicos constitucionalmente garantidos? Como assegurar progressiva implementação dos direitos sociais, requalificando os limites dos cofres públicos? É possível chegar a um equilíbrio na equidade, qualidade e responsabilidade intertemporal do ciclo orçamentário?

As respostas para essas indagações não são fáceis. No entanto, precisamos enfrentá-las com a consciência de que o Executivo não pode agir unilateralmente da forma como bem entender. A ação governamental deve ocorrer de acordo com a Constituição e com o planejamento setorial das políticas públicas. O problema reside no fato de que, apesar de o orçamento anual ser uma lei, no Brasil é considerada de muito baixa densidade normativa, ou seja, o que ele dispõe não necessariamente deve ser cumprido.

O Poder Legislativo, que deveria se atentar para um orçamento construído com base no princípio republicano, tende a atuar de forma fragmentada e com foco primordialmente sobre a obtenção de vantagens e utilidades individuais ou grupais, a exemplo

das emendas parlamentares impositivas. Assim, à medida que o Legislativo desvia seu foco para assuntos coletiva e socialmente menos importantes, a dinâmica orçamentária é ditada unilateral e exclusivamente pelo Executivo.

A execução orçamentária é onde o Executivo testa a fronteira da discricionariedade, quase no limite da arbitrariedade. Isso porque, além de impor um trato personalista e voluntarioso ao cumprimento do planejamento, os gestores tomam posse do conteúdo das leis orçamentárias e criam critérios para a execução das próprias prioridades e desafios que arrolaram como metas de toda a coletividade. Essa concentração de poderes tende a deslegitimar o próprio sistema e desconsidera a pactuação construída em diálogo com o Legislativo.

Em um contexto democrático, desvendar tal paradoxo passa por aperfeiçoar a transparência e a participação popular nas mais diversas etapas do ciclo orçamentário. Se os cidadãos conseguem, efetivamente, compreender as decisões fiscais tomadas, decodificar esses dados, podem, então, cobrar não só a observância do planejamento orçamentário formulado, mas também poderão incidir para que ele seja construído e executado, sob o permanente ônus de motivar as escolhas em face dos mais diversos indivíduos e grupos sociais interessados.

Se prioridades alocativas precisam ser estabelecidas e se vivemos em um ambiente democrático, elas devem ser tomadas com as maiores motivação e transparência possíveis e com maior integração e participação dos diversos atores envolvidos. No entanto, assistimos a uma falta de aderência do governo ao planejamento setorial de políticas públicas, que foi protocolarmente aprovado, muitas vezes, com participação meramente simbólica da sociedade na etapa anterior. Isso aponta para uma falta de coerência na gestão fiscal e não deixa de ser uma forma de esvaziar os resultados do uso de ferramentas democráticas, como o orçamento participativo.

O cenário brasileiro projetado para 2021 parece repetir ambos os impasses de baixa transparência e interdição da participação popular. Soa, pois, profundamente contraditória e um tanto fraudulenta a descrição das prioridades governamentais como “escolhas trágicas”, quando não são detidamente levantadas e consideradas as necessidades básicas da população. Corre-se, assim, o risco de uma usurpação da vontade popular nessa fase, com aparência de legitimidade democrática<sup>[1]</sup>, já que o planejado não foi discutido com os afetados. Nesse cenário, abrem-se brechas para maiores possibilidades de captura patrimonialista dos recursos públicos, de modo a atender aos interesses de poucos, com recorrentes denúncias de desvios de verbas para fins não republicanos.

Emerge, assim, uma dinâmica e perversa correlação entre falta de planejamento, transparência e participação fiscais e desvios e arbitrariedades na execução orçamentária. Aludido ciclo vicioso revela nossa cegueira orçamentária que domina o debate parlamentar, de forma ainda mais dramática, para o exercício financeiro de 2021.

O risco, atual e iminente é de que, no próximo exercício financeiro, os recursos públicos sejam alocados de forma opaca e controversa, desvencilhando-se das dimensões de planejamento, transparência e controle. Sem suficiente debate e sem clareza acerca das regras do jogo orçamentário (sequer temos a próxima LDO), as decisões sobre o cenário fiscal de 2021 serão tomadas nos últimos 40 dias de 2020.

Aparentemente, o Executivo e sua base de apoio no Congresso pretendem aplicar, para as legislações orçamentárias, o regime excepcional de tramitação das medidas provisórias durante a pandemia, a qual permitirá que se apresente emendas e pareceres diretamente no plenário. Ou seja, fora do ambiente da CMO e sem maior transparência quanto ao devido processo legislativo orçamentário. E qual a principal justificativa para isso? A suposta inviabilidade de sessões presenciais.

A inconstitucionalidade da supressão do debate na comissão mista é expressa. Vale lembrar que o STF, nos autos da ADI 4029, firmou a importância do papel das comissões. Afinal, é nesse momento processual que ocorrem as principais discussões acerca do projeto de lei; realizam-se as audiências públicas; apreciam-se os programas e planos nacionais; há a possibilidade de o Executivo prestar as informações necessárias e, ainda, de que as autoridades e os cidadãos sejam ouvidos.

---

**Assim, se o Estado brasileiro se pretende materialmente democrático, não há que se falar em opacidade e falta de participação em qualquer fase do ciclo orçamentário.**

Se é republicano, não é possível admitir arbitrariedades no uso do dinheiro público sob o manto da flexibilidade fiscal. Se, por fim, é um Estado de Direito, não admite rupturas institucionais que esvaziem o custeio constitucionalmente adequado dos direitos fundamentais.

É preciso resgatarmos a relevância do devido processo legislativo na evidenciação do quão legítima é a fixação das prioridades alocativas no orçamento anual. Para além de improvisos acerca da improvável sobrevivência do teto e de voluntarismos personalistas sobre a gestão da pandemia, a lei orçamentária de 2021 deve priorizar o respeito ao planejamento setorial das políticas públicas e às vinculações constitucionais que amparam direitos sociais.

---

***O episódio 43 do podcast Sem Precedentes analisa a nova rotina do STF, que hoje tem julgado apenas 1% dos processos de forma presencial. Ouça:***

Sem Precedentes, ep 43: Como a nova realidade do STF impacta na transparên...



---

[1] SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A Democracia Impedida** – O Brasil no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2017.

---

**ÉLIDA GRAZIANE PINTO** – Doutora em Direito Administrativo na UFMG. Pós-doutorado em Administração pela FGV/RJ. Procuradora do Ministério Público de Contas de São Paulo.

**CAROLINE STÉPHANIE FRANCIS DOS SANTOS MACIEL** – Mestra e Doutoranda em Direito na UFMG. Bolsista da CAPES. Advogada.

**PAULA CAROLINA DE OLIVEIRA AZEVEDO DA MATA** – Mestra e Doutoranda em Direito na UFMG. Professora de Direito. Advogada.

Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o País, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.