

A LÓGICA INVERTIDA DO ORÇAMENTO BRASILEIRO

Quanto mais importante, menos respeitado

Coluna Fiscal – JOTA – 17.4.2025

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/a-logica-invertida-do-orcamento-brasileiro-quanto-mais-importante-menos-respeitado>

Os acontecimentos dos últimos dias deixaram nítida a contradição que marca o tratamento dado ao orçamento público e ao sistema de planejamento orçamentário: quanto mais essenciais se mostram à gestão do Estado, mais negligenciados têm sido, evidenciando uma lógica perversa e uma inversão preocupante de prioridades.

Não se pode cansar de repetir a brilhante frase do Ministro Ayres Brito, nos debates ocorridos por ocasião do julgamento da ADI 4.048, ao dizer que a lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico depois da Constituição, por ser a que mais influencia o destino da coletividade¹.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025 – a mais importante da Federação –, que deveria ter sido aprovada até dezembro de 2024, só foi publicada recentemente (Lei n. 15.121, de 10 de abril de 2025). Com isso, a administração pública federal passou mais de três meses, ou um quarto

1 “Abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o país, porque a que mais influencia o destino da coletividade”; é a “lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição” (Min. Carlos Ayres Britto, STF, Tribunal Pleno, ADI 4.048-MC/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14.5.2008).

do ano, operando sob execução orçamentária parcial e provisória. Trata-se de um prejuízo imensurável à gestão pública, com efeitos diretos em forma de atrasos, desperdício de recursos e insegurança jurídica – esta última, também sentida pelo setor privado e pelos demais entes federativos, fortemente dependentes da atuação do governo federal.

Na análise da LOA 2025, algumas informações mostram-se preocupantes.

É o caso das sempre presentes, e excessivas, despesas com a dívida pública (previsão de R\$ 1,7 trilhão para o refinanciamento) e gastos com a previdência social (mais de R\$ 1 trilhão, que vêm crescendo ano a ano)², que representam as maiores “fatias” do “bolo” orçamentário, e acabam por comprimir os investimentos públicos, que são os grandes responsáveis pelo fomento ao desenvolvimento do país e crescimento da economia.

Falta transparência em alguns pontos, como a forma de financiamento dos programas “Pé-de-Meia” e “Minha Casa Minha Vida”³, evidenciando desvios em relação ao regime jurídico próprio dos orçamentos públicos⁴. Há ainda suspeita de superestimativa de receitas⁵, prejudicando a confiabilidade dos números apresentados e comprometendo a credibilidade da lei.

Mas há outras razões para se preocupar ainda mais com a desconsideração ao ordenamento jurídico em matéria de planejamento orçamentário.

Na última terça-feira, dia 15 – dois dias atrás –, foi divulgada a proposta de lei de diretrizes orçamentárias federal para o exercício financeiro de 2026, como determina a Constituição. A LDO tem hoje um papel de enorme relevância no âmbito não só do planejamento orçamentário da administração pública, mas também na própria gestão financeira e execução

2 “Entenda os principais números do Orçamento 2025” (*Poder360*, 21.3.2025 – <https://www.poder360.com.br/poder-economia/entenda-os-principais-numeros-do-orcamento-2025/>).

3 “Oposição vê ‘drible’ no Orçamento para Pé-de-Meia e Minha Casa, Minha Vida” (*Veja*, 21.3.2025 – <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/oposicao-ve-drible-no-orcamento-para-pe-de-meia-e-minha-casa-minha-vida/>).

4 A coluna “Orçamento, impeachment e Pé-de-Meia: 2025 inicia desafiador para o Direito Financeiro”, publicada em 6.2.2025, abordou a questão referente ao Pé-de-Meia (<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/orcamento-impeachment-e-pe-de-meia-2025-inicia-desafiador-para-o-direito-financeiro>; o artigo encontra-se reproduzido neste livro, p. 343-347).

5 “Governo superestima receitas para 2025 em R\$ 87,4 bi, diz IFI” (*Poder360*, 26.3.2025 – <https://www.poder360.com.br/poder-economia/governo-superestima-receitas-para-2025-em-r-874-bi-diz-ifi/>).

das despesas públicas, com reflexos importantes no setor privado, especialmente no terceiro setor⁶.

Antes de ressaltar os aspectos relevantes da LDO federal, é preciso chamar a atenção para o fato de que a proposta, que deve ser obrigatoriamente apresentada até o dia 15 de abril de cada ano, tem data para ser aprovada: 17 de julho⁷. No entanto, o que se vê é um flagrante e frequente descumprimento dessa norma constitucional. A última LDO, atualmente vigente, foi publicada em 30 de dezembro de 2024 (Lei n. 15.080) – “apenas” seis meses de atraso! A LDO 2024 em nada diferiu: foi publicada em 23 de dezembro de 2023 (Lei n. 14.791), com os mesmos e inaceitáveis seis meses de atraso.

Em linhas gerais, a LDO tem a função constitucional de estabelecer as metas e prioridades da administração pública federal, as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública, e orientar a elaboração da lei orçamentária anual (Constituição, art. 165, § 2º). Por essa razão, deve ser publicada até o final do primeiro semestre de cada ano, antes da apresentação do projeto de lei orçamentária, que deve ocorrer até o final do mês de agosto.

Ora, como uma lei cuja função principal é orientar a elaboração da lei orçamentária pode ser publicada após a propositura da lei orçamentária? E pior: nos dois últimos anos, foi aprovada próxima da data em que deveria estar aprovada a própria lei orçamentária, em sua versão final e definitiva! Evidentemente que sua principal e relevante função como instrumento de planejamento orçamentário ficou altamente prejudicada.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar n. 101, de 5 de maio de 2000, que completará 25 anos em breve –, juntamente com alterações constitucionais, ampliou significativamente as atribuições das leis de diretrizes orçamentárias. Desde então, essas leis passaram a exercer funções centrais no planejamento e na gestão das finanças públicas, como: assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas; estabelecer critérios para limitação de empenho; definir normas de controle de custos

6 Sobre o tema, escrevi, entre outros, os textos “LDO é instrumento eficiente para a administração pública” e “Decisões financeiras fundamentais são tomadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias”, disponíveis no livro de acesso gratuito *Levando o direito financeiro a sério: a luta continua* (Blucher, 2019), que pode ser baixado em <https://openaccess.blucher.com.br/article-list/9788580394023-433/list/#undefined>.

7 Constituição, art. 57, *caput* e § 2º, *c/c*. ADCT, art. 35, § 2º, II.

e avaliação de resultados de programas; e regulamentar as transferências de recursos para o setor privado, entre outras (LRF, art. 4º, I).

Uma das funções que mais têm chamado a atenção e balizado a gestão das finanças públicas é o estabelecimento das metas de resultado nominal e primário do montante da dívida pública. Uma definição fundamental, por ser o momento oportuno de definir se e quanto o país pretende alocar para diminuir (ou não) o cada vez mais expressivo montante da dívida pública, essencial para manter o equilíbrio orçamentário anual e a sustentabilidade das finanças públicas ao longo do tempo.

Até dez anos atrás, as metas sempre foram positivas. Com o agravamento da crise em meados da década de 2010, as LDO começaram a admitir formalmente metas com resultado negativo, mostrando que o país “jogava a toalha” e não conseguia mais manter o equilíbrio das contas públicas, o que só voltou a ocorrer em 2022.

Buscando retomar a estabilidade fiscal, a LDO de 2024 estabeleceu a chamada “meta zero” (Lei n. 14.791/2023, art. 2º), que foi formalmente cumprida. Contudo, esse cumprimento considerou algumas ressalvas, como a exclusão, do cálculo, de determinadas despesas – entre elas, aquelas relacionadas às calamidades no Rio Grande do Sul –, além da aplicação da margem de tolerância prevista na própria norma.

A LDO recém-proposta prevê uma meta de superávit primário de 0,25% do Produto Interno Bruto (PIB) para 2026, projetando-se um crescimento maior para os dois próximos exercícios, mas reconhece que a dívida bruta do governo seguirá em alta até 2028.

A importância da LDO vê-se também por outras informações importantes que nela são formalizadas, como a previsão de crescimento do PIB (2,5% para o próximo ano, como anunciado), a projeção de inflação (IPCA de 3,5%), estimativa da taxa de juros Selic de 14% ao ano em 2025 e 12,45% em 2026⁸, e aumento de 7,4% no salário mínimo, passando o piso salarial para R\$ 1.630⁹.

8 “LDO prevê que PIB crescerá 2,5% e inflação será de 3,5% em 2026” (*Metrópolis*, 15.4.2025 – <https://www.metropoles.com/brasil/economia-br/ldo-preve-que-pib-crescera-25-e-inflacao-sera-de-35-em-2026>).

9 “Governo envia LDO 2026 ao Congresso com aumento no salário mínimo” (*Metrópolis*, 15.4.2026 – <https://www.metropoles.com/brasil/economia-br/governo-lula-envia-ldo-ao-congresso-com-aumento-no-salario-minimo>).

O que se pode constatar é a enorme relevância dos instrumentos de planejamento orçamentário para a gestão das finanças e o desenvolvimento do país¹⁰.

A realidade, contudo, revela que toda essa importância não tem sido devidamente reconhecida. Os instrumentos de planejamento orçamentário têm perdido credibilidade, por não receberem o tratamento que lhes é devido. De pouco serve divulgar projeções e estimativas – como as atualmente conhecidas – se, como nos dois anos anteriores, o projeto for aprovado fora do prazo constitucional, comprometendo boa parte de suas funções e sua efetividade.

Também não se vê dar-se a devida importância a instrumentos fundamentais para o imprescindível planejamento do setor público, como o PPA – plano plurianual. Para registro, lembremos que, no segundo semestre deste ano, todos os prefeitos eleitos devem apresentar o projeto de PPA do respectivos Municípios, aprovando-os até o final do ano. E pouco se ouve falar no assunto, evidenciando a pouca atenção a este que é o instrumento por excelência definidor das prioridades da administração pública.

Mais uma vez, observamos a inexplicável falta de seriedade com que são tratadas as normas de planejamento orçamentário, fundamentais para o desenvolvimento do país, exigindo um esforço contínuo de luta para que lhes sejam reconhecidos e atribuídos o valor e a importância devidos.

10 O tema é abordado em meu livro, de acesso gratuito, CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2020. Versão eletrônica gratuita em: https://www.blucher.com.br/o-planejamento-orcamentario-da-administracao-publica-no-brasil_9786555500219.

