

## ORÇAMENTO DE 2022: Dificuldades para compor necessidades e ser fiel à realidade

---

Coluna Fiscal – JOTA – 27.1.2022  
<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/orcamento-de-2022-dificuldades-ser-fiel-realidade->

Sancionada na última sexta-feira (21) e publicada nesta segunda-feira<sup>1</sup>, com um pequeno atraso<sup>2</sup>, a lei orçamentária anual da administração pública federal (Lei 14.303, de 21 de janeiro de 2021), embora pouco conhecida do público em geral, é a mais importante depois da Constituição (ADI 4048, Min. Ayres Britto).

É nela que estão definidos os recursos para as políticas públicas e ações governamentais que serão implementadas ao longo do ano, e seus números sempre impressionam, mostrando o gigantismo da máquina estatal brasileira. São 4,7 trilhões de reais, que, se convertidos, importam em aproximadamente 860 bilhões de dólares.

E isso representa apenas a administração pública federal, lembrando-se que a federação brasileira tem ainda mais 27 administrações

---

1 TREVOR, Valentina. “Orçamento de 2022 é sancionado, vetos ficam em 3,18 bilhões” (*JOTA*, 24.1.2022 – <https://www.jota.info/jotinhas/orcamento-2022-e-sancionado-vetos-ficam-em-r318-bilhoes-24012022>).

2 A data-limite é o encerramento da sessão legislativa (Constituição, ADCT, art. 35, § 2º, III, já que não se deve começar o ano sem orçamento).

públicas estaduais (incluído o DF) e 5.570 administrações públicas municipais<sup>3</sup>, várias delas com orçamentos igualmente gigantescos, como é o caso do Estado de São Paulo, o maior deles, este ano fixado em quase 287 bilhões de reais (Lei Estadual 17.498/2021).

Não obstante a relevância das inúmeras decisões acerca da destinação dos recursos públicos contidas na lei orçamentária, em regra apenas uma ou outra chamam a atenção e ocupam espaço na mídia, e dessa vez não foi diferente.

Grande parte do noticiário faz referência ao valor a ser destinado ao “fundão eleitoral”<sup>4</sup>, que ficou estabelecido em 4,9 bilhões de reais, o que tem relevância em ano com eleições para a maior parte dos cargos públicos, em especial o de Presidente da República<sup>5</sup>. Menor do que o inicialmente previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ainda se mostra bastante elevado, refletindo as pressões políticas em ano eleitoral, nos quais as disputas por recursos se acentuam e dificultam uma gestão mais restritiva dos gastos públicos, e por consequência a observância de regras de responsabilidade na gestão fiscal. E deixa margem a que sejam feitos ajustes para atingir o disposto na LDO, uma vez que o veto presidencial ao valor inicial foi derrubado pelo Congresso.

Na mesma linha seguem outras despesas, como é o caso do reajuste dos servidores públicos, outro ponto que despertou a atenção da mídia. Há tempos sendo reivindicado, dado o longo período de restrições orçamentárias, que ao que tudo indica permanecerá inalterado, ou com ajustes de pequena monta, uma vez constatada a manutenção do valor noticiado de 1,7 bilhão, sem especificação de beneficiários, que permite alguma margem de aumento.

Vê-se que o orçamento ainda continua sendo fortemente impactado por pressões políticas, o que não deixa de ser previsível, mas mantendo uma indesejável “janela” para ajustes no decorrer da execução orçamentária, deixando entrever que as informações nele contidas não serão fielmente observadas. A legítima disputa política por recursos públicos deveria se

---

3 IBGE (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>).

4 Sobre o tema, veja a coluna “Fundão eleitoral”, LDO e dever de transparência nos gastos públicos (*Coluna Fiscal JOTA*, 29.7.2021 – <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/fundao-eleitoral-ldo-e-dever-de-transparencia-nos-gastos-publicos-29072021>).

5 *Folha/Uol*. “Bolsonaro deve prever fundão eleitoral de R\$ 4,9 bi e deixar recomposição para depois”, 21.1.2022.

restringir à fase de elaboração orçamentária, ficando a execução destinada a cumprir o que foi estabelecido, sem novas injunções de qualquer natureza que venham a causar distorções na lei aprovada. Isso somente prejudica a segurança jurídica e todo o sistema de planejamento de que a administração pública precisa para dar qualidade e eficiência ao gasto público.

Também, e excepcionalmente, neste ano, dada a repercussão em torno do tema, o valor das dotações fixados em decorrência das emendas parlamentares foi bastante noticiado.

Houve vetos que perfazem aproximadamente 3,2 bilhões<sup>6</sup>, boa parte deles em despesas decorrentes de emendas parlamentares. Montante que tem sido objeto de críticas por alegada insuficiência, sob o argumento de que deveriam ser significativamente maiores, em razão de estimativas inferiores aos efetivos gastos com despesas obrigatórias, evidenciando que haverá necessidade de ajustes ao longo da execução orçamentária<sup>7</sup>.

Em cenários de crise fiscal, que ainda se mostra presente, a grande proporção de despesas obrigatórias, aliadas a outras de difícil redução, fazem com que as despesas discricionárias, em especial os investimentos públicos, sejam sempre os mais prejudicados. O que é ruim, pois dificulta a retomada do crescimento e recuperação, pelo que os investimentos públicos têm especial papel em fomentar. A Mensagem Presidencial encaminhadora do projeto de lei orçamentária destaca a preservação de investimentos públicos, detalhando, entre outros, os recursos alocados para os investimentos plurianuais em andamento, que contempla emendas parlamentares de bancada estadual<sup>8</sup>.

Outro dado que desperta interesse é a expectativa de valor do salário-mínimo, estimado em R\$ 1.210,00, que é relevante, tendo em vista o impacto que causa nas contas públicas, especialmente em razão dos benefícios previdenciários, muitos a ele atrelados, e que representam parcela altamente significativa dos gastos públicos.

---

6 Sendo 1,36 nas programações RP 8 (Resultado Primário 8 – emendas parlamentares de Comissão) e 1,82 nas programações RP 2 (Resultado Primário 2 – parte das despesas discricionárias), conforme Mensagem de Veto Presidencial.

7 *Folha/Uol*. “Economia precisa de R\$ 9 bi para recompor gastos subestimados no Orçamento de 2022”, 12.1.2022 (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/01/economia-precisa-de-r-9-bi-para-recompor-gastos-subestimados-no-orcamento-de-2022.shtml>).

8 Mensagem Presidencial, p. 37-51, onde há indicação da bancada autora, do Ministério responsável e a ação específica, permitindo conhecer os projetos acolhidos nesse ano de 2022.

A aprovação das emendas constitucionais 113 e 114, que tratam do regime de precatórios e instituíram postergação no pagamento de parte dos valores devidos, abriu espaço fiscal para que o orçamento mantivesse a possibilidade de pagamento do “Auxílio Brasil” em valores estimados em R\$ 415 para 17,9 milhões de famílias<sup>9</sup>, outro item que ocupou espaço no noticiário.

É relevante destacar que no último ano de mandato, como é o caso federal e dos estados em 2022, as limitações aos gastos são maiores, em função da legislação mais restritiva imposta principalmente pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como aumento de despesas com pessoal, vedações a operações de crédito e recebimento de transferências voluntárias, dificultando que o gestor transfira despesas para seu sucessor, o que pode ser um freio aos excessos.

A lei orçamentária federal, por sua dimensão e importância, tem muitas informações importantes, e muito mais poderia ser objeto de reflexão, o que não caberia em um texto curto, e boa parte ficará de fora.

Importa fixar que o orçamento, para ser elaborado, depende de previsões econômicas nem sempre precisas, como crescimento econômico, inflação, câmbio, taxas de juros, cenário internacional e outros, o que é sempre um grande problema, e um dos principais aspectos que impedem seja a lei orçamentária absolutamente fiel à realidade, exigindo algum grau de flexibilidade. No entanto, há que se adotar as melhores técnicas para mitigar essas imprecisões e reduzi-las ao máximo, e assim minimizar as alterações. Afinal, os orçamentos públicos são fundamentais para a condução da administração pública, instrumentos nos quais se funda o planejamento, a gestão, o controle e a transparência dos gastos públicos.

Há que se dar atenção a todos os princípios orçamentários consagrados em Direito Financeiro, especialmente a universalidade, a transparência e a sinceridade, sem o que o orçamento perde sua efetividade, capacidade de cumprir suas funções e condição de lei mais importante depois da Constituição. E todos perdem com isso. Como já expus anteriormente, o orçamento deve sempre refletir verdades<sup>10</sup>. E as especulações

---

9 “Congresso Nacional aprova o Orçamento para 2022”. *Senado Notícias*, em 23.1.2022.

10 “Disputa de poder traz o orçamento impositivo de volta ao debate” (*JOTA*, 18.4.2019 – <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/disputa-de-poder-traz-o-orcamento-impositivo-de-volta-ao-debate-18042019>).

em torno da peça orçamentária ora publicada não colaboram para a segurança necessária de que não somente o setor público, mas também o privado, que depende fortemente do rumo e intensidade das ações do Estado, necessitam para atuar em prol do desenvolvimento do país.

Do que se constatou, fica evidente a complexidade técnica da lei orçamentária, que se soma às dificuldades de toda ordem para sua elaboração e fazer dela um documento que reflita a realidade com exatidão. As notícias que vêm sendo divulgadas apostam em imprecisões dos números aprovados, já se cogitando de necessidade de créditos adicionais para ajustes na lei recém-aprovada, o que sinaliza um prejuízo à credibilidade do texto aprovado.

A elaboração da lei orçamentária é o foro próprio e adequado para as escolhas alocativas, muitas delas “escolhas trágicas”, para usar a conhecida expressão que dá título ao livro de Calabresi e Bobbit (*Tragic choices*, W. W. Norton & Company, 1978). Mesmo assim, nem sempre é possível identificá-las com clareza, como se pode constatar, e o direito, a economia, a administração e a contabilidade públicas ainda não colaboraram o suficiente para tirar a opacidade do orçamento público.

A luta pela transparência, sinceridade e efetividade da lei orçamentária é contínua, não cessará tão cedo, e a desvalorização da lei orçamentária por décadas seguidas não vai se ajustar em pouco tempo. Há que se fazer dela uma norma que dê a segurança, credibilidade e impositividade que devem lhe caracterizar. Imprevistos como a pandemia colaboraram para justificar significativas alterações na lei orçamentária nos dois últimos exercícios financeiros, mas em regra as modificações ainda têm sido frequentes, independentemente de fatores excepcionais como esse.

A importância da lei orçamentária e seu papel na condução dos destinos do país há de ser um estímulo a valorizar os esforços dos que trabalham para que essas dificuldades sejam superadas.

