

## 6º ano do teto tende a ser o 3º ano dos créditos extraordinários

Chegamos a dezembro de 2021 sem suficiente maturação do debate orçamentário para o que nos espera em 2022. Repetimos, em larga medida, o cenário caótico de 2020, quando a iminência do fim do "orçamento de guerra" (dado pela Emenda 106) levou a uma série de atropelos no devido processo



**Élida Graziane Pinto**

procuradora do Ministério  
Público de Contas de SP

No ano passado, sequer foi instalada a Comissão Mista de Orçamento

para a tramitação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias federal deste ano. Isso porque houve a [aprovação do PLDO/2021 diretamente no plenário do Congresso](#) em 16 de dezembro de 2020.

Assim, a promulgação da LDO (Lei 14.116, de 31 de dezembro de 2020) ocorreu no limite do prazo (último dia do exercício financeiro anterior) para reger, entre outras situações, os quatro primeiros meses deste ano, nos quais ainda não tínhamos a lei orçamentária devidamente aprovada e promulgada. Apenas em 22 de abril, por sinal, foi editada a LOA federal do exercício em curso (Lei 14.144/2021).

Tanto em 2020 quanto em 2021 a tramitação do projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte foi capturada por uma equivocada estratégia de conciliar o teto com a gestão dos efeitos prolongados da pandemia da Covid-19, mediante propostas de emenda à Constituição para revisão de regras fiscais outras [que não o próprio teto evidentemente fadigado](#).

O modo como têm sido debatidos os projetos de orçamento para 2021 e 2022 evidencia, em última instância, um doloroso e lento sequestro do auxílio aos vulneráveis para resguardar a extorsão de ajustes fiscais juridicamente controversos. Daí a razão pela qual vivemos sob uma colcha de retalhos normativos de curto fôlego financeiro-orçamentário inserida constitucionalmente.

Tanto a emenda emergencial quanto a PEC dos Precatórios usam a mesma narrativa de suposta inexistência de alternativas para pagar o auxílio alimentar aos milhões de cidadãos brasileiros em situação de pobreza e extrema pobreza, enquanto mitigam de forma tergiversadora garantias de custeio dos direitos fundamentais. A título de exemplo, vale lembrar que na Emenda 109/2021 foram desvinculados recursos dos fundos que amparavam diversas políticas públicas, e na PEC 23/2021 há uma inconstitucional tentativa de burla aos pisos em saúde e educação com a securitização dos recebíveis da dívida ativa, como debatemos [em nossa última coluna](#).

Ao invés de um planejamento intertemporal adequado, com a revisão do próprio teto em ruínas (algo que já deveria ter ocorrido desde a emenda do "orçamento de guerra"), estamos redesenhando contingentemente o ordenamento constitucional brasileiro, paradoxalmente prometendo migalhas fiscais aos vulneráveis, enquanto são erodidos pilares do piso da proteção social.

O saldo final desse redesenho normativo incessante é o garimpo de regras de desvinculação, desobrigação e desindexação, na famosa tríade DDD, sem que sequer seja resguardada segurança alimentar aos milhões de famintos da nossa sociedade. Tal como [as balsas do garimpo ilegal no Rio Madeira](#), está em pauta no Congresso a proposta de o Executivo federal se desobrigar do dever de pagar tempestivamente suas despesas obrigatórias com precatórios. Em ambas as hipóteses, o extrativismo de curto prazo parece não encontrar limites em nosso país.

A margem fiscal aberta tende a ser consumida imediatamente no ano das eleições nacionais e regionais, até mesmo com a provável expansão das emendas de relator, cuja transparência plena exigida pelo Supremo Tribunal Federal tem sido negada pelo Congresso Nacional. O [risco de descumprimento de uma decisão colegiada da mais alta corte do país](#) mostra bem a gravidade da quadra histórica em que nos encontramos em matéria orçamentária.

Nesse cenário, não há qualquer segurança jurídica para a continuidade do Auxílio Brasil (sucedâneo do Bolsa Família e do Auxílio Emergencial) em 2023, tampouco há garantia de custeio suficiente das demandas sanitárias em face de uma provável nova onda da Covid-19 (haja vista a descoberta da variante ômicron) no PLOA-2022. O Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (Ieps) prevê até mesmo o risco de que o SUS conte no próximo ano [com uma dotação orçamentária proporcionalmente inferior à de 2012](#).

Aliás, o próprio [ritmo de tramitação da PEC dos Precatórios no Senado](#) não confere garantia de que ela vá ser, de fato, aprovada a tempo de impactar a construção do orçamento de 2022.

Caso a PEC 23/2021 não passe no Senado, a provável alternativa para o auxílio alimentar aos vulneráveis (qualquer que seja o nome que lhe seja atribuído) será o cumprimento da decisão do STF nos autos do Mandado de Injunção 7.300, que trata da regulamentação operacional da renda básica de cidadania (prevista pela Lei 10.835/2004). Recentemente o próprio Supremo reconheceu que [não são oponíveis restrições da legislação eleitoral](#) ao cumprimento dessa ordem mandamental.

Na ausência de solução estrutural para nossos impasses fiscais, tudo indica que caminhamos para o sexto ano de vigência do teto dado pela Emenda 95/2016 e, concomitantemente, para o terceiro ano do manejo de créditos extraordinários. Todavia, é preciso lembrarmos que, diferentemente do primeiro ano de enfrentamento à pandemia da Covid-19, em 2020, são previsíveis e, portanto, planejáveis as despesas executadas mediante a abertura de tais créditos em 2021 e igualmente o serão no próximo exercício financeiro.

Significa dizer: durante metade da vigência do teto projetada até 2022, ele só conseguirá sobreviver às demandas críticas da realidade mediante o manejo abusivo de créditos extraordinários para atender a despesas previsíveis nos últimos dois anos de governo/legislatura dos atuais mandatários federais, [em evidente afronta aos requisitos do §3º do artigo 167 da CF/1988 e à ADI 4048](#).

A desfaçatez orçamentário-financeira precisa encontrar limites em nosso país, sob pena de as balsas de pilhagem minerária no Rio Madeira serem uma analogia insuficiente para mensurar o tamanho do estrago constitucional a que temos assistido em termos de garimpo de ajustes fiscais iníquos.

O abuso da exceção ao teto em favor dos créditos extraordinários apenas mostra que nosso maior problema está no próprio desenho da regra do teto. Enquanto não assumirmos honestamente a necessidade da sua revisão ampla, seremos semestralmente sequestrados por essa lógica extrativista de PECs sobre regras fiscais acessórias que apenas postergam e ocultam nosso conflito distributivo inaugural.

Em [recente entrevista à CNN Brasil](#), André Lara Resende alertou que subir os juros rápida e abruptamente para conter a inflação — tal como o Banco Central tem feito — na realidade de alto nível de desemprego e risco de recessão em que nos encontramos é economicamente ineficaz e fiscalmente oneroso para a dívida pública. Aludido economista questionou que a majoração da Selic em mais de cinco pontos porcentuais em 2021 implicou custo estimado de oito pontos porcentuais do PIB de transferência de pagamento de juros: *"Isso é quase três vezes a totalidade de investimento público por ano nos últimos anos. Não vejo isso sendo discutido"*. Em última instância, Resende atribui a alta da inflação e o desempenho da economia brasileira à *"percepção de desorganização política e falta de projeto econômico coerente que agrava a percepção de risco e retrai os investimentos e expectativas no país"*.

Mais cedo ou mais tarde, teremos de enfrentar a realidade, ao invés de falseá-la acintosa e indefinidamente. Na origem do mal-estar das finanças públicas brasileiras estão a sua regressiva matriz tributária e o caráter ilimitado e opaco das despesas financeiras diante da falta de limites para a dívida consolidada e mobiliária da União. Vilanizar apenas as despesas primárias é invisibilizar a nossa desigualdade escravocrata que se reproduz há tempos por dentro do ciclo orçamentário, até porque a riqueza privada subtributada é segura e relativamente bem remunerada na dívida pública.

Infelizmente em 2022 a tendência é que repitamos os erros de 2021. O acerto de contas com a realidade tende a ser adiado quiçá para além de 2023. Enquanto isso, créditos extraordinários tenderão a permanecer contornando o teto, tal como o garimpo ilícito contorna a fiscalização ambiental ao longo do tempo.

## Date Created

---

30/11/2021