

Orçamento como causa de desorganização de políticas públicas

Autor(a): Vanice Valle

Publicado em: 30 de novembro de 2023

Publicação: conjur_import

Link JurisTube:

<https://juristube.com.br/colunistas/vanice-valle/orcamento-como-cao-de-desorganizacao-de-politicas-publicas>

Fonte original:

<https://www.conjur.com.br/2023-nov-30/orcamento-como-cao-de-desorganizacao-de-politicas-publicas>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/vanice-valle/orcamento-como-cao-de-desorganizacao-de-politicas-publicas#ep-3d9451c5

Resumo

Semana passada, nesta coluna Interesse Público, aprendemos com o professor Fabricio Motta e Nathália Suzana Costa Silva Tozetto sobre “A relevância do

Texto integral

Semana passada, nesta coluna Interesse Público, aprendemos com o professor Fabricio Motta e Nathália Suzana Costa Silva Tozetto sobre “A relevância do planejamento das políticas públicas”. O texto destacava a importância de compreender-se a distinção entre planejamento de políticas públicas e o de natureza orçamentária, eis que nem sempre a concretização das primeiras exige provisão orçamentária. Minha provocação ao leitor, em complementação ao referido texto, envolve uma outra dimensão dessa relação entre políticas públicas e orçamento — que não é de identidade absoluta, mas, sem dúvida, é quando menos de simbiose. Por ocasião do 2º Congresso Brasileiro de Direito e Políticas Públicas, havido na Unisc em 2022, falando sobre “Finanças Públicas e Políticas Públicas: uma questão ainda a enfrentar”, propus, como pergunta de pesquisa, saber se a matriz constitucional de finanças públicas tem alguma contribuição para o quadro de subfinanciamento que, com relativa frequência, se identifica em relação a políticas públicas as mais relevantes, como as relacionadas à garantia do direito à saúde e da educação. Ali retomava considerações anteriormente desenvolvida nos artigos “Função administrativa e orçamento: o espaço negligenciado de efetividade dos direitos fundamentais” e “Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução” — ambos se ocupando de evidenciar como a construção de políticas públicas, segundo os mais rigorosos padrões da técnica, poderia ser coartada pelo subfinanciamento originário, ou ainda superveniente por força de providências relacionadas à execução orçamentária. O problema do subfinanciamento — e por via de consequência, o grave prejuízo ou a inviabilização mesmo da execução de políticas públicas — normalmente é associado à hipótese explicativa fácil segundo a qual ele decorra de uma opção política que prioriza “a” em detrimento de “b”. Esse é um raciocínio simplificador, que oculta a verdadeira questão de fundo. As escolhas políticas, que em si se apresentam não como um mal a ser combatido, mas como um componente das verdadeiras democracias, existem e se colocam como necessárias diante de uma limitação real de recursos. Nenhum gestor deixa de realizar porque escolhe simplesmente nada fazer. Esse o ponto central. É de Moreira Neto [1] o destaque da

conquista que se tenha com a consagração de uma ideia de finanças públicas democráticas, que se traduziriam na “necessária e obrigatória e transparente expressão financeira de políticas públicas consentidas e subsidiárias” . De outro lado, o caráter democrático de um modelo de finanças públicas envolve a necessária recepção do Parlamento como agente das escolhas empreendidas neste âmbito. No sistema brasileiro, como se sabe, esse traço de deliberação tem se ampliado, com as sucessivas emendas constitucionais estabelecendo vinculatividade e regime especial de execução para emendas parlamentares individuais, de bancada, e outros expedientes que a criatividade do Congresso Nacional tem permitido instituir. É certo que na decisão do STF nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 , versando sobre as chamadas Emendas do Relator (RP-9), a ementa do acórdão já assinalava o verdadeiro desvio de finalidade que se vinha identificando com o expediente sob crivo. Leia-se: “A experiência histórica, no entanto, comprova que as emendas orçamentárias têm se distanciado, cada vez mais, do seu objetivo original de representar instrumento legítimo de aprimoramento das políticas públicas nacionais e regionais, para servirem ao proveito de interesses de cunho privatístico e eleitoral, muitas vezes envolvendo esquemas de corrupção e desvio de recursos públicos de amplitude nacional, tal como apurado pelos órgãos de investigação parlamentar do Congresso Nacional em diversas ocasiões (CPMI do Esquema PC Farias, do Orçamento, das Ambulâncias, entre outros)” . O ponto central da censura, na ocasião, envolvia a ausência de transparência em relação à alocação de recursos orçamentários — mas o ponto que se pretende enfatizar aqui é a aptidão à desorganização do financiamento de políticas públicas que a crescente esfera de deliberação do Parlamento na matéria orçamentária, ao menos nos termos hoje postos, pode trazer. O principal argumento de sustentação das emendas parlamentares vinculantes é aprofundar o caráter democrático da deliberação quanto aos gastos públicos, promovendo ainda uma descentralização de recursos que se revelaria, para alguns, positiva [2] . Um traço igualmente de proteção a interesses de minorias se poderia identificar, eis que as maiorias, em princípio, estariam atendidas pelas iniciativas governamentais em curso. Resta enfrentar o efeito negativo que a pulverização de iniciativas a ela associadas pode determinar em relação a políticas públicas em andamento, ou ainda em fase final de formulação. Nesse ponto, importante trazer à tona uma vez mais a coluna Interesse Público da semana passada, na qual Motta e Tizetto destacam, com acerto, a diferença entre ações governamentais isoladas e políticas públicas estrategicamente planejadas. O sistema de emendas parlamentares vinculantes, nos termos hoje postos, destina-se a conferir (raciocinemos no terreno do ideal) caminhos de consideração no orçamento, de postulações de interesse local, que nem sempre alcançariam a vocalização necessária. Contemplar esses mesmos interesses culmina por se traduzir em emenda parlamentar vocacionada ao desenvolvimento de ações específicas — aliás, essa é a sinalização que se extrai dos termos do artigo 166, § 9º in fine. Disso decorre alocação de recursos para uma iniciativa desarticulada das estratégias delineadas nos planos que densificam os princípios e diretrizes de atuação fixados na política pública da área correspondente. É certo que das emendas parlamentares se exige compatibilidade com a tríade previsto no artigo 165 CF, mas disso não decorre necessariamente um alinhamento entre a iniciativa pretendida financiar com a emenda, e os planos de ação em curso. Para os que sensibilizam com o argumento de um traço contramajoritário nas emendas parlamentares vinculantes, vale assinalar que a proteção a minorias normalmente será mais robusta e com potencial de geração de efeitos a longo prazo, se desenvolvida por políticas públicas fundamentadas, e não por iniciativas isoladas. E aí voltamos ao ponto inicial — se a alocação de recursos orçamentários envolve uma necessária compatibilização entre os recursos previstos como receita para o exercício subsequente, e os limites de deliberação do Executivo; a

ampliação do espaço de deliberação do Parlamento em matéria orçamentária em emendas vinculantes subtrai recursos das políticas públicas tecnicamente estruturadas, para favorecer iniciativas pontuais, que não guardam necessariamente relação de congruência entre si, nem tampouco com os planos do governo. O trade off se dará sempre em desfavor do planejamento em sentido mais amplo — o que, por sua vez, favorecerá a descontinuidade até mesmo da iniciativa individual contemplada pela emenda parlamentar. Nestes termos, tem-se por enfraquecido o potencial de incentivo à harmonização entre os instrumentos da tríade orçamentária e o resultado da avaliação de políticas públicas; tudo trazido ao texto constitucional pela Emenda 109/2021. Isso porque, se é da natureza em si do sistema orçamentário priorizar como de execução obrigatória, salvo impedimento técnico, as emendas parlamentares vinculantes; as deficiências de resultado identificadas por avaliação de políticas públicas estariam frequentemente justificadas pelo subfinanciamento decorrente da simples aplicação da sistemática constitucional. Recuperar a organicidade do sistema é imperativo. Incentivar a deliberação parlamentar em relação diretamente ao gasto público, se visto realmente como um valor a ser constitucionalmente protegido, é de ser harmonizado com o imperativo de mesmo status normativo de proteger-se as políticas públicas e seus consectários como instrumento de organização da ação estatal orientada à concretização dos compromissos finalísticos que a Carta de 1988 lhe impôs. [1] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal . Finanças públicas democráticas. Com a colaboração de Silvio Freire de Moraes. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 19. [2] Por amor ao debate, para conhecer posição de defesa do modelo, consulte-se ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares . Revista Brasileira de Ciência Política, 2021.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

VALLE, Vanice. Orçamento como causa de desorganização de políticas públicas. *conjur_import*, 30 nov. 2023. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2023-nov-30/orcamento-como-causa-de-desorganizacao-de-politicas-publicas>.

Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colonistas/vanice-vall/orcamento-como-causa-de-desorganizacao-de-politicas-publicas>. Acesso em: 25 ago. 2026.

APA 7ª edição

Valle, V. (2023, November 30). Orçamento como causa de desorganização de políticas públicas.

conjur_import.

<https://www.conjur.com.br/2023-nov-30/orcamento-como-causa-de-desorganizacao-de-politicas-publicas>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

VALLE, Vanice. 2023. "Orçamento como causa de desorganização de políticas públicas." *conjur_import*, November 30.

<https://www.conjur.com.br/2023-nov-30/orcamento-como-causa-de-desorganizacao-de-politicas-publicas>

BibTeX

```
@article{vanice-valle-or-amento-como-causa-de-desorganiza-o-de-2023,
author = {Valle, Vanice},
title = {Orçamento como causa de desorganização de políticas públicas},
journal = {conjur_import},
year = {2023},
url = {https://www.conjur.com.br/2023-nov-30/orcamento-como-causa-de-desorganizacao-de-politicas-publicas},
urldate = {2023-11-30}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colonistas/vanice-valle/orcamento-como-causa-de-desorganizacao-de-politicas-publicas>

PDF gerado em 2026-08-25 13:48 UTC