

Senado aprova orçamento impositivo

Por Vandson Lima e Renan Truffi
| De Brasília

Cumprindo o acordo selado entre os presidentes da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ) e do Senado, Davi Alcolumbre (DEM-AP), o plenário do Senado aprovou ontem, em dois turnos, a proposta de emenda à Constituição (PEC) do Orçamento Impositivo.

A medida foi saudada pelos parlamentares como uma mudança que fortalece o papel do Poder Legislativo e o início de uma parceria política entre os comandantes das duas Casas do Congresso Nacional.

Como o texto sofreu alterações, a PEC retorna para nova análise na Câmara. O relator, Esperidião Amin (PP-SC), alterou o dispositivo que torna obrigatória a execução oriunda de emendas de bancada. Ao invés de 1% da receita corrente líquida (RCL), que estava na proposta vinda da Câmara, o montante aplicado será de 0,8% no ano de exercício seguinte à promulgação da emenda (ou seja, 2020) e somente a partir do segundo ano (em 2021) será de 1% da RCL.

A mudança, justificou, é "para que haja uma adaptação do Executivo à nova realidade" das emendas impositivas de bancada. A

partir de 2022, o valor será equivalente ao montante do ano anterior mais a inflação.

Tanto partidos da base quanto da oposição votaram unidos pela emenda. Para o líder oposicionista Randolfe Rodrigues (Rede-AP), "votar contra essa matéria seria manter o instituto do toma lá dá cá com o governo. Nas democracias modernas, o Orçamento é um instrumento do parlamento". A mudança, salientou, "não é solução, mas é uma ajuda aos Estados. Num momento de crise, é o melhor socorro que pode ser dado à federação".

Aprovada de forma veloz pela Câmara dos Deputados na semana passada, como uma resposta política ao Palácio do Planalto, a PEC também teve tratamento diferenciado no Senado. Vários parlamentares exaltaram que a aprovação da PEC como um movimento de independência do Legislativo em relação ao Palácio do Planalto.

Anteontem, fechado o acordo em torno da matéria, Maia foi ao Senado e acompanhou parte da sessão na Mesa dos trabalhos do Senado, posando ao lado de Alcolumbre. "Essa votação é importantíssima para a fundação de uma nossa relação entre Executivo, Parlamento e Judiciário, na construção de um pacto federativo em que Estados e

municípios retomam a sua capacidade de investimento", disse o líder do MDB, maior partido da Casa, Eduardo Braga (AM).

Curiosamente, coube ao líder do PT, Humberto Costa (PE), ser uma das poucas vozes dissonantes, com críticas à medida que restringe a capacidade de o governo remanejar recursos. "Querendo ou não, leva a um engessamento. Falo com a experiência de quem foi ministro da Saúde [no governo de Luiz Inácio Lula da Silva]. Tem um papel desorganizador na execução orçamentária", apontou.

Emendas de ações plurianuais, apontou Amin, terão de ser reapresentadas nos anos seguintes, até que seja terminada a obra para a qual o recurso foi encaminhado. "Dessa forma, faz-se necessária a garantia da continuidade, para evitarmos a propagação de obras inacabadas somadas à desorganização fiscal que diversas iniciativas concorrentes causariam se não contassem com o devido financiamento", escreveu em seu relatório. "Quando versarem sobre o início de investimentos com a duração de mais de um exercício financeiro, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou empreendimento", completou.





Causou controvérsia uma mudança feita pelo relator que institui que, se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal, o montante destinado às emendas impositivas poderá ser reduzido na mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

Após muita discussão, o relator acatou emenda do líder do PSL, Major Olímpio (SP), para prever que os restos a pagar de programações orçamentárias anteriores poderão ser considerados para cumprimento da execução financeira até o limite de 0,5% para as programações das emendas de bancada.

Senado aprova proposta que engessa Orçamento

Texto foi alterado para garantir que aumento de despesas com emendas seja feito de forma gradual. Com isso, projeto precisa voltar para a Câmara, o que dá mais tempo ao governo para tentar minimizar efeitos da medida

AMANDA ALMEIDA

BRASÍLIA

O Senado aprovou ontem proposta de emenda à Constituição (PEC) que reduz o poder do governo sobre o Orçamento. O texto torna obrigatória a execução de emendas parlamentares de bancada e também de despesas destinadas a serviços prestados à população (chamadas de finalísticas). A medida vai na contramão da ideia defendida pelo ministro da Economia, Paulo Guedes, que quer desvincular e desindexar totalmente os gastos do governo. Como foi modificada pelos senadores, a PEC terá que voltar à Câmara antes de ser promulgada.

O texto foi aprovado no Senado

em dois turnos. No primeiro, foram 58 votos a seis; e no segundo, 59 votos a cinco. A equipe econômica ficou aliviada com o fato de a proposta ter que voltar a ser analisada pelos deputados, pois isso dará mais tempo ao governo para tentar minimizar os efeitos da emenda. Agora, ela precisará ser votada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e, depois, por uma comissão especial. Isso levará pelo menos um mês.

Segundo a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara, ao aumentar a quantidade de despesas que precisam ser executadas, a emenda eleva para 97% o engessamento orçamentário. A PEC foi votada na Câmara há duas semanas, no mesmo dia em que Guedes cancelou sua ida à CCJ da Câmara. Foi uma reação dos parlamentares ao que chamaram de "descaso" do ministro com o Parlamento.

O texto votado no Senado foi fruto de acordo com o presidente da Câmara, Rodrigo Maia. Ele atenuou um pouco do que foi aprovado pelos

deputados na semana passada. Na Câmara, a emenda previa que o percentual de execução obrigatória das emendas de parlamentares seria de 1% da receita corrente líquida. Na CCJ do Senado, o relatório aprovado, feito por Esperidião Amin (PP-SC), mudou o percentual obrigatório para 0,8%, em 2020; e 1%, a partir de 2021. Isso significa que, no primeiro ano, o engessamento será levemente menor.

"MENOS TOMA LÁ DÁ CÁ"

Ontem, Amin disse que a aprovação do projeto não é uma "afronta" ao governo:

— Tenho a certeza, como parlamentarista que sou, de que nós não afrontamos o governo, porque o candidato Jair Bolsonaro, o deputado Jair Bolsonaro e o presidente Jair Bolsonaro podem comemorar. Essa pessoa em três papéis políticos, em três cargos ou em três níveis de responsabilidade pode estar certa de que esse texto vai reduzir o toma lá dá cá.

Teoria do vácuo

A espécie de corredor polonês em que se meteu, por seus próprios atos, o presidente Jair Bolsonaro (PSL) nas últimas semanas redespertou um truismo da sabedoria política: não existe vácuo no poder.

Quem não o exerce com a mínima eficácia logo atrai outros atores sequiosos por praticá-lo em seu lugar. Nesse sentido, a percepção de enfraquecimento episódico do presidente ensejou demonstrações de força do Congresso.

Elas ocorreram seja na votação surpreendente da proposta que engessa mais o Orçamento, seja em conversas menos explícitas sobre manejo autônomo da pauta de votações pelos parlamentares ou sobre reformas profundas para subtrair prerrogativas do Executivo.

O líder que vacila também estimula a concorrência direta. Figuras que cogitam disputar a Presidência da República em 2022 buscam contrastar-se com o incumbente.

Partidos de esquerda esboçam uma união, embora nada tenham dito de novo ou alvissareiro em suas manifestações. Quem esteve mais próximo da corrente que atropelou lideranças tradicionais em 2018 também percebe a oportunidade de dar seus vagidos emancipatórios em relação a Bolsonaro.

Este parece ser o caso do governador de São Paulo, João Doria (PSDB), que correu a declarar apoio entusiasmado ao postulante do PSL tão logo se definiu o segundo turno presidencial. Agora, em entrevista à

Folha, dá a impressão de que começa a tomar certa distância do bolsonarismo governista.

Doria criticou a decisão de determinar a comemoração do golpe de 1964, bem como as tentativas de reescrever a história baseadas no infantilismo ideológico de um núcleo que influencia o Planalto. Também mitigou mensagens belicosas sobre emprego da força policial que difundiu na campanha.

Afirmou que nunca esteve colado a Bolsonaro e que, portanto, não estaria agora se descolando dele. A frase é boa, embora inexata.

Já na montagem de seu secretariado, com quadros de boa qualidade técnica e experiência na gestão pública, João Doria se diferenciava do método heterogêneo utilizado pelo presidente da República para definir os seus ministros.

O afastamento, entretanto, se mostra apenas relativo porque o governador paulista mantém-se alinhado à administração federal em temas centrais, como a reforma da Previdência e a agenda de liberalização econômica.

Afigura-se firme sua conexão com o ministro da Justiça, Sergio Moro, evidenciada na transferência de chefes de facções criminosas para presídios federais.

No conteúdo, Doria ensaia uma correção de rota para melhor. Fica a dúvida —que sempre vai acompanhá-lo após o abandono precoce da prefeitura paulistana— sobre se o faz por mero oportunismo.

Entidades criticam corte orçamentário de 42% em Ciência e Tecnologia

As principais entidades científicas e de ensino superior do país criticaram, em carta conjunta, o congelamento de 42% das despesas de investimento do MCTIC (Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações), equivalente a R\$ 2 bilhões, anunciado pelo governo federal na semana passada.

Segundo elas, áreas importantes como o enfrentamento de epidemias emergentes, a busca por novas fontes de energia e as pesquisas em segurança alimentar podem ser duramente afetadas. “Se essas restrições orçamentárias não forem corrigidas a tempo, serão necessárias muitas outras décadas para reconstruir a capacidade científica e de inovação do país”, afirma o texto, assinado por Academia Brasileira de Ciências, Conselho Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência e Tecnologia e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, entre outras.

O governo anunciou que congelaria R\$ 29,582 bilhões das despesas previstas para este ano em razão da revisão do cenário econômico, com menos crescimento e, por consequência, menor arrecadação.

O congelamento representa 23%

das despesas discricionárias (maneáveis e, por isso, sujeitas a corte) do governo.

Luiz Davidovich, presidente da Academia Brasileira de Ciências (ABC), afirma que o contingenciamento pode impedir o pagamento de bolsas de estudo de pesquisadores.

Em novembro de 2018, os recursos de 2019 propostos para o CNPq, maior agência de fomento à pesquisa ligada ao governo federal, só conseguiriam garantir seu funcionamento até setembro, de acordo com o então presidente do órgão Marcelo Morales.

Agora, Davidovich afirma que talvez só seja possível pagar as bolsas até julho. O CNPq é responsável por 72,8 mil bolsas de estudos e pelo financiamento de projetos de pesquisas em todo o país.

“Já estávamos no mínimo suportável. Agora, pode ser que quem está estudando fora tenha que voltar e quem está na pós-graduação tenha que procurar outro emprego”, diz.

O CNPq afirma que ainda não recebeu do MCTIC a informação de reflexo do contingenciamento no órgão.

Na educação, o governo congelou R\$ 5,839 bilhões, o maior corte em termos absolutos e equivalente a 25% do valor previsto no Orçamento. Em termos percentuais, o maior bloqueio aconteceu no Ministério de Minas e Energia (79,5%). “Um corte desse atinge o país que sofreu com Brumadinho e tem barragens sob risco e impede o desenvolvimento de energias alternativas, elevando nosso atraso na área”, diz Davidovich.

Ainda durante a campanha presidencial, Jair Bolsonaro afirmou que o objetivo era que o índice de investimento chegasse a 3% do PIB até o fim do mandato, somando recursos públicos e privados.

Hoje, porém, esse patamar atualmente está perto de 1,5%, com participação maior de recursos públicos. Na Coreia do Sul essa taxa é de 4%, na União Europeia, 3% e, em Israel, mais de 4%.

Segundo Davidovich, a experiência internacional aponta que cada dólar investido nessa área tem retorno de 3 a 8 vezes maior. “A crise é global, mas os países continuam investindo em ciência porque há retorno. O Brasil está na contramão, e abrir mão desse investimento é condená-lo a ser um país de 4º mundo.”

Após acordo, senadores aprovam PEC do Orçamento impositivo

Daniel Carvalho

BRASÍLIA O Senado aprovou nesta quarta-feira (3) a PEC (Proposta de Emenda à Constituição) que tira do Executivo poder sobre o Orçamento. A regra obriga o pagamento de emendas apresentadas pelas bancadas estaduais.

O relator da proposta, senador Esperidião Amin (PP-SC), diz entender que a PEC engessa todo o Orçamento, tornando-o integralmente impositivo e, por simetria, atinge também estados e municípios.

Hoje, apenas as emendas individuais (aquelas apresentadas por cada parlamentar) são impositivas. A interpretação de que a PEC abrange todo o Orçamento não é consensual entre técnicos do Senado.

“A administração tem o dever de execução das programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”, afirma o parágrafo polêmico da PEC.

Para Amin, será preciso regulamentar essa obrigatoriedade do restante do Orçamento para que o engessamento total tenha um efeito prático.

“Precisa ainda de uma regulamentação constitucional e infraconstitucional”, afirmou.

“O Orçamento é impositivo. Todo o Orçamento. Está estabelecida a regra básica. Não tem o detalhamento. O que fizemos agora? ‘Pessoal, o Orçamento é para valer e não pode ser modificado sem uma razão forte’. Como vai ser a razão? Vai ser escrito ainda”, disse.

O trecho levanta dúvida entre economistas.

“Pela redação, parece que o Orçamento se tornou integralmente impositivo. O maior risco é a regra valer para estados e municípios, que já não conseguem pagar em dia despesas essenciais”, afirmou Marcos Lisboa, presidente do Insper e colunista da *Folha*.

“Se for esse o caso, o ajuste fiscal fica ainda mais difícil. Podemos estar costeando o precipício.”

Felipe Salto, diretor-executivo da IFI (Instituição Fiscal Independente), ligada ao Senado, disse que a mudança não afeta os outros entes da Federação.

“A interpretação que damos é que a PEC do Orçamento impositivo só se aplica às emendas de bancadas. Não significa que o Orçamento inteiro se tornou impositivo. A PEC está restrita às emendas de bancada e aos casos da União”, disse.

Segundo ele, “não há uma automática extensão, [mas] é uma questão de interpretação de fato”.

O texto foi aprovado no Senado uma semana depois de o governo Jair Bolsonaro (PSL) ser derrotado na Câmara.

Nesse intervalo, o Executivo chegou a um meio-termo com o Congresso para que fosse aprovada uma emenda à Constituição que ao menos diluísse o impacto nos cofres da União. Como houve mudanças, a proposta terá de voltar à Câmara.

A PEC aprovada ainda não era o que o governo queria, mas representou um avanço nas negociações com a Câmara e o Senado.





Os senadores aprovaram um aumento escalonado do percentual obrigatório das emendas coletivas (de bancada): 0,8% da RCL (Receita Corrente Líquida) em 2020 e 1% no ano seguinte. A partir de 2022, o valor alocado em emendas será corrigido pela inflação.

O governo queria um escalonamento em quatro anos.

Atualmente, este percentual está fixado em 0,6%. O texto que saiu da Câmara elevava esse percentual para 1% já no primeiro ano, o que representaria, de partida, um aumento estimado por técnicos em R\$ 4 bilhões.

“A decisão sobre o montante destinado às emendas de ban-

cada estadual perpassa pelo contexto econômico atual e pela necessidade que o valor seja suficiente para viabilizar as emendas de bancada estadual”, disse Amin.

Em menos de 12 horas, a PEC foi aprovada na CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) do Senado e em dois turnos no plenário da Casa.

Na comissão, a votação foi simbólica. No plenário, o texto passou por 58 votos a 6 no primeiro turno e por 59 a 5 no segundo.

Outra alteração feita a partir do acordo entre Câmara, Senado e Executivo é a determinação de que emendas de bancada terão de ser apresentadas também no ano seguinte, até que a obra seja concluída.

Colaborou Flavia Lima, de São Paulo

Bomba-relógio

LAURA CARVALHO

Em mais uma prova de força do Parlamento no cabo de guerra provocado pelo governo, a PEC (Proposta de Emenda à Constituição) do Orçamento impositivo foi aprovada nesta quarta-feira (3) pelo Senado e retornará à Câmara dos Deputados para apreciação de alterações.

Quando aprovada em sua primeira versão pela Câmara em caráter relâmpago e por placar acachapante na terça-feira (26), a medida, que retira margem de manobra do Executivo sobre o Orçamento, foi considerada um sinal de alerta para o governo.

Em nota técnica publicada no dia 27, a IFI (Instituição Fiscal Independente) do Senado havia estimado que a obrigação constitucional de gastar 1% da RCL (Receita Corrente Líquida) com as emendas parlamentares de bancadas estaduais ou coletivas teria um efeito fiscal de R\$ 1,7 bilhão em despesas a mais em 2020 e R\$ 7,3 bilhões em três anos, considerando apenas

um reajuste pela inflação dessas despesas a partir de 2021.

A mudança no texto que foi aprovado pelo Senado para 0,8% da RCL em 2020 e 1% em 2021 reduz um pouco esse custo para o ano que vem, mas não deve alterar muito o efeito acumulado da medida.

O problema é que as projeções anteriores da própria IFI apontavam que o governo descumpriria a regra do teto de gastos já em 2021 pela falta de margem de manobra para realizar mais cortes.

Na projeção, restariam apenas R\$ 69,5 bilhões no Orçamento em 2021 após a realização das despesas obrigatórias, ou seja, bem menos do que os R\$ 80 bilhões necessários para manter o funcionamento básico da máquina pública.

O governo teria duas opções nesse caso: paralisar a máquina e lidar com as consequências drásticas de um shutdown ou descumprir a regra do teto de gastos, disparando os

gatilhos automáticos previstos no texto constitucional.

No segundo caso, fica proibido o aumento de despesas obrigatórias acima da inflação —o que implica não conceder nenhum aumento real do salário mínimo—, além do reajuste nos salários de servidores e novas contratações.

Para além do custo político-institucional envolvido, a IFI projeta que o acionamento desses gatilhos não seria suficiente para levar as despesas de volta ao teto.

Ou seja, a projeção é de descumprimento recorrente do teto de gastos a partir de 2021, tornando os gatilhos permanentes até uma eventual revisão da regra.

Segundo a IFI, a aprovação da PEC do Orçamento impositivo aumenta as chances de que essa bomba-relógio estoure já no ano que vem, em 2020.

Conforme apontou um estudo do





ano passado da pesquisadora Vilma Pinto, do Ibre (FGV), nem a aprovação da reforma da Previdência, cujos maiores impactos só se fariam sentir em um prazo mais longo, nos afastaria desse cenário.

Após um longo período de desgaste envolvendo a reforma da Previdência e outras agendas que lhe são caras, o governo pode deparar-se, portanto, com a necessidade de obter três quintos dos votos necessários para rever a PEC do teto de gastos no Congresso em meio a uma agitação no mercado e a uma perda de popularidade ainda maiores do que as do atual cenário.

A política de “laissez-faire” do governo, que agora consiste não apenas em contar com a sorte para a resolução dos problemas mas também em negar a própria existência deles —como revelam as recentes declarações do presidente sobre os dados de desemprego do IBGE—, manterá o país bem no fundo do poço que levou à sua eleição.

Resta saber se o colapso pode beneficiá-lo mais uma vez.

Um Orçamento amenizado



O tema chegou ao Senado em regime de urgência e acabou votado em dois turnos rapidamente, como ocorreu na Câmara dos Deputados

O Senado aprovou ontem, em regime de urgência e nos dois turnos exigidos pelo regimento, a proposta do Orçamento impositivo, que torna obrigatória a execução de emendas parlamentares de bancada. No primeiro turno, 58 senadores votaram a favor e 6, contra. No segundo, o placar foi de 59 votos a 5.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 39/2019 prevê que, em 2020, a aplicação de recursos seja limitada a 0,8% da receita corrente líquida (RCL) do exercício financeiro anterior (no caso, 2019). A partir de 2021, passa a ser de 1%. Hoje, o governo é obrigado a aplicar 1,2% da RCL nas emendas individuais, mas não há obrigação para as de bancada, que são propostas, em conjunto, por deputados e senadores.

No texto aprovado na semana

passada pela Câmara, não havia esse escalonamento: ia direto para 1% no ano que vem. A mudança foi decidida em acordo com o governo — um pedido direto do ministro da Economia, Paulo Guedes — e adotada pelo relator na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado, Esperidião Amin (PP-SC), no parecer, aprovado no início da tarde pelo colegiado.

O objetivo é “que haja uma adaptação do Executivo à nova realidade das emendas impositivas de bancada”, justificou o senador. Na prática, a PEC deixa o governo sem muito espaço para remanejar despesas, porque exige a aplicação de valores que poderiam ser deixados para depois. O impacto da medida chega a R\$ 27 bilhões em três anos, disse o senador Major Olímpio (PSL-SP), líder do partido na Casa, na última terça-feira.

Próximos passos

Como foi mudado, o texto agora volta para a Câmara, para ser novamente votado pelos deputados. Na semana passada, foi necessária menos de uma hora para aprovar a PEC em dois turnos de votação, durante a noite de 26 de março. Na prática, a PEC deixa o governo sem muito espaço para remanejar despesas, porque exige a aplicação de valores que poderiam ser deixados para depois. O impacto da medida chega a R\$ 27 bilhões em três anos, disse o senador Major Olímpio (PSL-SP), líder do partido na Casa, na última terça-feira.

Como foi mudado, o texto agora volta para a Câmara, para ser novamente votado pelos deputados. O presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ), disse que a votação deve acontecer em três ou quatro semanas. Na terça-feira da semana passada, os deputados aprovaram a PEC em tempo recorde, em uma noite.

A aprovação rápida foi na direção contrária da expectativa do governo, que pretendia flexibilizar ainda mais o Orçamento, por meio da PEC do pacto federativo. Pelas emendas, os parlamentares influenciam na aplicação dos recursos públicos. Todo ano, eles incluem ou mudam itens do projeto de Orçamento enviado pelo governo, para cumprimento de compromissos políticos assumidos durante a campanha.