**[O debate sobre a adoção do orçamento público impositivo](https://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/o-debate-sobre-a-adocao-do-orcamento-publico-impositivo)**

TER, 13/08/2013 - 08:40

ATUALIZADO EM 02/09/2013 - 09:00

**Orçamento público impositivo?**

**Prof. Godofredo Pinto**

Mais uma vez – só que agora com maior ênfase -, está sendo recolocada na cena política brasileira, a tese da adoção em nosso país do Orçamento público impositivo.

Com freqüência, quando se debate sobre reforma política e, especialmente, quando há eleição para Presidência de Casas Legislativas, aparecem posicionamentos políticos favoráveis a uma mudança na legislação relativa à implementação do disposto no Orçamento Público. Em nome do aprofundamento da independência do Parlamento face ao Poder Executivo, dever-se-ia adotar o Orçamento impositivo - ou seja, **as modificações no Orçamento aprovadas pelos parlamentares teriam obrigatoriamente que serem implementadas pelo Poder Executivo** -, ao invés de termos o Orçamento indicativo, tal como vigora atualmente.

Este posicionamento independe da coloração político-partidária de quem o defende. Afinal, na última eleição para Presidência da Câmara de Deputados, os candidatos Henrique Eduardo Alves (PMDB) e Chico Alencar (PSOL), defenderam posições assemelhadas acerca desta questão.

Independentemente da constitucionalidade ou não de um projeto de Orçamento público impositivo, penso que, politicamente, tal proposta expressa uma visão superficial e distorcida do sistema democrático em que vivemos.

É natural e lógico que num sistema de governo **parlamentarista** - onde o povo elege apenas parlamentares, e no qual os governantes são escolhidos pelo Parlamento, sendo este a única instância de poder com delegação popular direta de representação -, o Orçamento aprovado **pelo Poder Legislativo seja sim impositivo**. Em verdade, quando o Governo é mera extensão do Poder Legislativo, não há porque os governantes pretenderem ter algum tipo de autonomia relevante em relação ao Poder eleito que os indicou, inclusive no tocante à alocação de recursos referentes a ações governamentais. **Afinal, o povo não votou em governante algum, mas sim em partidos políticos que, em princípio, apresentam programas de Governo a serem efetivados pelos que vencerem as eleições**.

Outrossim, no sistema de governo presidencialista, tem-se duas instâncias de poder com delegação popular direta de representação – o Poder Executivo e o Poder Legislativo. O povo vota, de um lado, no governante – o qual, em princípio, apresenta **um programa de Governo, assume compromissos com ações de políticas públicas** e, portanto, deve ser o responsável pela elaboração e propositura de alocação dos recursos públicos -, e de outro lado, vota nos parlamentares – os quais, como **legisladores e fiscalizadores do Governo, devem aprovar ou não o Orçamento proposto pele Chefe do Poder Executivo eleito para governar, podendo sugerir acréscimos ou mudanças via emendas de caráter indicativ**o.

Certamente o povo cobrará é do governante eleito o cumprimento de seus propalados compromissos de campanha, não sendo lógico que um Parlamento não eleito para governar tenha poderes para impor determinadas alocações de recursos públicos que podem eventualmente conflitar com diretrizes programáticas aprovadas pelas urnas.

Entendo que cada sistema de Governo tem a sua própria lógica e dinâmica democráticas.

No Presidencialismo, **cada um dos dois Poderes de representação direta da população – que devem ser (relativamente) independentes, mas também (relativamente) harmônicos – tem suas prerrogativas, funções e limites de atuação logicamente definidos na Constituição**.

Pretender inocular no Presidencialismo princípios e práticas típicas do Parlamentarismo é um equívoco gravíssimo que decorre, ou de uma insuficiente reflexão sobre a Democracia e suas instituições, ou de recidivas próprias das eternas “viúvas” do parlamentarismo rejeitado pelo nosso povo, ou de eventual oportunismo de quem, em sendo derrotado na disputa pelo Poder Executivo, deseja, através de um expediente *ad hoc,*“administrar” ao interferir profundamente nas ações político-administrativas daquele que o povo escolheu para governar.

Godofredo Pinto – Prefeito (2002-2008) e Vice-Prefeito (2001-2002) de Niterói pelo PT; Dirigente da Frente Nacional de Prefeitos (2005-2008); Presidente Regional do PT/RJ (1996-1997); Deputado Estadual (1983-1994); Líder do PT na ALERJ (1991); Fundador do PT e membro de sua Comissão Diretora Nacional Provisória (1980); Fundador (1977) e Presidente do Centro Estadual dos Professores (CEP) de 1979 a 1984; 1º Vice-Presidente da Confederação dos Professores do Brasil (1985-1986), hoje denominada Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação; Professor da UFF.

**Orçamento Autorizativo ou Impositivo: que diferença faz?**

**[set 2013](https://obarometro.wordpress.com/2013/09/04/orcamento-autorizativo-ou-impositivo-que-diferenca-faz/)**

Posted by [Glauco Peres da Silva](https://obarometro.wordpress.com/author/glaucoperes/) in [Assuntos diversos](https://obarometro.wordpress.com/category/assuntos-diversos/), [Política e Economia](https://obarometro.wordpress.com/category/politica-e-economia/)

A Câmara de Deputados aprovou na última semana alteração na legislação que rege a elaboração do orçamento público. **A principal mudança se dá com relação ao papel que caberá ao Executivo diante das emendas orçamentárias propostas pelos parlamentares.**

De acordo com o texto, no que tange às emendas, **o orçamento passa a ser impositivo ao invés de autorizativo**. Para muitos, a pergunta que segue é: ‘e daí?’. Qual a importância dessa alteração de legislação?

Pois bem. Já foi discutido aqui em outros dois post, um que falava sobre o sistema presidencialista brasileiro e outro que discutia a suposta necessidade de reforma política no Brasil, que o sistema político brasileiro funciona bem, apesar dos sombrios prognósticos que assombravam os estudantes de ciência política no final dos anos 80 e anos 90.

A causa suposta para este resultado positivo **atualmente é a concentração de poderes nas mãos do Executivo**. Com diversos instrumentos em mãos, este Poder teria a capacidade de concretizar a sua agenda e, assim, governar o país. Sob esta ótica, **a peça orçamentária é uma ferramenta importante que dá ao Poder Executivo esta capacidade de implementar suas políticas.** Por isto, as alterações sobre esta legislação são importantes.

Para compreendermos o que está em jogo, é preciso antes entender o que significam estes dois tipos de orçamento. No caso brasileiro atual, o orçamento é uma peça **autorizativa. Isto significa que o Executivo está autorizado, mas não obrigado, a gastar o dinheiro programado nas diferentes rubricas desta proposta**. Ele tem capacidade discricionária para decidir o que fazer. Já em um orçamento impositivo, o Poder Executivo perde essa discricionariedade e, ao contrário, é obrigado a realizar os gastos propostos. O que pode-se deduzir disto?

À primeira vista, o Poder Executivo, **se perde capacidade de escolha, perde também poder**. Esta situação nos aproximaria ao cenário pessimista sobre o funcionamento do sistema político no Brasil. Ou seja, criaria ingovernabilidade.

Porém, há que se avaliar a proposta e ela ameniza o quadro.

A IMPORTÂNCIA DE CONSIDERAR O SISTEMA DE GOVERNO – PRESIDENCIALISTA E COM PODER DE DECISÃO PARA QUEM TAMBÉM TEM A RESPONSABILIDADE – EXECUTIVO.

De acordo com as informações veiculadas, **a proposta aprovada torna o orçamento impositivo apenas no que tange às emendas orçamentárias propostas pelos parlamentares**.

**O governo agora não teria mais condições de utilizar a execução destas proposições como moeda de negociação junto aos parlamentares para aprovação de seus projetos.**

Apesar desta negociação individual não ser confirmada por várias pesquisas sobre o tema, recorrentemente se refere a esta relação como um **tipo problemático de funcionamento do sistema político nacional.**

**Desta maneira, a obrigatoriedade da execução das emendas evitaria um certo desgaste entre o Poder Executivo e Legislativo e daria a este último maior autonomia para posicionar-se da maneira que achar mais conveniente diante das propostas levadas a ele**.

Se a diminuição de poder pelo Executivo é um problema, o fortalecimento do Legislativo pode ser **um meio de resolver as frustrações que se tem com a performance dos políticos no país**. Além disto, deve-se ressaltar que **a parcela do orçamento destinada aos deputados, no caso da aprovação do orçamento impositivo, se reduz**. Atualmente, cada parlamentar pode propor R$ 15 milhões, mas passaria a R$ 10,4 milhões. Esta redução aumentaria a parcela do orçamento nas mãos do Executivo em aproximadamente R$ 2,4 bilhões, o que não pode ser desprezado.

**Assim, a mudança que está sendo votada caminha no sentido de reduzir os instrumentos nas mãos do Executivo para implementação de sua agenda**. Ainda que seja muito pouco para tornar o sistema instável, a direção do movimento é perigosa, se a estabilidade do sistema depender mesmo da capacidade do governo em executar suas políticas. Porém, aparentemente o movimento é de pequena dimensão e a organização do Legislativo em torno dos líderes partidários e, portanto provocadora de uma coordenação das ações entre os Poderes, não será alterada. Sem dúvida, se aprovada, esta alteração demandará maiores investigações.

# As consequências (e os riscos) do Orçamento Impositivo

## **Medida que deve ser aprovada pelo Congresso reduz as barganhas entre governo e parlamentares, mas fortalece os currais eleitorais pelo país**

Por **Gabriel Castro e Laryssa Borges, de Brasília. Revista Veja**

access\_time2 set 2013, 07h10

Em um país com regime democrático em constante evolução, **os debates sobre o Orçamento da União deveriam ser uma das principais prioridades do Congresso Nacional, com reflexões sérias sobre recursos a serem garantidos para áreas como saúde, educação e obras de infraestrutura.**

Não é o caso do Brasil.

Agora, os parlamentares se preparam para aprovar um o projeto que cria o chamado Orçamento Impositivo – que, de impositivo, **tem apenas a liberação das emendas dos próprios parlamentares.** Os defensores do projeto no Congresso afirmam que, com isso, o jogo de interesses entre Executivo e Legislativo perde força. É verdade. Mas a medida cria outro problema porque amplia o poder dos deputados de manter seus currais eleitorais com dinheiro público.

A proposta em discussão tem chances reais de **potencializar o clientelismo eleitoral**. As emendas costumam ser utilizadas pelos parlamentares para bancar obras e melhorias nas cidades em que se concentram sua base de apoio. Uma escola ou um ginásio de esportes se tornam alavancas de votos. E são parte essencial do relacionamento dos parlamentares com os prefeitos, importantes cabos eleitorais. **Com a garantia de que os recursos sairão dos cofres públicos, ficará mais fácil negociar (no bom e no mau sentido) com o gestor municipal a contrapartida para os recursos milionários**.

“Se dependesse da minha vontade, nós nem teríamos esse dispositivo das emendas parlamentares. Não é o melhor modelo para a aplicação de recursos públicos e possibilita a inversão de prioridades”, diz o senador Álvaro Dias (PR), vice-líder do PSDB no Senado.

**Análise: Será o fim da barganha? Quem viver, verá**

O Orçamento Impositivo já foi aprovado em dois turnos na Câmara e será agora debatido no Senado. Se aprovado, **exigirá o pagamento compulsório de emendas parlamentares e, acima e tudo, uma mudança nos costumes dos congressistas.** O texto aprovado pela Câmara estabelece que **as emendas terão o valor de 1% da Receita Corrente Líquida da União. Isso equivaleria, em 2013, a pouco mais de 11 milhões de reais por parlamentar**.

Pelo modelo atual, o montante é de **15 milhões,** mas não há garantias de que esse valor será realmente desembolsado. Com **a mudança na lei por meio de uma emenda constitucional, os parlamentares terão a certeza de que os recursos sairão dos cofres públicos**.

Por que as emendas são importantes?

**Porque, por meio delas, os deputados conseguem destinar recursos aos seus redutos eleitorais**. A inauguração de uma ponte ou uma quadra esportiva rende dividendos políticos com a população e com prefeitos que fazem parte da rede de apoio ao deputado ou senador. Nos últimos anos, muitos casos de corrupção envolvendo emendas parlamentares também vieram à tona. A dificuldade na fiscalização dos recursos favorece os desvios.

Como funciona hoje?

Cada deputado t**em direito a 15 milhões de reais em emendas individuais ao Orçamento anual.** Mas cabe ao governo federal decidir se aplica ou não os recursos. A presidente Dilma Rousseff, alegando razões econômicas, **cortou boa parte das emendas nos três anos de seu governo.**

Como ficaria com as novas regras?

O governo teria de aplicar em emendas **1% da Receita Corrente Líquida da União.** Em 2013, isso equivale **a 6,75 bilhões de reais** – 11,3 milhões por parlamentar. Se houver risco de o governo fechar o ano no vermelho e surgir a necessidade de um corte, as emendas só podem ser contingenciadas na mesma proporção que atingir o restante do Orçamento.

A proposta, de pleno interesse dos parlamentares vai ser aprovada pelo Senado – restam apenas alguns ajustes. É esta certeza que motiva o Palácio do Planalto a trabalhar agora para tentar amenizar a derrota anunciada. O governo, que **já centraliza mais de 80% do Orçamento, é contra o projeto nos moldes aprovados pelos deputados.** Para o Executivo, a medida significaria menos liberdade na aplicação dos recursos do Orçamento e menos poder de barganha sobre o Congresso.

A proposta do governo **vincula 50% dos recursos das emendas à saúde**.

O Executivo acredita que, assim, parte dos custos atuais passariam a ser cobertos pelas emendas. **Lideranças da Câmara sinalizaram com a possibilidade de uma vinculação menor, de cerca de 30%. O Planalto não aceitou. Agora, a hipótese mais plausível em jogo estabelece 40% de vinculação.** É o que defende o presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), principal articulador da tramitação da proposta. Outra possível mudança no texto é a previsão de **que esses recursos possam ser usados também para custeio, e não apenas investimento.**

Independentemente das versões desses acordos preliminares, não há consenso. O texto vai ser discutido em uma reunião de lideranças partidárias na próxima terça-feira. Eles devem elaborar uma proposta que não desagrade ao governo e, ao mesmo tempo, tenha o consentimento dos parlamentares. A preocupação é construir um acordo que seja aceito também pelos líderes partidários da Câmara dos Deputados, já que a alteração no Senado devolverá o texto para uma votação final na casa vizinha.

Uma coisa é certa: se o texto for aprovado da forma que está, o governo vai recorrer ao Supremo Tribunal Federal (STF), porque acredita que a proposta fere a Constituição. No voto, o Planalto sofreu uma grande derrota. Apenas a bancada do PT decidiu se opor ao projeto e ficou falando sozinha: foram 376 votos a favor, 59 contrários e 5 abstenções. “Não há como o Executivo ser obrigado por outro poder a gastar determinado recurso”, diz o líder do PT no Senado, Wellington Dias (PI). Ele reconhece, entretanto, que qualquer resistência ao projeto seria infrutífera. Resta negociar: “Vamos encontrar um entendimento”, afirma.

Curral eleitoral – Pouco importa o formato do texto que for aprovado, a transformação das emendas em obrigatórias deve alterar a dinâmica de negociação entre o Executivo e o Legislativo. O balcão de negócios entre Planalto e Congresso pode, em tese, ter fim: o governo não terá como liberar emendas em troca de apoio nas votações importantes, nem os deputados e senadores poderão impedir votações para forçar o governo a liberar as emendas. Mas isso não significa que o Orçamento Impositivo é um avanço para o país.

Um simples raciocínio indutivo provoca desconfiança: os parlamentares que não cassaram o mandato do deputado presidiário Natan Donadon serão capazes de aplicar com lisura um Orçamento individual desse montante? São os mesmos deputados que aceitam destravar votações após negociar, de forma pouco republicana, a liberação de recursos ou a indicação de cargos. Os mesmos congressistas que jogaram o Parlamento em uma constante crise de representatividade.

<https://senado.jusbrasil.com.br/noticias/112076716/pec-do-orcamento-impositivo-e-aprovada-em-primeiro-turno>

O Senado aprovou nesta terça-feira (5), em primeiro turno, a Proposta de Emenda a Constituição (PEC) 22A/2000, que torna obrigatória a execução de emendas parlamentares ao Orçamento da União e cria uma fonte de financiamento estável para a saúde pública.

Conhecida como PEC do Orçamento Impositivo, a proposta foi aprovada após mais de duas horas de discussão, por 62 votos favoráveis, 9 votos contrários e nenhuma abstenção. A medida ainda terá que passar por mais um turno de votação em Plenário, antes de seguir para Câmara dos Deputados.