

Os Perigos Decorrentes do Não Funcionamento da CMO: Quem Ganha e Quem Perde com isso?¹



Leandro Machado Azevedo²

A Constituição Federal determina que as matérias orçamentárias sejam apreciadas, por uma comissão mista especializada e de funcionamento permanente. Criada pela Carta Magna, em 1988, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) é, na verdade, uma resposta à histórica preponderância do Poder Executivo, sobre o Legislativo, e à prevalência dos anseios políticos de alguns sobre os de todos ou pelo menos a maioria de nós. Seu efetivo funcionamento positiva mais um importante passo rumo à democratização dos processos decisórios de nosso País.

Dada a importância e a singularidade da CMO, cabem algumas reflexões, sobre sua atípica atividade, em tempos de pandemia do novo coronavírus: por que há tamanha demora, na instalação da Comissão, nestes últimos dois anos? Haveria entraves políticos ou disputas de poder que respondessem por este atraso? Quais os perigos dos ritos sumaríssimos impostos pelos Presidentes das Casas Legislativas? Como se nota, são inúmeras as questões que carecem de análise sob o prisma democrático e republicano.

O estado de calamidade pública, decretado em 2020, autorizou o governo federal a elevar os gastos públicos, isentando-o do cumprimento da meta fiscal, medida certamente necessária ao enfrentamento da pandemia. Instituiu-se ainda uma comissão mista temporária, para acompanhar a situação fiscal e as execuções orçamentária e financeira das medidas relacionadas à citada emergência. Entretanto, as competências dessa comissão temporária não se confundiriam com as competências e atribuições constitucionais da CMO, que deveria funcionar permanentemente e ser instalada, *ipsis litteris* Resolução do Congresso Nacional, “até a última terça-feira do mês de março de cada ano, data em que se encerra o mandato dos membros da comissão anterior”.

1 Versão revisada de texto publicado, como “Riscos Orçamentários em Cenários Extremos”, em “Folha de S. Paulo”, <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/07/riscos-orcamentarios-em-cenarios-extremos.shtml?origin=folha>, em 6 jul. 2021.

2 Analista de Processo Legislativo do Senado Federal, Especialista em Gestão Governamental e Políticas Públicas e Pós-graduando em Orçamento Público, pelo Instituto Legislativo Brasileiro. Email: lmachado@senado.leg.br.

Quem são os agentes beneficiados por não termos, até hoje, uma CMO instalada e funcionando plenamente? Revisitemos fatos pretéritos.

A comissão competente para apreciar os projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e de Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2021, para estarcimento de todos, só veio a ser instalada, em 25 de fevereiro último, com quase 11 meses de atraso. A demora, inicialmente atribuída ao isolamento social, foi se revelando como inabilidade política para se resolver, dentre outras questões, sobre a Presidência da CMO e a distribuição de cadeiras entre os partidos políticos na Comissão. Tal atraso é, em si mesmo, um prejuízo democrático que posteriormente foi recalculado (e mantido) como manobra política.

O tensionamento político teve fundamento na importância do cargo de Presidente da Comissão, tanto pelo ângulo financeiro-orçamentário quanto pelo político-estratégico. O imbróglio inédito, que teve correlação com a disputa, pelo comando da Câmara dos Deputados, afetou seriamente todo o ciclo orçamentário corrente. Cabe lembrar que o presidente da CMO, em 2020, deveria ser, por alternância, um deputado e o comando da Comissão seria um importante trampolim para um dos grupos opostos capitaneados pelos deputados Rodrigo Maia e Arthur Lira. O grupo apoiador do parlamentar eleito presidente na CMO tem, historicamente, mais força política para a eleição do ano subsequente nas Casas Legislativas.

Coincidência ou não, observe-se que a CMO 2020 foi instalada apenas após a definição da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Não à toa, a candidata Deputada Flávia Arruda, apoiada pelo vitorioso Presidente Arthur Lira, foi eleita Presidente da Comissão em fevereiro deste ano e, em seguida, alçada a ministra-chefe da Secretaria de Governo do Brasil.

É cediço que cenários extremos exigem uma resposta rápida na construção de soluções que permitam o funcionamento das instituições. Neste diapasão, o Congresso Nacional organizou prontamente um sistema de deliberação remota, garantindo-se um bicameralismo ativo mesmo em tempos de exceção. Entretanto, as medidas adotadas, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, chanceladas por ambas as Mesas Diretoras, demoveram importantes colegiados e etapas do processo legiferante e promoveram, assim, uma centralização decisória em alguns poucos interlocutores com o Executivo.

A simplificação dos processos, à primeira vista, parece ser salutar. Contudo há sérios riscos em se ignorar que processos mais dificultosos, construídos democraticamente, em tempos não-calamitosos, trazem segurança e controle necessários ao próprio exercício da democracia. Imperioso ressaltar que as soluções técnicas e novidades processuais terminaram por reforçar ainda mais a autoridade e o protagonismo dos Presidentes das Casas, em detrimento à importância de outros agentes da estrutura política congressual, não sendo possível descartar que talvez tenham sido idealizadas para também assegurar o predomínio do controle da agenda e para diminuir a quantidade e a qualidade dos agentes intermediários com poder de veto.

Diante deste cenário, e após tentativas frustradas de instalação da CMO, o então Presidente Alcolumbre, aliado do Executivo, exarou um ato, como Presidente da Mesa do Congresso Nacional, que avocou, para o Plenário do

Congresso, a apreciação do PLDO para 2021, excepcionando uma competência constitucional com um mero ato normativo, incorrendo, em nossa opinião, em séria afronta à sistemática constitucional.

De maneira ilustrativa, comparando o jogo político a um jogo de xadrez, é como se o enxadrista tivesse peças importantes, como torres, cavalos ou bispos, reduzidas, por assim dizer, à relevância de peões, restando apenas uma ou duas peças relevantes à segurança do rei. As mudanças desse regramento não estão descritas no manual das normas conhecidas e observadas por todos faz muitos anos; foram instituídas por um dos jogadores, supostamente empoderado, por normas infraconstitucionais, isto é, diferentes das seguidas pelas federações enxadrísticas nacionais, como dono do jogo.

A representatividade daqueles que estariam em posições estratégicas e que teriam condições de interferir no debate democrático foi comprimida pela centralização de poder de agenda e de veto daqueles que mudaram as regras do jogo. Curiosamente, nenhum dos partidos com representação no Congresso Nacional reclamou – o que aponta para o sucesso da negociação efetuada pelos interlocutores – e o PLDO para 2021 foi aprovado, em Plenário, sem a discussão, o controle e a transparência adequados, ou seja, sem as travas de segurança do devido processo legislativo orçamentário.

Para completar o “novo normal”, a Comissão Mista de Orçamento, que deveria ser instalada, até 30 de março deste ano, para apreciar o PLDO e PLOA para 2022, sequer ainda teve indicação de seus membros, pelas Lideranças partidárias³, a despeito de todas as soluções tecnológicas orgulhosamente ostentadas pelas Casas e das atividades de outras comissões temporárias e permanentes, além, claro, do recente funcionamento da CMO, por dois meses neste ano, visando à votação do PLOA 2021.

Quanto à inércia das Lideranças partidárias na indicação de congressistas aos assentos da CMO, há remédio regimental para isso: esgotado o prazo, e não havendo indicação pelos Líderes, a norma regimental prevê que as vagas sejam ocupadas, pelos parlamentares mais idosos, dentre os de maior número de legislaturas, mediante publicação da Secretaria da CMO. Esta solução poderia ter sido adotada em 2020, em lugar de se extrapolar um preceito constitucional, e também agora, em 2021.

Resta comprovado: há solução tecnológica, regimental e até sanitária; o que não há é vontade política. Não é a pandemia que atrapalha o funcionamento deste Colegiado. A concentração decisória, o controle de agenda e o apartamento de agentes de veto têm conferido lógica sistemática à cadência legislativa vigente no âmbito do Congresso Nacional.

Democracia não é um regime de concessão; é, sim, um regime de conquista em que assimetria de informação é determinante indesejado, no jogo político, pois retira do cidadão, titular do poder político, o direito elementar de fazer escolhas bem informadas, o que contraria um dos pressupostos básicos do próprio regime. Dessa maneira, o efetivo funcionamento da CMO é extremamente necessário para manter as medidas fiscais no bom caminho democrático.

³ O presente artigo foi escrito em 24 de junho de 2021, enquanto a CMO fora instalada apenas em 7 de julho de 2021.