

# O Processo Legislativo Orçamentário em Transformação



**Romulo de Sousa Mesquita<sup>1</sup>**

No dia 15 de julho de 2021, o Congresso Nacional (CN) aprovou o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para 2022. Nesse mesmo dia, mais cedo, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização (CMO) do CN também aprovou, a toque de caixa, o relatório entregue, pelo relator, um dia antes, às 23h 50m, abrindo-se mão de prazos para análise do seu conteúdo.

Essa apreciação açodada foi prevista, por técnicos, que avaliavam que, a exemplo de 2021, o PLDO de 2022 passaria pela CMO, como um raio, sem que cumprisse seu desiderato de aperfeiçoar a proposta, a partir de sugestões e deliberações, encaminhadas em um ambiente democrático, como prevê a Constituição Federal de 1988 (CF 1988). Mais que isso, procedimentos e regras internas da CMO estão sendo relativizados ou, simplesmente, alterados durante o processo orçamentário. Quais podem ser as causas dessa aparente transformação? A CMO caminha para sua extinção?

Modificações na forma de apreciação das propostas orçamentárias no CN não são inéditas e, normalmente, estiveram associadas a eventos de crises institucionais no País. Idas e vindas, na disputa de poder entre os Poderes Legislativo e Executivo, no âmbito do processo orçamentário, fazem parte dessa relação, o que pode ser verificado, com uma rápida regressão na história desse instituto.

A Constituição de 1946 (CF 1946), que surgiu com a redemocratização do País, é um dos referenciais da norma constitucional vigente no tocante ao processo legislativo orçamentário. Nela não se impunham restrições ao Poder Legislativo, de modo que os parlamentares podiam alterar a proposta orçamentária do Executivo de forma ilimitada e, até mesmo, criar despesas novas sem os cancelamentos compensatórios (GONTIJO, 2004).

Com a ascensão do governo militar e posterior promulgação da Emenda Constitucional nº 1 (EC 1), de 1969, que alterou a Constituição Federal de 1967 (CF 1967), o Poder Legislativo transformou-se em um “homologador” da

<sup>1</sup> Mestre em Poder Legislativo, especialista em Direito Público, Pós-Graduando em Orçamento Público, Advogado, Diretor Administrativo da Câmara dos Deputados, Brasil. Email: romulo.mesquita@camara.leg.br.

proposta advinda do Poder Executivo. A Carta retirou dos parlamentares aquele poder irrestrito de emendar o orçamento (art. 67) e criou a CMO (art. 66, § 1º), centralizando-se os procedimentos do processo legislativo orçamentário, em contraste com a flexibilidade existente na CF 1946.

Com a nova alternância do poder e o restabelecimento do regime democrático, a promulgação da Constituição de 1988 trouxe um modelo misto, para o processo legislativo orçamentário, assimilando-se características das Cartas anteriores. Houve a reintrodução do poder de emendar as leis orçamentárias, mas, diferentemente da CF 1946, limitou-se o parlamentar, com algumas regras, sobretudo as relacionadas com a criação de despesas. Além disso, fortaleceu a CMO como instância para a tomada de decisão relacionada ao PLO, no âmbito do CN (GRAVA, 2017).

Ao longo desses 33 anos da Carta Cidadã, a CMO sofreu algumas importantes transformações normativas incrementais e, coincidência ou não, surgiram em momentos de crises institucionais, como parece ser o atual momento do País.

De 1988 a 2021, pode-se dividir o histórico de regulamentações internas em cinco fases. A primeira coincide com o período pós-aprovação da CF/1988. Ainda com uma incipiente estrutura organizacional, a CMO funcionou graças ao acordo de procedimentos genéricos, costurado pelo então presidente do Senado Federal, Senador Nelson Carneiro, em 27 de setembro de 1989, que levou à aprovação da Resolução nº 1, de 1991-CN. Simples e com apenas 28 artigos, serviu de referencial para as resoluções afins que surgiram posteriormente.

A fase seguinte foi marcada, pela crise dos “anões do orçamento”, a qual trouxe a Resolução nº 2, de 1995-CN, e a Resolução nº 1, de 1999-CN, que procuraram sanar várias e graves omissões do texto regimental anterior relacionadas à atuação desse grupo criminoso. Esse conjunto de regulamentações limitou a atuação individual dos parlamentares e relatores, definiu elementos mais precisos, para os relatórios, e valorizou a decisão colegiada. O efeito foi a centralização do processo orçamentário, privilegiando-se os interesses da instituição e da coalizão governamental (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008).

A terceira fase se iniciou com a apresentação da Resolução nº 1, de 2001-CN, logo após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A Lei surgiu num contexto de crise, entre os entes federativos, ocasionada pelo crescente desequilíbrio fiscal e consequente endividamento do Estado, razão pela qual foram instituídas normas e diretrizes para o controle dos gastos, além de prever severas punições quanto ao seu descumprimento (SILVA; BONACIN, 2011). Com a Resolução, o regimento interno da CMO foi atualizado, novas relatorias foram instituídas, houve o aprimoramento da fiscalização, da atuação do órgão junto ao TCU e suas atribuições foram distribuídas entre os comitês, tornando-se mais criteriosa a avaliação de receitas e a distribuição de recursos entre as bancadas (GRAVA, 2017, p. 93).

A grande transformação veio, na quarta fase, com a Resolução nº 1, de 2006-CN, que sofreu algumas alterações posteriores, com a Resoluções nºs 3, de 2008-CN, 3, de 2013-CN e, por fim, 3, de 2015-CN. Tais alterações, entretanto, já vinham sendo desenhadas, desde 2003, logo após o Partido dos Trabalhadores (PT) ser eleito,

no pleito de outubro de 2002, inaugurando uma nova ordem política no País. Esse período de transformações iniciou-se com a Resolução nº 3, de 2003-CN, que, além de disciplinar as emendas coletivas, previa o fim da vigência da Resolução nº 1, de 2001-CN, e suas alterações, a partir de agosto de 2004. Como essa previsão não aconteceu, até a data limite, o Senador José Sarney negociou um acordo com as lideranças, no intento de manter os efeitos da RCN nº 1, de 2001, até a elaboração da nova resolução, a qual só ocorreu em 2006, sob a relatoria do Deputado Ricardo Barros (GRAVA, 2017).

A nova Resolução, que ainda vige, estabeleceu um conjunto inédito de regras restritivas no âmbito da CMO. Com 161 artigos e 16 capítulos, trouxe regras específicas, para cada categoria de proposições legislativas orçamentárias que tramitam na Comissão, introduziu a renovação integral de todos os membros da comissão permanente a cada ano, o rodízio entre das relatorias entre as Casas legislativas e novas atribuições para a presidência, dentre outras. Com as alterações, em 2008 e 2015, houve modificação das áreas temáticas, criação de subáreas e mudanças na quantidade de emendas de remanejamento. Ainda, com a aprovação da Emenda Constitucional do Orçamento Impositivo (EC nº 86, de 2015), fixou-se montante das emendas individuais de execuções orçamentária e financeira obrigatória em 1.2% da Receita Corrente Líquida.

A quinta e última fase, ainda em curso, teve início, no processo de *Impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2015. Esse caminho de volta ao fortalecimento do Poder Legislativo passa, pela EC nº 86, de 2015, mas também de outras propostas aprovadas ou em tramitação, no CN, que flexibilizam as regras, permitindo-se desvinculações de receitas a determinadas despesas, bem como a redução de algumas despesas obrigatórias e a retirada do Plano Plurianual da Constituição, a exemplo das Propostas de Emenda à Constituição (PECs) nºs 186, 187 e 188, de 2019.

Mais recentemente, o instituto das emendas de relator (Resultado Primário – RP 9) ganha força, em meio à crise sanitária provocada pela Covid-19, de modo a alocar recursos estratosféricos, da ordem de mais de R\$ 30 bilhões, na lei orçamentária, para 2020, reduzida para mais de R\$ 20 bilhões, em acordos posteriores para atender as demandas parlamentares. A manobra ficou conhecida como o “Orçamento Secreto” (NETO, 2021).

No Orçamento de 2021, aconteceu mais um alargamento dos poderes parlamentares, com a previsão, no parecer preliminar, do poder do relator-geral de cancelar despesas obrigatórias, o que, além dos questionamentos legais, também enfraquece a capacidade federal de atender algumas demandas sociais constitucionais. O fato é que, com tais cancelamentos, estão autorizados quase R\$ 17 bilhões de RP 9 no corrente ano.

Conforme previsto, neste ano, a CMO exerceu suas atribuições novamente às pressas. A opção feita, pelo atual governo, de estabelecer relacionamentos individuais com parlamentares, em detrimento das lideranças, parece agradar a maioria dos congressistas, pois não há reclamações mais contundentes.

Diante dessa fragmentação do PLO e do claro enfraquecimento da CMO, mais do que apontar erros e falhas, abre-se janela de oportunidades para o aperfeiçoamento da alocação dos recursos públicos. O trabalho de Bijos (2021), por exemplo, propõe um modelo de maior protagonismo à atuação técnica das comissões temáticas

das Casas Legislativas, sem, contudo, retirar da CMO a coordenação final do relatório a ser encaminhado para votação no Plenário do CN. O autor defende o empoderamento das comissões permanentes, que passariam a proferir as decisões programáticas referentes às suas áreas temáticas. Com isso o PLO seria beneficiado pelo aporte de conhecimento setorial especializado (BIJOS, 2021).

Enfim, resta saber se essa transformação em curso, que marca a atual crise, no relacionamento entre Legislativo e Executivo, no trato do orçamento público, beneficiará a quem mais interessa: o cidadão. Só o tempo dirá!

## REFERÊNCIAS

BIJOS, Paulo Roberto Simão. Governança legislativa orçamentária: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica. Câmara dos Deputados, Estudo Técnico 08/2021. Disponível em: <https://bityli.com/Mmpzp> Visto em 19 jul. 2021

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. Política orçamentária no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008. Disponível em: <https://bityli.com/vHfEc>. Acesso em: 12 jul. 2021.

GONTIJO, Vander. Evolução histórica no Brasil. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>. Acesso em: 14 jul. 2021.

GRAVA, Guilherme Saraiva. Direito, Desenvolvimento e Transformações Institucionais: um estudo de caso sobre a comissão mista de orçamento entre os anos de 1988 e 2015. In: SCHAPIRO, Mario (Org.). Visões do Direito e Desenvolvimento. São Paulo: FGV Direito, 2020.

SILVA, Daiane Rodrigues da; BONACIM, Carlos Alberto Grespan. A influência da lei de responsabilidade fiscal na gestão das contas públicas segundo a percepção de um contador. Sociedade, Contabilidade e Gestão, v. 5, n. 2, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://bityli.com/ofh2PA> Acesso em: 13 jul. 2021.

NETO, Orlando. Emendas de relator-geral: somos todos responsáveis. Poder 360, Brasília, DF, 11 jun. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/author/orlando-neto/>. Acesso em: 14 jul. 2021.