

Quem Decide como Será Gasto o Dinheiro Público?

Kariza Vitório de Macêdo¹

Se lidar com o orçamento pessoal é um desafio para grande parte dos brasileiros, quão maior é o de acompanhar o Orçamento Público e todas as variáveis que o circundam. Termos difíceis, valores estratosféricos, categorias que não são tão claras de se associar com a realidade. Outra dificuldade é entender como funciona o Congresso Nacional e como são feitas as leis. A famosa frase de Otto von Bismarck-Schönhausen, “Os cidadãos não poderiam dormir tranquilos, se soubessem como são feitas as salsichas e as leis”, pode parecer um chamado a uma vida de paz, em meio à ignorância, mas não é possível escapar das consequências das decisões financeiras, sejam as que tomamos por nós mesmos, sejam as que outros tomam por nós.

Todos os anos os poderes executivo e legislativo (e muitos outros agentes, atuando direta e indiretamente) aprovam Leis Orçamentárias. É um processo complexo, sempre em mudança e altamente conflituoso, afinal “o cobertor é curto” e são muitas as despesas a serem cobertas. O Congresso Nacional e seus órgãos internos são constitucionalmente o palco, para a discussão e deliberação do orçamento público de cada ano, que existe na forma de lei. Existem muitas iniciativas, para aumentar a acessibilidade desses conteúdos e a participação da sociedade – como o Orçamento Fácil do Senado Federal e o Orçamento Participativo nos Municípios – contudo, ainda é grande o distanciamento e a dificuldade de entender, acompanhar, opinar, de forma qualificada e propositiva, sobre o destino do dinheiro público.

Mesmo com todos esses obstáculos, a população precisa voltar seus olhos, para os seus representantes, eleitos para decidir, sobre os rumos que o país vai tomar, estar atenta ao modo como estes operam e entender um pouco das formalidades às quais estão submetidos. Este artigo aborda uma delas: o Processo Legislativo Orçamentário - PLO, nome dado às etapas e aos procedimentos que são necessários, para aprovar as leis do Orçamento.

No contexto do ordenamento jurídico vigente, tudo começa, no Poder Executivo. Apenas o Presidente da República pode enviar ao Congresso o projeto de lei, dizendo como devem estar organizadas as finanças do

¹ Assessora Parlamentar no Senado Federal, Gestora de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília e Pós-graduanda em Orçamento Público pelo Instituto Legislativo Brasileiro. Email: kariza.vitorio@gmail.com.

próximo ano. Já, no Poder Legislativo, existem duas instâncias deliberativas principais, por onde o projeto de lei orçamentária tramita, ou seja, dois lugares em que os senadores e deputados federais podem analisar, discutir, apresentar suas sugestões (emendas) e decidir sobre o destino dos recursos públicos.

A primeira instância é a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO. Esse órgão é composto por 31 deputados e 11 senadores titulares (com igual número de suplentes) escolhidos todos os anos pelas lideranças dos partidos e blocos². Esses membros podem exercer várias funções importantes, na CMO, como as de Presidente, que coordena os trabalhos, e Relatores, que apresentam Relatórios, análises de partes ou do todo do projeto de lei do orçamento e das emendas que este recebeu.

Todos os parlamentares podem apresentar essas emendas de três formas, além das emendas dos Relatores: individualmente, nas comissões em que fazem parte e pelas bancadas de seus estados. Existem várias regras de como devem ser cada um desses processos e procedimentos, na Constituição Federal e na Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional. Também são vários os Relatores, responsáveis por diferentes áreas no orçamento, e o mais importante deles é o Relator Final, que consolida o trabalho dos demais na forma do Relatório Geral e o submete à votação na CMO.

Uma vez aprovado, pela Comissão, esse relatório passa a ser o Parecer Final, documento enviado para a segunda instância deliberativa do Congresso Nacional: o Plenário. É no Plenário que todos os senadores e deputados federais discutem e aprovam juntos a versão final do Projeto de Lei Orçamentária.

Por fim, quando aprovado, o Poder Legislativo envia o projeto de lei, na forma de Autógrafos, para a sanção ou veto do Poder Executivo (momento em que o Presidente da República concorda totalmente, em parte ou discorda da Lei aprovada pelo Congresso). O veto é o mecanismo que o chefe do executivo dispõe de julgar uma parte ou toda a lei inconstitucional ou contrária ao interesse público. Se houver vetos, eles serão enviados ao Congresso, para decidir se eles serão mantidos ou derrubados. Após essa cadeia de decisões ocorre a promulgação e publicação da Lei Orçamentária, que passa a produzir seus efeitos na realidade.

Todos os anos, esse processo se repete, são trilhões de reais em jogo, e acontece de forma semelhante, nos Estados, Distrito Federal e Municípios; enquanto isso, a população aguarda pelos resultados dessas decisões. As etapas do PLO são ainda mais pormenorizadas, com mecanismos e interpretações surgindo a cada ano. O assunto é mesmo complexo; esse texto o abordou superficialmente, para iniciar um debate necessário. Afinal, aquela escola aguardando manutenção, os funcionários para pagar, os equipamentos médicos que precisam ser comprados e tantas outras demandas devem estar previstas no orçamento para serem concretizadas.

2 “ O artigo 5º [da Resolução nº 1 do Congresso Nacional, de 2006] afirma que a CMO deve ser composta por 40 membros titulares, sendo 30 deputados e 10 senadores. Porém, na prática, são 42 membros ao invés de 40, porque o Regimento Comum do Congresso Nacional, artigo 10-A, determina que todas as comissões mistas devem ter uma vaga extra para cada Casa do Congresso, preenchida em rodízio pelas bancadas minoritárias que não alcancem número suficiente para participação no cálculo da proporcionalidade partidária. Por isso, apesar do artigo 5º, a composição da comissão é de 31 deputados e 11 senadores”. <https://intranet.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/regimento-anotado-20-comissao-mista-de-orcamento>, em 12 set. 2021.

É desafiador fechar o mês com as contas da família em dia, ponderar se um empréstimo vai ajudar ou piorar a situação financeira, saber como e onde investir o dinheiro, fazer planos futuros e poupar para realizá-los. Também é assim no Estado. São muitas reivindicações, para atender, dívidas a serem pagas, burocracias e obrigações; e para piorar, essas decisões ainda são tomadas em um ambiente de difícil compreensão.

A modernização, simplificação e acessibilidade do PLO, com um maior uso de tecnologias da informação e das plataformas de comunicação, aproximaria a sociedade do debate. Por último, mas não menos importante, é a necessidade de se popularizar a educação financeira e os conhecimentos básicos de finanças, de forma a permitir aos cidadãos maior liberdade e crescimento individual e coletivo, além de qualificar o debate e facilitar o acompanhamento do orçamento e das escolhas políticas a ele associadas.

Você pode até tentar dormir tranquilo, por não saber como são feitas as leis, mas ao acordar a realidade é dura e vai lembrá-lo de que também é responsável por aqueles a quem confiou essa decisão.