

O Sequestro do Orçamento da União pela Política

Guilherme Knevez¹

Eventos atípicos ocorridos, nos últimos anos, no Brasil, deixaram ainda mais explícita a permanente batalha política, em torno da elaboração do Orçamento da União, e a importância desses fatos serem analisados para que não se repitam.

Os fatos começam, em 1º de fevereiro de 2019, com a eleição da Mesa Diretora da Câmara.

O deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ) se aproveitou da posição de presidente para lançar um bloco de 15 partidos e 395 deputados para disputar o comando da Casa. O grupo reelegeu Maia e o resto da Mesa.

O Partido Social Liberal (PSL), do então recém-empossado presidente da República, não tinha articulação política suficiente para concorrer à Presidência da Casa, razão pela qual integrou o bloco de Maia.

A data agora é fevereiro de 2020, momento em que estão sendo formados novos blocos para a distribuição de assentos nas comissões permanentes. O maior deles é formado pelo Centrão, liderado por Arthur Lira (PP-AL), reunindo a expressiva marca de 351 parlamentares, que, mesmo sem coesão política, tinham o objetivo comum de ocupar assentos da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e de eleger o presidente do colegiado.

Conforme a regra de alternância prevista, no artigo 13 da Resolução nº 1, de 2006 do Congresso Nacional, a presidência da CMO, naquele ano, caberia à Câmara.

Os dois grandes blocos partidários formados, em janeiro de 2019 e em fevereiro de 2020, sugerem que a Casa está coesa politicamente, mas situações específicas têm evolução própria.

¹ Técnico Legislativo, bacharel em Direito. Email: knevez@senado.gov.br.

O fator pandemia

Como episódios que vão moldando novo ambiente político, temos, em março e abril de 2020, a pandemia da Covid-19, que acirra tensões entre Executivo e Legislativo. Em meio às medidas de enfrentamento a serem adotadas, emerge o embate, entre Bolsonaro e Maia, que trocam críticas, pela imprensa, além da exoneração a pedido do ministro da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Moro, com reflexos negativos sobre a aprovação do presidente da República.

Esses meses também são marcados, pela disputa, entre governo e Congresso, pelos R\$ 30 bilhões das chamadas emendas do relator e pelas manifestações populares hostis ao Legislativo e ao Supremo Tribunal Federal (STF), com presença de Bolsonaro. Sob impacto dessas notícias, a pesquisa de opinião XP Expert de 30 de abril² mostra que 49% da população julga o governo “ruim e péssimo”.

Percebendo a falta de apoio popular e no Congresso, o Palácio do Planalto passa então a intensificar, a partir de abril de 2020, sua agenda política. Só nesse mês, Bolsonaro recebeu 24 parlamentares, alguns mais de uma vez.

Esses encontros consagraram a estratégia do governo de ampliar a base de apoio, na Câmara, com a escolha do deputado Arthur Lira, para ser o seu líder informal na Casa, e com o fim do diálogo com Rodrigo Maia.

Legislativo na crise

Em reação à pandemia, o primeiro gesto do Congresso foi reconhecer o estado de calamidade pública, solicitado pelo presidente da República, conforme o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. A data registra a primeira vez, na história do país, do reconhecimento da calamidade, em nível nacional, e também do funcionamento remoto do plenário do Senado.

No segundo momento, as Mesas das duas Casas publicam normas legais estruturantes, para tramitação de matérias, no Congresso, durante a pandemia. O Ato Conjunto nº 1, de 1º de abril de 2020, trata do trâmite das medidas provisórias, e o Ato Conjunto nº 2, no dia seguinte, sobre matéria orçamentária.

Esse último considera que projetos de lei podem ser aprovados, em sessões remotas e separadas na Câmara e Senado, desde que urgentes ou relacionadas à pandemia e com anuência de dois quintos dos líderes de cada Casa.

A partir de abril de 2020, a aproximação de Arthur Lira com o governo e o protagonismo do líder do Centrão, na condução dos votos do bloco, estremecem a relação entre Arthur Lira e Rodrigo Maia e levam ao fim do arranjo partidário, no dia 27 de julho de 2020, com a saída do DEM e do PMDB.

² <https://conteudos.xpi.com.br/politica/pesquisa-xp-abril-2020-avaliacao-positiva-de-bolsonaro-cai-4-pontos-2/>, em 2 jul. 2021.

Tanto Lira quanto Maia argumentam que a formação do bloco visava votar o Orçamento, o que deixou de fazer sentido. O Centrão, liderado pelo deputado alagoano, passa a ter 158 deputados, mantendo-se como bloco majoritário.

A não-instauração da CMO

Bem, enquanto os políticos articulam a caravana dos prazos orçamentários passa. A CMO está prevista, pelo § 1º do artigo 166 da Constituição e entre suas principais competências está a análise das peças orçamentária do país: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O funcionamento da CMO é regulamentado, pela Resolução nº 1, de 2006, do Congresso, que prevê sua instalação no artigo 10: “A instalação da CMO e a eleição da respectiva Mesa ocorrerão até a última terça-feira do mês de março de cada ano (...)”. A última terça-feira de março de 2020 caiu no dia 31, uma quarta-feira, porém com o início da pandemia a comissão não é instalada nesta data.

O próximo prazo de importância ao Orçamento é o dia 15 de abril, conforme está previsto, pelo inciso II do § 2º do artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), data final para o Executivo enviar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO).

Ao chegar no Congresso, esse projeto encontra uma CMO sem presidente e sem relator. O PLDO deveria ser devolvido à sanção, no dia 17 de julho de 2020, prazo que não foi cumprido.

O prazo orçamentário seguinte é o encaminhamento pelo Executivo federal do Projeto de Lei Orçamentário Anual (PLOA), até 31 de agosto, o qual deve retornar, para sanção, até o fim da sessão legislativa, dia 22 de dezembro de 2020, conforme prevê o inciso III do parágrafo 2º do artigo 35 do ADCT.

Aquele prazo foi respeitado, pelo governo, porém o PLOA chegou ao Congresso, sem que a CMO estivesse funcionando, situação que nunca tinha ocorrido, na vigência da Constituição de 1988, e o prazo de restituição do PLOA à Presidência da República para sanção não foi cumprido.

O verdadeiro problema para a instauração da CMO era definir quem seria seu presidente. A representação dos partidos no colegiado é realizada, na segunda quinzena do mês de fevereiro, conforme o *caput* do artigo 6 da Resolução nº 1, de 2016. Rodrigo Maia defendia a existência de acordo prévio e propunha a divisão dos assentos, considerando números de 2019, enquanto Lira defendia que a representatividade deveria ser aferida anualmente. O Centrão era, em fevereiro de 2020, a maior bancada, cabendo ao bloco indicar a presidência.

Rodrigo Maia defendia o nome de Elmar Nascimento (DEM-BA), para a presidência da CMO enquanto Arthur Lira queria Flávia Arruda (PP-DF). O objetivo imediato era o comando da comissão e, por tabela, do Orçamento. Mas o objetivo imediato era mesmo ganhar a presidência da Câmara para o biênio 2021-2022.

O senador Davi Alcolumbre (DEM-AP), como presidente do Congresso, tenta instaurar a CMO duas vezes. A primeira convocação, em 29 de setembro de 2020, é cancelada por falta de consenso quanto à distribuição dos assentos. A segunda, marcada para 6 de outubro de 2020, é também cancelada pelo mesmo motivo.

O tempo passa e cresce muito a preocupação em Brasília de se iniciar um ano orçamentário sem autorização para o governo realizar qualquer desembolso, caso a LDO não fosse aprovada, até o último dia do ano.

O impasse leva a deputada Flávia Arruda a solicitar parecer à Consultoria de Orçamento da Câmara (Conof) acerca da possibilidade de votar a LDO e da LOA fora da CMO. Do parecer emitido, em apertada síntese, a Conof relata que o STF, ao julgar as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 661 e 663, em medida cautelar, autorizou excepcionalmente que medidas provisórias sejam instruídas, perante o plenário da Câmara e do Senado, durante o período de pandemia, autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista, situação muito próxima do objeto da consulta solicitada pela deputada Flávia.

Ante o insucesso das tentativas anteriores, para a instauração da CMO, ciente do parecer da Conof e da escalada de animosidades entre Maia e Lira, Alcolumbre, o presidente do Congresso, edita o Ato nº 155, em 4 de dezembro de 2020 para permitir a votação do PLDO 2021 diretamente, nos plenários de Câmara e, depois, Senado.

Com a edição desse ato, o PLDO é aprovado, pelo Congresso, em 21 de dezembro, e sancionado, em 31 de dezembro, como a Lei nº 14.116, de 2020. Por mais que toda nação tenha ficado aliviada com a aprovação da LDO, a forma como ela foi feita não é motivo para comemoração.

Em 1º de fevereiro de 2021, Lira, com apoio ativo do Planalto, é eleito presidente da Câmara. A CMO de 2020 é instalada, em 10 de fevereiro de 2021, e a deputada Flávia Arruda é eleita por aclamação presidente da CMO de 2020. O PLOA é aprovado, em 25 de fevereiro, e sancionado, em 22 de abril de 2021, como Lei nº 14.144.

Refém da política

O que sobressai, nesse quadro é que o Orçamento Federal, composto pelo PPA, LDO e LOA, é um processo primordialmente político. O que não podemos admitir é que se torne refém da política, como foi o processo orçamentário 2020/2021, que ficou paralisado por conveniência à política.

A CMO de 2020 está registrada na história do Congresso e a herança que deixa é um precedente para a votação do PLDO diretamente no plenário do Congresso.

Constata-se que o direito de o cidadão ter o Orçamento elaborado de forma técnica e democrática pelos seus representantes está sendo cada vez mais desafiado pela disputa política e pelo controle dos recursos.

A política nacional, em 2020, manteve-se inflexível quanto aos seus vícios. Apática, a política tratou do Orçamento e das hoje mais de 500 mil vidas ceifadas pela pandemia.