



# SENADO FEDERAL

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 22, DE 2000

(Senador Antônio Carlos Magalhães e outros)

**Altera disposições da Constituição Federal, tomando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual.**

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações.

Art. 57. ....

§ 2º A sessão legislativa não será encerrada sem a deliberação sobre o projeto de lei orçamentária anual. (NR)

Art. 165. ....

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e III, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, ressalvadas as dotações para atender ao serviço da dívida pública, terão a programação dos gastos detalhada, no mínimo, por unidade da Federação, com o objetivo de reduzir as desigualdades inter-regionais (NR)

§ 9º Cabe a lei complementar.

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; (NR)

§ 10. A lei orçamentária anual somente incluirá novas categorias de programação se tiverem sido adequadamente contempladas com dotações aquelas em andamento.

Art. 165-A. A programação constante da lei orçamentária anual é de execução obrigatória, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação.

§ 1º A solicitação de que trata o caput deste artigo somente poderá ser formulada até 120 (cento e vinte) dias antes do encerramento da sessão legislativa e será acompanhada de pormenorizada justificativa das razões de natureza técnica, econômico-financeira, operacional ou jurídica, que impossibilitem a execução.

§ 2º A solicitação poderá, ainda, ser formulada a qualquer tempo, nas situações que afetem negativamente a arrecadação da receita, de calamidade pública de grandes proporções, ou ainda nas previstas no art. 137, inciso II.

§ 3º Em qualquer das hipóteses, as solicitações tramitarão no Congresso Nacional em regime de urgência.

§ 4º Não havendo deliberação do Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, a solicitação será considerada aprovada.

§ 5º A não-execução de programação orçamentária, nas condições previstas neste artigo, implica crime de responsabilidade.

§ 6º Do projeto de lei orçamentária anual, bem como do autógráfo encaminhado para sanção do Presidente da República, não constarão receitas cujas leis que as autorizem tenham o início de vigência posterior à data prevista no inciso III do § 6º art. 166.

Art. 166. ....

§ 6º No âmbito da União, os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional nos seguintes prazos: (NR)

I – do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, até oito meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

II – das diretrizes orçamentárias, até 20 de fevereiro e devolvido para sanção até 30 de abril, aplicando-se as disposições do art. 64, § 2º, in fine, na hipótese de não haver deliberação sobre a matéria na data indicada;

III – do orçamento anual, até sete meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. (NR)

Art. 2º Esta emenda entra em vigor no primeiro dia útil do segundo ano subsequente ao de sua publicação.

#### Justificação

Existe inegável consenso e forte sentimento, no âmbito do Congresso Nacional, da necessidade de se

proceder a importantes alterações nas regras constitucionais relacionadas com as matérias orçamentárias.

Apoiado nessa realidade, e buscando respaldar o sentimento de mudanças, recorremos à Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado para viabilizar tecnicamente proposta de emenda à Constituição que consubstancie as alterações necessárias, de modo a minimizar o viés existente, sobre o assunto, em favor do Poder Executivo.

Nesta oportunidade, estamos submetendo à consideração dos nobres Pares, com o apoioamento constitucional e regimental, o resultado do trabalho dos nossos técnicos, materializado na presente proposta de emenda à Constituição. Com ela buscamos inserir no texto da nossa Lei Maior princípios e regras que coibam a ditadura do Poder Executivo em matéria orçamentária e, ao mesmo tempo, prestem-se ao aperfeiçoamento do processo orçamentário brasileiro.

Assim, pelas razões adiante alinhadas, estamos sugerindo a inserção no texto constitucional das seguintes regras:

1) encerrar a sessão legislativa somente após a deliberação sobre o projeto de lei orçamentária anual;

2) vedar a ocorrência de programação genérica nas leis orçamentárias – os denominados “projetos guarda-chuvas”;

3) incluir novas programações na lei orçamentária somente após adequadamente contempladas com dotações àquelas em execução;

4) tornar de execução obrigatória a programação das leis orçamentárias;

5) vedar a ocorrência de “receitas condicionadas” nas leis orçamentárias;

6) alterar os prazos para o Congresso Nacional apreciar os projetos de lei orçamentária anual, de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual.

Eis as razões com que justificamos a adoção das medidas aventadas.

#### ENCERRAR A SESSÃO LEGISLATIVA SOMENTE APÓS DELIBERAÇÃO SOBRE O PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

Uma das atribuições mais relevantes do Congresso Nacional consiste na aprovação da lei orçamentária anual, que baliza os gastos do governo no exercício a que ela se refere.

Na concepção moderna de orçamento, essa lei adquire ainda mais relevância, na medida em que re-

apresenta o programa de trabalho do governo, onde são listadas todas as ações que têm em vista suprir as carências e realizar as aspirações da sociedade. Tais ações consubstanciam-se em objetivos e metas da administração pública.

Essa interação do orçamento com o planejamento resulta essencial, na medida em que adequa as demandas da sociedade às disponibilidades de fontes de financiamento:

A eficácia dessa interação, entretanto, depende, pelo menos, de duas condições que nos parecem relevantes: 1) que o programa de trabalho seja implementado já nos primeiros dias do exercício financeiro; e 2) que esse mesmo programa de trabalho seja integralmente posto em execução, salvo circunstâncias especiais. (Esse último caso será tratado, com maiores detalhes, em item próprio, mais adiante).

Para que o programa de trabalho seja posto em execução já nos primeiros dias do exercício financeiro, é condição *sine qua non* o redobrado empenho dos nobres congressistas, para que o projeto de lei orçamentária seja aprovado antes do início do exercício financeiro, como aliás, determina a Constituição (art. 35, § 2º, inciso III, do ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). Nos últimos onze anos, em apenas duas oportunidades – 1995 e 1998 – os autógrafos do projeto de lei orçamentária foram enviados para sanção do Presidente da República no prazo que a Constituição determina. Em 1994, chegou-se à absurda situação de aprovar o projeto de lei orçamentária no mês de outubro daquele ano.

A não-aprovação do projeto de lei orçamentária no prazo determinado no texto constitucional, também, vem servindo de fundamento para as convocações extraordinárias do Congresso Nacional, que tanto desgaste tem causado à imagem da instituição.

Em todos esses anos o que se tem observado é a omissão do Congresso, no que se refere à iniciativa de adequar os prazos constitucionais às suas reais necessidades, dada a importância da lei orçamentária para a vida dos cidadãos em geral. E essa omissão em nada contribui para a melhoria da imagem do Parlamento perante a sociedade, assim como não é bom para o País.

Por isso, estamos propondo que a sessão legislativa somente seja encerrada após a deliberação sobre o projeto de lei orçamentária, além de aumentar em sessenta dias o prazo para apreciação desse projeto, como se verá mais adiante.

## VEDAR A OCORRÊNCIA DE PROGRAMAÇÃO GENÉRICA – PROJETOS “GUARDA-CHUVAS”

A despeito de as disposições constitucionais do art. 165, § 7º, estipularem a distribuição dos gastos públicos com o objetivo de reduzir as desigualdades inter-regionais, o que implica alocar maior volume de recursos nas regiões mais pobres, os projetos de lei orçamentária que chegam ao Congresso Nacional não atendem integralmente a esses pré-requisitos. As despesas efetivamente regionalizadas constituem percentual pouco significativo, não indo muito além dos vinte por cento do total, em face daquelas sob o título “NA”, o qual identifica aplicações de caráter nacional, ou seja, as que não estão associadas a determinada unidade da Federação ou a determinada região geoeconômica.

Para se ter uma vaga idéia dessa distorção, na proposta orçamentária para 2000, mais de oitenta por cento das despesas encontram-se sob alocação genérica, não computadas as despesas referentes a juros e amortização da dívida.

Esse ostensivo desprezo às regras constitucionais pode levar a situações danosas para a sociedade, na medida em que remete para os burocratas do Poder Executivo a arbitragem de quem pode e de quem não pode ser contemplado com essas dotações, em flagrante usurpação das prerrogativas que são próprias do Poder Legislativo.

A constatação desses fatos nos encorajou a propor regras mais rígidas, segundo as quais a programação dos gastos será detalhada, no mínimo, por unidade da Federação, com o que se obterá maior visibilidade do processo alocativo dos recursos públicos para melhor cumprir a função social na destinação desses recursos. Dada a sua natureza nacional, são excluídos da regionalização os gastos com o serviço da dívida pública.

## INCLUIR NOVAS PROGRAMAÇÕES NA LEI ORÇAMENTÁRIA SOMENTE APÓS ADEQUADAMENTE CONTEMPLADAS COM DOTAÇÕES AQUELAS EM EXECUÇÃO

A inserção desse dispositivo tem por objetivo impedir a proliferação de obras paralisadas, que constitui uma das grandes fontes de desperdícios dos recursos públicos em nosso País.

Em “O Retrato do Desperdício no Brasil”, publicação resultante do inventário das denominadas “Obras Inacabadas”, efetuado por Comissão Temporária, criada no âmbito do Senado Federal, em 1995, encontra-se sumariada essa terrível constatação.

No período de funcionamento, a Comissão procedeu ao levantamento de 2.214 obras paralisadas ("inacabadas"), cuja estimativa de gasto é da ordem de R\$15 bilhões. Observe-se que, segundo se esclarece naquele documento, o levantamento é parcial, significando que o rombo pode ser ainda maior.

A não conclusão de uma obra iniciada é um dos maiores crimes que se pode cometer contra o contribuinte, pois, além de ser obrigado a pagar por ela, por meio da imposição tributária, fica ele privado dos benefícios que o projeto propiciaria.

Com o objetivo de cicatrizar essa grande chaga, por si só suficiente para envergonhar todo homem público, nossa proposta determina que uma vez iniciada a execução de um projeto este deve ter garantido o aporte de recursos nos orçamentos seguintes, até a sua conclusão. Para tanto, a proposição prevê que a inclusão de novas categorias de programação nas leis orçamentárias (novos projetos ou subtítulos de projetos) somente será admitida se aqueles em execução já tiverem sido adequadamente contemplados com recursos.

#### **TORNAR DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA A PROGRAMAÇÃO CONSTANTE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS**

As nossas leis orçamentárias, tal como vêm sendo postas em prática, não passam de uma grande ficção. Pouco, ou nada, valem os esforços de mobilização dos órgãos competentes para montagem de um projeto coerente a ser encaminhado ao Congresso Nacional; o tempo despendido pelas lideranças partidárias em intermináveis negociações para conciliar os justos e legítimos pleitos das bancadas com assento no Congresso Nacional, nada disso é levado em consideração pelo Poder Executivo na hora de executar a programação orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional.

Na verdade, essa programação muitas vezes tem se prestado como instrumento de barganha política. Isso ocorre, na medida em que a definição do que realmente deve ser executado depende do crivo da zelosa equipe econômica do governo.

É até compreensível e aceitável que as autoridades econômicas primem pelo uso do poder discricionário para ajustar a programação do orçamento aos meios disponíveis para executá-la. Entretanto, quando o uso dessa faculdade transforma em arbitrário o poder discricionário ela realmente se torna insustentável, pois hipertrofia os poderes de Ministros – ou de simples burocratas – submetendo as decisões do

Congresso Nacional aos desígnios desses mesmos agentes públicos.

Na sua origem, as leis orçamentárias constituem instrumento de controle político do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. É do Poder Legislativo a competência privativa para autorizar, em nome da sociedade, o Poder Executivo a arrecadar as receitas – criadas em lei – e a realizar as despesas necessárias ao funcionamento dos serviços públicos e outras que visem ao bem-estar coletivo. Logo, o programa de trabalho do governo consubstanciado na lei orçamentária anual, em vez de apresentar uma visão unilateral, expressa no documento encaminhado pelo Poder Executivo, deve ser temperado com componente que consigne a visão do Poder Legislativo, refletindo, no conjunto, o compromisso de ambos os Poderes com a Nação.

Se isso não ocorrer, nos deparamos com pelo menos duas situações igualmente graves: a primeira consiste na usurpação das legítimas atribuições de um dos poderes da República, o que é intolerável num regime de plenitude democrática; a segunda consiste na previsibilidade de as decisões dos agentes públicos, tomadas de forma solitária, se tomarem susceptíveis a influências externas, acopladas a interesses que não condizem com a indispensável lisura e com o bem-estar da coletividade.

É evidente que nada temos a contrapor – nem poderíamos ter – ao zelo com que se deve tratar os recursos públicos. Entretanto, será que esse mesmo zelo não prevalece quando o Poder Executivo tem interesse em aprovar, no Congresso Nacional, projetos que se mostram altamente polêmicos e logo surge a possibilidade de liberação de recursos para execução desta ou daquela obra, sob o argumento de que as reivindicações são meritórias? Acreditamos que sim.

Em razão das distorções observadas estamos sugerindo, na presente proposta de emenda constitucional, a criação de mecanismo para explicitar a natureza mandatária da lei orçamentária anual e, assim, suprir eventual lacuna que dá vezo a interpretação distorcida da lei, como vem ocorrendo.

Naturalmente, não poderíamos deixar de reconhecer que uma série de fatores impedem o Poder Executivo a implementar esta ou aquela programação. Um ciclo de conjuntura adversa que frustre as expectativas de arrecadação; a inadimplência de uma entidade, ou ente federado, na prestação de contas; a falta de apresentação de projetos consistentes para aplicação dos recursos. Todas essas são situações, às quais podemos agregar casos extremados, tais

como calamidades públicas de grandes proporções ou declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira, que podem obrigar o Poder Executivo dar outra orientação a determinada programação constante da lei orçamentária.

Nessas hipóteses, a proposta prevê que o Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional solicitação de cancelamento ou de contingenciamento, total ou parcial, de dotações orçamentárias. Na solicitação devem ficar assentadas as justificativas de natureza técnica, econômico-financeira, operacional ou jurídica da impossibilidade de execução da programação.

É evidente que, em sendo procedentes as razões alinhadas, o Congresso Nacional jamais se furta em conceder o seu referendium. Esta Casa sempre agiu e agirá em benefício do povo brasileiro.

Essa solicitação, entretanto, deverá ser formulada com antecedência razoável do término do exercício financeiro, para que, em sendo a autorização negada pelo Congresso, haja tempo hábil para a realização dos procedimentos administrativos que a lei exige, com vistas à implementação das ações.

Por isso, está sendo proposto, como limite máximo, o prazo de 120 dias, antes do encerramento da sessão legislativa. Não prevalecerá esse prazo, todavia, nas hipóteses de graves crises econômicas como as da Rússia e da Ásia, que ainda estão bem vivas na memória de todos nós, ou mesmo de outra natureza que abalem a paz social. São casos excepcionais e como tal devem ser tratados.

Observe-se que nessa matéria o Congresso não poderá se omitir, haja vista que não havendo deliberação no prazo de trinta dias, a solicitação é tida como aprovada.

Como a eficácia da norma deve estar sempre associada a uma cominação legal, a proposta contempla sanção para as hipóteses de seu descumprimento. Assim, o desrespeito à regra constitucional caracteriza crime de responsabilidade.

O que se tem em mira é restabelecer o equilíbrio entre os Poderes. As deliberações de um deles não poderão ser anuladas pelo outro.

Nesse passo, cabe realçar que, executar uma programação não tem aqui, necessariamente, o significado de concluir uma obra ou serviço, nem de exaurir uma dotação autorizada. Executar uma programação significa dar andamento às ações, no ritmo que as circunstâncias ditarem, para a obtenção de um bem ou serviço, sem descuidar dos princípios básicos

de eficiência e da eficácia no emprego dos recursos públicos.

Adicionalmente, o cotejo do instrumento proposto com a experiência internacional é sempre pertinente. O caso dos Estados Unidos da América do Norte aproxima-se bastante da nossa realidade, uma vez que naquele país o sistema de governo é presidencialista – como o nosso – e, igualmente, uma federação.

Lá, sempre que o Poder Executivo não pode executar uma programação ou, por razões outras, pretende diferir a execução (executá-la posteriormente), o Presidente da República é obrigado a submeter essa decisão à aprovação de uma das Casas do Congresso, que a acolherá ou rejeitará.

Portanto, trata-se de instrumento perfeitamente ajustado aos princípios democráticos e ao sistema presidencialista de governo.

Para finalizar, lembramos que mantemos a atual possibilidade constitucional de edição de projetos de leis de créditos adicionais (suplementar e especial), de vez que esses instrumentos estão de acordo com as prerrogativas constitucionais do Poder Legislativo de participar da elaboração da peça orçamentária.

#### VEDAR OCORRÊNCIA DE RECEITAS CONDICIONADAS NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

As leis de diretrizes orçamentárias vêm, sistematicamente, autorizando a inclusão, na estimativa das receitas orçamentárias, dos efeitos de propostas – inclusive medidas provisórias – de alteração da legislação tributária e das contribuições previdenciárias em tramitação no Congresso Nacional.

Não obstante as louváveis intenções subjacentes nesse permissivo, quais sejam as de retratar com fidedignidade a previsão de receitas, os resultados não tem sido os mais auspiciosos. Isso porque, na medida em que não haja deliberação sobre um ou outro caso, todo o esforço empreendido para apropriação dessas receitas se torna vão.

Além disso, essa prática tem levado a Comissão de Orçamentos, em algumas oportunidades, ao exagero de desconsiderar o princípio constitucional da anterioridade. Por esse princípio, nenhum tributo poderá ser cobrado no mesmo exercício financeiro em que foi instituído ou majorado.

O caso do denominado “imposto verde” é emblemático, por ter sido incluído no projeto de lei orçamentário para 1999 sem qualquer perspectiva de aprovação em tempo hábil para que tivesse eficácia jurídica. O resultado foi o cancelamento de toda a programação orçamentária atendida por aquela fonte.

Ademais, num contexto de reformas estruturais realizadas e de estabilização sustentada da economia, que estamos vislumbrando, não mais se justifica expedientes apressados de formulação orçamentária.

Assim, com o objetivo de prevenir tais situações, estamos propondo a inserção de dispositivo constitucional que veda a aprovação do projeto de lei orçamentário contendo receitas condicionadas. Para tanto, visualizamos a necessidade de as lideranças partidárias traçarem cronograma de tramitação das propostas de alteração da legislação tributária e previdenciária e, assim, viabilizarem sua aprovação.

#### ALTERAR OS PRAZOS PARA O CONGRESSO NACIONAL, APRECIAR OS PROJETOS DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL, DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E DO PLANO PLURIANUAL

O prazo de que dispõe o Congresso Nacional para apreciar o projeto de lei orçamentário é insuficiente para que a instituição se pronuncie, no prazo constitucional, sobre projeto desse porte e complexidade. Os 105 dias, decorridos de 1º de setembro até 15 de dezembro, como determina o art. 35, § 2º, inciso III, do ADCT, na verdade, resultam em mais ou menos 70 dias úteis, desconsiderados os sábados, domingos e feriados.

A maior evidência da exiguidade desse prazo consiste no fato de que nos últimos onze anos, como já dissemos anteriormente, somente em duas oportunidades (1995 e 1998) os autógrafos foram enviados para sanção do Presidente da República no prazo constitucional, ou seja, antes do início do exercício financeiro.

Como as matérias orçamentárias congregam o programa de trabalho do governo, para o exercício seguinte, elas são por natureza, polêmicas, na medida em que os diferentes extratos sociais disputam a primazia dos recursos.

Para administrar esse tipo de conflito de interesses – quase sempre justos e legítimos – o Congresso Nacional necessita de maior margem de tempo, a fim de que, mediante processo de decantação, chegue a um ponto de equilíbrio entre as demandas e os recursos disponíveis.

Nesse processo, deve-se valorizar e intensificar as já consagradas audiências públicas para que os responsáveis pela elaboração do orçamento venham explicar e justificar suas propostas, bem como abrir oportunidade para os setores representados por lideranças políticas, tenham completa liberdade de de-

fender suas teses, justificar seus pleitos e, mais do que isso, tenham reais possibilidades de vê-los atendidos. Só assim a peça orçamentária terá condições de refletir as aspirações da sociedade, em vez de espelhar apenas as deliberações tomadas nos refrigerados gabinetes da Esplanada dos Ministérios.

No que diz respeito às audiências públicas, é de justiça enfatizar que, embora de forma tímida, a Comissão de Orçamento já vem ensaiando a adoção desse procedimento na rotina de seus trabalhos, não obstante se ressinta das limitações impostas pela exiguidade de tempo de que dispõe.

Por tudo isso, entendemos pertinente e oportuno que o projeto de lei orçamentário seja remetido pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até 31 de maio de cada ano. Para aqueles que acham essa data restrita, cabe frisar que sob a égide da Constituição de 1946, ainda hoje tida como uma das mais democráticas que o País já teve, essa data era ainda mais curta – trinta de abril.

Relativamente ao plano plurianual, que alberga as despesas de capital e outras delas decorrentes, além das despesas relativas aos programas de duração continuada, no contexto de uma visão de planejamento de médio prazo, cabem os seguintes esclarecimentos. Acreditamos que a redução de prazo para sua apreciação no Congresso Nacional – dos atuais (teóricos) 105 dias para 61 dias – não trará quaisquer inconvenientes para a obtenção de um documento de boa qualidade.

Com efeito, a filosofia que preside a organização desse instrumento de planejamento nos revela que seu conteúdo comporta essencialmente os grandes agregados das ações a serem implementadas, no contexto de uma macrovisão dos problemas e do encaminhamento das soluções, durante o período de sua vigência. Nesse caso, o menor prazo para tramitação é condizente com a natureza intrínseca do projeto, contempla objetivos e metas num horizonte de maior latitude e de elevado nível de agregação.

Demais disso, vale ressaltar que, nesse caso, nem o prazo conferido ao Poder Executivo, nem o conferido ao Congresso representam uma camisa-de-força para qualquer dos lados, pois existe sempre a possibilidade concreta de revisão desse documento a qualquer tempo.

No que concerne ao prazo para apreciação do projeto de lei das diretrizes orçamentárias – dos atuais 76 dias para 69 dias – justifica-se no fato de esse instrumento representar uma espécie de pré-orçamento, onde são discutidas as ações que serão prioritárias, com as respectivas metas, para o orçamento do ano seguin. Nesse caso, além do tempo de apreciação fi praticamente inalterado, como não se discutem va oras a serem alocados às diferentes ações, os co fitos de interesse ainda não se mostram exacerba- bacas, razão por ue entendemos que esse prazo é perfeitamente administrável.

Nesse contexto, não podemos desprezar o fato de que o maior prazo para apreciação pelo Congresso Nacional do projeto de lei orçamentário se insere num cenário de estabilidade dos preços, possibilitan- do o exercício dos instrumentos de planejamento, pelo que não seria lícita eventual alegação de caduci- dade das previsões de receita e fixação de despesas ante o hiato de tempo entre a apresentação da pro- posta e o período a que ela se reporta.

Para finalizar, gostaríamos de observar que não temos a pretensão de estar apresentando uma pro- posta perfeita, pronta e acabada, mas uma proposta que sinaliza a direção das mudanças requeridas, no sentido de afirmação das prerrogativas do Poder Le- gislativo e do aperfeiçoamento do processo orçamen- tário em nosso País. Portanto, a proposta está sendo submetida a discussão, não somente no Congresso Nacional mas em toda a sociedade, e sujeita às crí- ticas necessárias ao seu aperfeiçoamento.

Pelas razões expostas, conclamo os ilustres Pares a se engajarem nessa empreitada, que não é de uma pessoa, mas de uma instituição – O Congres- so Nacional – pois o seu fortalecimento significa uma grande conquista para a sociedade brasileira.

Sala das Sessões, 6 de junho de 2000. – Sena- dor Antonio Carlos Magalhães, 1º signatário. – Ma- rina Silva – Sebastião Rocha – Ramez Tabet – Jo- nas Pinheiro – Edison Lobão – Eduardo Suplicy – Geraldo Cândido – Agnelo Alves – Hugo Napoleão – Ludio Coelho – Paulo Hartung – Ademir Andrade – Paulo Souto – Lúcio Alcântara – Wellington Ro- berto – Gilvan Borges – Bernardo Cabral – Djalma Bessa – Luiz Pontes – Bello Parga – José Alencar – Carlos Patrocínio – Roberto Requião – Heloisa Helena – José Eduardo Dutra – José Agripino – Jefferson Péres – Omar Dias – Alvaro Dias – Mo- reira Mendes – Geraldo Althoff – Gilberto Mestrinho

– Tião Viana – Roberto Saturnino – Geraldo Melo – Casildo Maldaner – Maguito Vilela – Luiz Otávio – Freitas Neto – Ribamar Fiquene.

## LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA SECRETARIA GERAL DA MESA

### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Art. 57º. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro.

§ 1º As reuniões marcadas para essas datas se- rão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando recaírem em sábados, domingos ou feriados.

§ 2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orça- mentárias.

§ 3º Além de outros casos previstos nesta Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para:

- I – inaugurar a sessão legislativa;
- II – elaborar o regimento comum e regular a criação de serviços comuns às duas Casas;
- III – receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;
- IV – conhecer do veto e sobre ele deliberar.

§ 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em ses- sões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no pri- meiro ano da legislatura, para a posse de seus mem- bros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

§ 5º A Mesa do Congresso Nacional será pre- sidida pelo Presidente do Senado Federal, e os de- mais cargos serão exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

§ 6º A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á:

I – pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de defesa ou de inter- venção federal, de pedido de autorização para a de- cretação de estado de sítio e para o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente da Repú- blica;

II – pelo Presidente da República, pelos Presi- dentes da Câmara dos Deputados e do Senado Fe- deral, ou a requerimento da maioria dos membros de

ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante.

§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao do subsídio mensal.

.....  
Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

- I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
- II – do Presidente da República;
- III – de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

\* Alterado pela Emenda Constitucional nº 19/98.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I – a forma federativa de Estado;
- II – o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III – a separação dos Poderes;
- IV – os direitos e garantias individuais

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

.....  
Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as des-

pesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e aprovados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades de administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

§ 6º O projeto de lei orçamentário será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;



II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovados caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta Seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

---

## ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

---

Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1966-67.

§ 1º Para aplicação dos critérios de que trata este artigo, excluem-se das despesas totais as relativas:

I - aos projetos considerados prioritários no plano plurianual;

II - à segurança e defesa nacional;

III - à manutenção dos órgãos federais no Distrito Federal;

IV - ao Congresso Nacional, ao Tribunal de Contas da União e ao Poder Judiciário;

V - ao serviço de dívidas da administração direta e indireta da União, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público federal.

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II – o projeto de lei de diretrizes orçamentária será encaminhado até oito meses e meio antes do en-

cerramento do exercício financeiro, e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III – o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

.....  
(A Comissão de Constituição, Justiça e  
Cidadania.)

Publicado no Diário do Senado Federal de 7.3.2000