



ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE

III — COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO DOS
PODERES E SISTEMAS DE GOVERNO

III-a — SUBCOMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO

ANTEPROJETO

Relatório da

SUBCOMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO LEGISLATIVO

Senhor Presidente;

Senhores Constituintes:

Tão importante quanto devolver as prerrogativas ao Poder Legislativo - antigo anseio de sucessivas gerações de parlamentares brasileiros, inconformados com a hipertrofia do Executivo - é dotar o Congresso Nacional de meios para exercê-las em sua plenitude, com a eficiência que se requer de um Parlamento ágil e moderno. A redação do anteprojeto anexo buscou tanto quanto possível - com a ajuda dos integrantes desta Subcomissão do Poder Legislativo, e contando com a inestimável colaboração dos demais constituintes, traduzida pela remessa de 650 sugestões de normas constitucionais - alcançar essas duas metas, as quais sem dúvida, encontram apoio em todo o Congresso Nacional e na sociedade brasileira.

Constata-se que a obsolescência e a inadequação de qualquer Poder constituído estão intrinsecamente ligadas ao seu grau de centralismo. O Poder Legislativo também não escapa dessa regra geral. Um Parlamento que orbita em torno apenas de seu plenário está condenado à lentidão, à inércia e à ineficiência, perdido no tempo e no rumo da estagnação. A evolução natural desta Instituição impõe que parte das atribuições hoje exclusivas dos plenários seja distribuída a outros colegiados, menores e mais ágeis, além de serem em maior número. A solução - há muito conhecida por quantos parlamentares passaram por estas duas casas - é o fortalecimento das comissões técnicas, que devem ter novas funções, novas condições e principalmente novos poderes. O anteprojeto anexo contempla essa questão com especial atenção, atribuindo às comissões do Congresso Nacional e de suas Casas condições reais de exercerem novas atribuições. Obviamente, os regimentos internos terão de se adaptar, se os princípios aqui propostos perdurarem até a redação final da Constituição, a estes novos

tempos, deixando ao plenário as decisões supremas do Parlamento e a importante função de servir de caixa de ressonância e centro político desta nação.

A primeira grande questão com que se defrontou esta subcomissão e todo o Congresso, além da própria sociedade, referiu-se ao sistema de governo. O consenso, que agora atinge a parte mais significativa do próprio Governo, foi pela adoção de um sistema parlamentarista misto, adequado às condições brasileiras. O anteprojeto agora proposto e submetido à análise desta subcomissão foi elaborado a partir desta premissa. É pacífica a tese que o regime parlamentarista confere ao exercício do poder uma estabilidade maior que a aparência, e encontra paralelo apenas no presidencialismo congressual americano, onde a máquina governamental praticamente não é afetada pela corrente política que assume o poder. A tradição republicana e presidencialista brasileira nunca teve esse componente, excetuando talvez o período de Juscelino Kubitschek. A apregoada estabilidade política do período pós-64 era apenas superficial e foi conseguida ao arrepio dos preceitos constitucionais. Iniciada a transição, com a volta do poder aos civis, é necessário consolidar as instituições e a própria democracia. A opção pelo parlamentarismo não encontra porém paralelo na História republicana brasileira, uma vez que a fracassada experiência de 1961 foi adotada como esdrúxula solução para uma grave crise política e militar. Tanto é que nem o posterior retorno ao presidencialismo evitou o confronto ideológico e político que culminou no regime autoritário de 1964. O momento, portanto, parece ideal para uma experiência adequada aos tempos atuais.

Fazer retornar as prerrogativas ao Legislativo sem adequar os meios disponíveis para o seu efetivo exercício corresponderia simplesmente avançar na lei, no direito, mas recuar no tempo, estacionando em pelo menos duas décadas atrás. O texto constitucional que essa Subcomissão está pre-

parando tem objetivo de criar as condições para que a instituição não só se atualize em relação ao presente, à nova realidade brasileira, mas que se mantenha moderna e ágil por um grande período de tempo, acompanhando o desenvolvimento do Brasil.

A primeira das grandes alterações no texto constitucional relacionadas com o retorno das prerrogativas foi a inclusão, na competência exclusiva do Congresso Nacional - e portanto independentemente da sanção presidencial - o poder de fiscalizar e controlar os atos do Executivo. Até agora, esta atribuição é regulada por uma lei, submetida à aprovação do Presidente. Dessa forma, uma das mais importantes atividades de qualquer Parlamento - a ação fiscalizadora - rege-se, numa situação no mínimo insólita, por normas sujeitas à anuência prévia do fiscalizado, no caso o Executivo. O texto da Carta Magna esconde uma distorção evidente, ainda mais notável quando se tenta por em prática os atos relativos à fiscalização de um Poder pelo outro.

De igual modo, a ação fiscalizadora do Congresso era constantemente obstaculada no aspecto da prestação de contas em relação aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil - com destaque para a colossal dívida externa, de quase 110 bilhões de dólares - pela errônea interpretação da Constituição vigente. Na tese durante anos construída pelo Governo, o Congresso Nacional só poderia tomar conhecimento dos atos, convênios e tratados iniciais, firmados pelo Presidente da República, sem capacidade de interferir, de qualquer forma, em suas conseqüências, ainda que estas viessem a ser lesivas ao interesse do País. No anteprojeto procurou-se cercar esta livre interpretação, através de uma redação mais clara e mais completa do artigo correspondente.

Visando, ainda, complementar essa medida, incluiu-se no anteprojeto a União entre as entidades que necessitam de aprovação do Senado para contratar empréstimos, operações e acordos externos. O texto vigente refere-se apenas aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, ainda assim após ouvir o Poder Executivo Federal. Ou seja: em última instância o próprio Governo autorizava as operações externas, via Senado.

Merece destaque entre as novas prerrogativas a de determinar a realização, sempre que necessário, de referendo popular, para a aprovação de emendas ou reforma da Constituição e de leis. Tal recurso não é previsto na atual Constituição, limitando a capacidade do Congresso de aferir no cidadão e na sociedade o atendimento dos mais legítimos anseios, sobretudo em relação ao ordenamento jurídico e institucional do País.

Introduziu-se no anteprojeto a obrigatoriedade da presença do Presidente da República na abertura dos trabalhos legislativos, para a entrega da mensagem ao Congresso Nacional, tarefa hoje executada pelo chefe do Gabinete Civil. Com adoção do parlamentarismo, é necessário garantir ao Chefe de Estado uma oportunidade concreta de entrar em contato com o Legislativo, uma vez que o Primeiro-Ministro, na qualidade de Chefe do Governo, o fará cotidianamente, não só em plenário como nas comissões congressuais.

Ainda nesta questão, o anteprojeto proposto aboliu dois instrumentos arbitrários de produção de leis, constituídos pelo decurso de prazo e pelo decreto-lei. Optou-se pela extinção do decreto-lei, atendendo a inúmeras sugestões de constituintes, de funcionários do Congresso, de cidadãos e de entidades da sociedade civil e le-

vando em conta o desgaste que esse recurso do Executivo vêm provocando no Poder Legislativo. Ademais, é importante ressaltar que o decreto-lei é na realidade uma gigantesca porta aberta por onde têm transitado, lado a lado, tanto leis urgentes e inadiáveis, portanto necessárias ao País, quanto verdadeiros abusos jurídicos, aos quais o Congresso se vê levado a sancionar. O decurso de prazo agora tem finalidade completamente oposta, que é a de rejeitar os projetos de leis enviados pelo Executivo que não tenham sido votados até expirar o período estabelecido constitucionalmente.

Outra prerrogativa restabelecida foi a possibilidade do Congresso dispor sobre a concessão de anistia, inclusive para os crimes políticos. O texto vigente dá essa atribuição ao Congresso, mas reduz a iniciativa ao Presidente da República, por proposta do Conselho de Segurança Nacional. Na prática, o Congresso só pode aprovar, mas não pode propor. Algumas das sugestões recebidas incluíam a anistia na competência exclusiva do Congresso, o que teria o efeito completamente oposto, no qual o Presidente da República também não precisaria sancionar, mas não poderia propor. Buscou-se uma posição de equilíbrio, no qual todos tenham a participação assegurada constitucionalmente.

Propôs-se também a criação, como prerrogativa da Câmara dos Deputados, do "poder impeditivo", que consiste na capacidade de impedir, através de moção ao Presidente da República, que um cidadão continue a desempenhar função ou cargo de confiança do Governo Federal, no qual não esteja se saindo bem. Essa medida não tem caráter punitivo nem de inabilitação para outras funções públicas, restringindo-se tão somente ao cargo ocupado no momento da decretação do impedimento pelo Legislativo.

Ao Senado atribuiu-se, cumulativamente ao que estabelece a Constituição atual, aprovação prévia dos Presidentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, do Banco Central e do Procurador Geral da República, pela relevância de tais funções para toda a sociedade brasileira. Como aferidor dos índices oficiais de inflação, o IBGE assume um papel muito importante para a economia nacional, para os segmentos produtivos, para a classe assalariada e para o próprio governo, em função da forte indexação característica do nosso processo inflacionário. Em passado não muito remoto, a instituição foi utilizada para mascarar os índices reais, através de expurgos sutis ou nem tanto, o que levou ao descrédito público. A prévia aprovação de seu Presidente pelo Senado certamente diminuiria as pressões sobre a atuação do órgão. De igual modo deve-se proceder em relação ao Presidente do Banco Central, em função das pressões que todo o sistema financeiro e as outras áreas do Governo tradicionalmente exercem sobre o seu trabalho, e ao Procurador Geral da República, do qual dependem ações na área judicial não apenas do interesse do Executivo, mas dos outros Poderes da República.

Um Parlamento só pode ser tão soberano e eficaz quanto livres forem os seus integrantes para exercer as atribuições constitucionais. Cuidou-se portanto de tratar as imunidades com especial atenção, visando restaurar as que tinham sido suprimidas no período autoritário e garantir outras, necessárias à liberdade do parlamentar no desempenho do mandato. Destaque-se, por exemplo, a imunidade para atos praticados em decorrência de opiniões, palavras e votos, eliminando a possibi-

lidade de interpretações facciosas, sempre a serviço da ideologia instalada no poder. A Constituição vigente ressalva os crimes contra a honra, o que suprimiu-se no anteprojeto, uma vez que por essa brecha foram criadas diversas barreiras contra a liberdade de expressão e se cometeram abusos contra o mandato de inúmeros parlamentares brasileiros. Com igual objetivo, foram evitados no texto proposto os dispositivos que na Constituição tratam dos crimes contra a segurança nacional e da suspensão do mandato por medida exógena ao Congresso.

Em relação aos crimes comuns, imputados a Deputados e Senadores, produziram-se alguns aperfeiçoamentos em relação ao texto atual. Em primeiro lugar, reduziu-se, de noventa e oito para vinte e quatro horas, o prazo para a remessa à respectiva Câmara dos autos de processo contra parlamentares. Em segundo lugar, a Casa decide não apenas sobre a prisão, mas sobre a formação de culpa, abortando no nascedouro possíveis medidas intimidatórias contra os congressistas. Como compensação, garantiu-se a imprescritibilidade enquanto durar o mandato, para que a qualquer tempo a Justiça possa se pronunciar.

Propôs-se também uma nova imunidade, a de poder recusar testemunho sobre informações recebidas ou prestadas no exercício de funções próprias do mandato, ou sobre as pessoas a quem se deu ou de quem se recebeu tais informações. Tal dispositivo existe nas constituições mais modernas do mundo, notadamente das democracias européias, e encontra válido precedente inclusive no Brasil, onde os advogados dispõem dessa imunidade no exercício da profissão.

Na questão dos impedimentos aos parlamentares, produziram-se também algumas alterações, visando adaptar o texto atual à realidade, modernizando-o. Eliminou-se, por exemplo, a restrição à propriedade de empresas que gozam de favores oficiais em decorrência de contrato com pessoa jurídica de direito público, mantida a vedação ao exercício de cargos na diretoria ou de função remunerada. Trata-se, a rigor, de uma norma constantemente burlada por meio de artifícios que, se lhe alteram a forma, não mudam os efeitos. Eliminou-se ainda no anteprojeto as restrições existentes entre a diplomação e a posse, apesar de constituir um prazo curto, que cria problemas reais, se cumpridos, para os parlamentares dependentes de emprego assalariado.

Foi acrescentado também o impedimento para o exercício de presidência de sindicatos ou associações de classe, de forma a fortalecer os partidos como meios de expressão política, acessíveis a todos. Deve-se levar em conta que os dirigentes sindicais possuem imunidades trabalhistas próprias.

Garantiu-se também aos Deputados e Senadores a possibilidade de exercerem cargo de magistério privado ou público, desde que anterior à diplomação. Ressalte-se que tal medida já estava sendo concedida pelas Casas do Congresso, por meio de licença, após o exame caso a caso do exercício do magistério, no entanto, é reconhecido como legítimo e cumulativo a qualquer profissão. A restrição mais flagrante diz respeito apenas aos parlamentares.

Ampliou-se a oportunidade de exercício de funções no Executivo por parte de Deputados e Senadores, mediante a inclusão dos cargos de chefe de Missão Diplomática permanente e secretário de Prefeitura das Capitais e Territórios.

Eliminou-se também a figura do jeton, através de nova redação do artigo correspondente, que dará margem a que outro mecanismo legal, que não a Constituição, estabeleça com justiça a remuneração dos parlamentares.

Como regra geral, todas as matérias que pudessem ser tratadas em leis complementares, ordinárias, resoluções e no regimento do Congresso Nacional e suas Casas foram retiradas da proposta do anteprojeto. O objetivo foi evitar o excesso de detalhe no texto constitucional, o que provocaria sua caducidade precoce, determinando a constante necessidade de emendá-lo. Faz-se necessário valorizar os demais textos legais, atentando para a hierarquia das leis, como extensões da própria Constituição. Na elaboração do anteprojeto, esta preocupação esteve presente permanentemente. Um exemplo disso foi a definição do processo legislativo, onde a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo - na questão da iniciativa, dos prazos, dos quoruns e dos vetos - teve de ser detalhada às vezes minuciosamente, como garantia de que, com a mudança dos ventos políticos, não venha a se alterar facilmente, ao gosto dos ocupantes do poder, ainda que momentâneos. Destaque-se nesse aspecto, a supressão de referência aos mandatos das Mesas, que poderá ser melhor explicitado no regimento.

Buscou-se, ainda, fortalecer o papel das Comissões, sejam as de caráter permanente ou temporário, às quais foram atribuídas novas e relevantes funções, com vistas ao desempenho, cada vez melhor, da atuação do Poder Legislativo. É necessário que as comissões desenvolvam um trabalho da maior amplitude, relacionando-se largamente com os diversos setores da atividade nacional que digam respeito à área de sua competência. Como órgãos de apoio do Poder Legislativo, caber-lhes a iniciativa de medidas junto aos demais Poderes, e à sociedade, contribuindo efetivamente na elaboração e execução das políticas setoriais de desenvolvimento. Para tanto deverão utilizar-se de seus mecanismos técnicos ou especializados e interagir, no exercício da função fiscalizadora e legislativa, com o Executivo.

Em razão da matéria de competência de cada Comissão, confere-se-lhe a atribuição de apreciar e votar projetos de lei que, por sua menor complexidade, possam prescindir da competência do plenário. É inquietante a realidade atual que exige, tramitando por longo período de tempo, cerca de dez mil projetos, cuja afiúncia ao Plenário sobrecarrega-lhe os trabalhos, tornando-se tarefa difícil, se não inviável, a sua tempestiva apreciação. A alternativa proposta visa desobstruir os trabalhos do plenário, imprimindo maior racionalidade e agilização do processo legislativo, da Comissão, e, por via de consequência, do Poder Legislativo como um todo. Entretanto, mediante solicitação de um décimo dos parlamentares de cada Casa Legislativa, poderá o plenário avocar a si a discussão e deliberação sobre o projeto.

Está prevista, ainda, a competência da comissão para discutir e votar projetos de lei, cuja tramitação lhe seja deferida por resolução contendo delegação interna.

Segundo os mesmos princípios que devem presidir a interação entre os Poderes Legislativo e Executivo, optou-se por assegurar-se às comissões a possibilidade de, diretamente, convocar os Ministros de Estado, bem como encaminhá-lhes, ou a qualquer outra autoridade, requerimentos de informações, sobre assuntos inerentes às suas atribuições ou relacionados com matéria legislativa em trâmite ou sujeita a fiscalização do Poder

Legislativo. Relegou-se a forma antiga da Constituição vigente, em que tal procedimento se faz por intermédio da Mesa da Casa Legislativa, e esta, nos casos de requerimentos de informações, através do Presidente da República, o qual, por sua vez, encaminhava ao Chefe do Gabinete Civil, que despachava ao Ministro ou autoridade destinatária. O excessivo número de etapas da formalidade do processo não condiz, absolutamente, com o dinamismo que deve caracterizar o trato e decisões sobre a coisa pública, sob pena de resultar infrutífera ou superada a iniciativa.

Visando atender a necessidade imperiosa de fortalecimento do papel das comissões, e em consonância com o princípio de inter-relacionamento próprio da ação integrada, independente e harmônica dos Poderes, objetiva-se dotar a comissão de atribuições para, junto ao Poder Executivo, acompanhar a elaboração dos atos de regulamentação das leis. Não é raro suceder que a disposição reguladora desatenda a vontade do legislador expressa no texto legal, acarretando distorções na sua interpretação e aplicação. Cabe, pois, ao Poder ao qual compete, por excelência, a elaboração e aprovação da lei, zelar pela completa compatibilização entre o seu texto e finalidades e a norma que a regulamenta.

A faculdade de oferecer petição, prerrogativa indispensável à valorização dos direitos do cidadão, bem como a apresentação de reclamações, representações ou queixas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, serão acolhidas pela Comissão, que lhe apreciará o mérito, sobre ele decidindo, e solicitará da autoridade competente a adoção das medidas que indicar.

Importante aspecto das relações entre o Poder Legislativo e a sociedade civil - cuja ampliação e fortalecimento se reconhece como aspiração nacional -, é a competência que se busca atribuir às comissões de provocar a ação do Ministério Público, através do Procurador-Geral da República, para que, junto ao Poder Judiciário, promova as medidas capazes de evitar ou reparar lesões a direitos individuais ou coletivos, a respeito dos quais, por iniciativa própria ou a pedido de pessoa interessada, venha a comissão a pronunciar-se pela necessidade de sua defesa. Aí se incluem os interesses difusos de grupos sociais ou comunidades, caracterizados pela informalidade do vínculo aglutinador de seus titulares, que exprimem aspiração legítima resultante da necessidade de propiciar-se aos diversos segmentos sociais mecanismos institucionalizados de defesa e afirmação da melhoria da qualidade de vida e bem-estar. O seu acolhimento a partir da Constituição Federal coaduna-se com os objetivos de justiça social que marcam a atuação do Estado moderno.

O poder de provocar o acionamento das instâncias judiciárias representa instrumento capaz de acarretar consequência concreta às atividades da comissão, inclusive com a obtenção de sentença final. Da mesma forma, a atribuição de solicitar ao Tribunal de Contas da União a fim de que, no âmbito da competência deste, proceda a investigação e adote providências necessárias ao cumprimento da lei, constitui meio que garante eficácia ao papel das comissões no campo da fiscalização financeira e orçamentária.

Inovação com que se busca agilizar e racionalizar os seus trabalhos, propiciando-lhes maior flexibilidade, consiste na possibilidade de as comissões, permanentes e especializadas, na área da respectiva atuação, converterem-se, total ou parcialmente, por deliberação da maioria de dois

terços dos seus membros, em comissão de inquérito, procedendo às investigações e apuração de fatos, quando assim entendam necessário. Identificações com o setor da sua especialidade, não se justificam que, se decidirem pela realização de inquérito sobre qualquer assunto de sua competência, passem a depender da criação de outra comissão para esse fim específico, formalidade que, sem dúvida, procrastina a averiguação da procedência ou não de possíveis irregularidades, que a comissão reúne melhores condições de ela própria apurar. Visando evitar o exercício desnecessário de ações paralelas, nos casos de identidade de matéria, e mediante deliberação da maioria antes referida, as comissões poderão, ainda, reunir-se a outra, pertencente à mesma ou a outra Casa Legislativa, para idêntica finalidade. O anteprojeto, por outro lado, enseja ampla liberdade ao Poder Legislativo na criação de quantas comissões de inquérito julgue necessárias, eliminando a limitação contida na Constituição vigente. As comissões de inquérito possuirão os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, indispensáveis ao perfeito cumprimento de suas finalidades.

Outro aspecto das condições de maior fortalecimento que se imprime aos trabalhos das comissões, no apoio por estas dispensado à missão do Legislativo, consiste na competência que se pretende conferir-lhes para a apreciação e discussão dos planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento elaborados pelo Poder Executivo. É inegável que o Parlamento moderno, se não quiser ceder espaços para o Executivo, deve munir-se de mecanismos ágeis e eficientes, fáceis de acionar, que lhe permitam fazer valer as suas prerrogativas, na tarefa de definir e implementar as políticas promotoras do desenvolvimento da sociedade. A velocidade das transformações que hoje ocorrem na vida social, ditadas pela crescente especialização e as inovações tecnológicas, estão a exigir que a atividade política, legislativa e fiscalizadora do Parlamento se faça sentir, através de seus órgãos auxiliares, nos aspectos setoriais e especializados do governo do Estado. Daí o valor do papel das comissões, em razão da matéria setorial sobre que incide a sua atividade, de apreciar e influir na elaboração dos planos de desenvolvimento propostos pelo Poder Executivo. Neste ponto, a ação do Poder Legislativo não pode restringir-se, apenas, à discussão do projeto de lei que dispõe sobre tais planos, sem uma análise adequada da matéria que neles se contém. Deve a comissão especializada investigar-lhe profundamente o conteúdo, debatendo, de forma ampla, com os órgãos competentes, e com a sociedade, a definição de suas diretrizes e prioridades, pronunciando-se, afinal, sobre eles.

No tocante à proposta de emenda à Constituição, quando de iniciativa parlamentar, entendeu-se por bem adotar, como requisito de sua apresentação, a subscrição por um terço, no mínimo, dos membros de uma das Casas Legislativas, e não necessariamente pelo terço dos membros de ambas, concorrentemente, conforme dispõe a Constituição em vigor. Eleveu-se a alternativa por se tratar de formalidade que diz respeito a origem de sua autoria, e levando-se em conta que a sugestão atende melhor aos princípios do sistema bicameral.

Dentre as propostas de emenda à Carta Magna não passíveis de deliberação, além daquelas tendentes a abolir a Federação ou a República, incluiu-se, por motivos óbvios, as que visem abolir os direitos, liberdades e garantias individuais, e o sufrágio universal, direto e secreto.

A autoria da apresentação de projetos de lei que o anteprojeto estende aos cidadãos e entidades da sociedade civil, na forma que dispuser lei complementar, corresponde a um novo grau na evolução da instituição política representativa, em que as relações entre representantes e representados se enriquecem pela dinâmica de uma permanente colaboração entre eles, tornando eficaz, ao máximo, a expressão da vontade popular.

O anteprojeto, tendo sempre em vista o fortalecimento do Poder Legislativo e ampliação de suas atribuições e prerrogativas, exclui da competência privativa do Presidente da República a iniciativa de leis que dispõem sobre matéria financeira. É sabido que, adotado o sistema parlamentarista de governo, as relações entre os dois Poderes caracterizam-se por uma efetiva colaboração entre si, cabendo ao Parlamento legislar, com o poder de iniciativa, sobre todos as matérias relevantes de interesse econômico, social e político, entre as quais se situa a anistia por crimes políticos e a definição dos recursos financeiros, de cuja destinação dependem importantes aspectos para o estabelecimento e execução da política de prioridades voltada à realização do desenvolvimento da Nação.

Dentre as atribuições privativas do Presidente da República adotou-se a da iniciativa de leis que dispõem sobre planos nacionais, regionais ou setoriais de desenvolvimento econômico e social, pois é próprio do Poder Executivo, através de seus órgãos técnicos e especializados, a realização dos estudos e a proposição das soluções que realizem o progresso e bem-estar social. A participação e colaboração do Legislativo na elaboração e discussão daqueles planos, e a deliberação sobre o seu conteúdo, dá-se com o apoio de suas comissões, conforme acima se expõe.

Quanto aos projetos de lei que o Presidente da República solicitar sejam apreciados em regime de urgência, incluiu-se a condição de que somente se submetam a esse procedimento sumário se houver, para tanto, aprovação da Câmara dos Deputados. Igual condição foi estabelecida para a apreciação de projetos em sessão conjunta do Congresso Nacional, quando assim o solicitar o Presidente da República.

Reduziu-se de dois terços para a maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso o quorum para a rejeição de veto. Esgotado o prazo de trinta dias estabelecido sem deliberação quanto ao veto, será este colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. Ainda aqui são reforçadas as prerrogativas do Poder Legislativo, pois diferentemente do disposto na Constituição vigente o veto não será mantido sem deliberação por este Poder.

A competência para a elaboração de lei delegada cabe ao Conselho de Ministros, se o Primeiro Ministro a solicitar ao Congresso Nacional. Acrescentou-se, entre as matérias excluídas de objeto de delegação, aquelas reservadas à lei complementar.

Julgou-se importante abolir a exigência de quoruns mínimos para a maior parte das decisões plenárias e das comissões, ressaltadas as expressamente determinadas pela Constituição. Tal mecanismo, em vez de provocar o esvaziamento do plenário, terá o efeito exatamente oposto; uma vez que tanto os partidos majoritários como os minoritários - conscientes de que a maioria dos presentes é suficiente para aprovar grande parte das matérias - não poderão mais apostar na inexistência de quorum para fazer prevalecer suas

posições. As consequências visíveis, se persistir este entendimento, serão, por um lado, a presença maciça no plenário de parlamentares e a valorização dos partidos políticos, sobretudo os minoritários, que passarão a ter peso específico bem maior que o atual. Outro argumento em favor dessa tese é o de que um regime parlamentarista, como já o diz a própria denominação, valoriza o diálogo e o entendimento entre os representantes do povo.

No processo de produção de leis, a par da capacidade das comissões de rejeitar projetos, e até para compensá-la, eliminou-se a vedação à reapresentação de projetos de lei na mesma sessão legislativa. Ocorre que após anos de tramitação um projeto era rejeitado e, ocorrendo naquela mesma sessão legislativa uma ocasião favorável, a proibição impedia o parlamentar de propor uma lei oportuna e adequada à situação do momento.

A questão do orçamento tem uma importância fundamental para o exercício das prerrogativas do Poder Legislativo. Essa participação até o momento vem sendo quase nula e tem sido na realidade a causa mais determinante para o esvaziamento do Congresso Nacional. Um Parlamento que não pode debater à exaustão, nem emendar uma matéria tão relevante quanto o orçamento reduz-se apenas a um colegiado de representantes de um povo que não pode estabelecer suas prioridades na execução das obras que necessita, as quais são, em essência, a natureza da atividade do Governo. Nesse aspecto fundamental, foram criadas no anteprojeto as seguintes modificações.

a) A lei orçamentária fixará limites para emissão de moeda e títulos de dívida pública, duas medidas importantes para deter o processo inflacionário e fazer com que os juros permaneçam estáveis, colaborando para reduzir o déficit público.

b) A lei do orçamento incluirá todas as despesas, vedando-se a aprovação autônoma dos orçamentos monetário e das estatais. Evita-se com isso que a administração do Estado permaneça "invisível" ao Congresso, porque até agora este só recebe o orçamento fiscal.

c) O orçamento passa a ser regionalizado por Estado, com exceção das despesas nacionais especificadas em lei complementar, o que possibilita aos representantes de cada Unidade federativa e ao seu governo estadual controlar os gastos federais em sua área. Com isso, os Estados mais pobres adquirem a capacidade efetiva de reivindicarem as verbas federais que consideram justas. Tal cálculo é atualmente impossível.

d) O orçamento plurianual passa na realidade a ser trienal, prazo mais adequado à representação dos planos de Governo e ao controle, pelo Congresso, de sua execução. A lei orçamentária também fixa os limites para a contratação de operações de crédito.

e) Nas hipóteses para abertura de crédito extraordinário foi abolida a da subversão interna, permanecendo as de guerra e de calamidade pública. Trata-se de um dispositivo herdado do período autoritário, que não mais corresponde à realidade brasileira.

f) Ampliarom-se as restrições à vinculação de receitas e despesas, o que tem criado verdadeiros feudos tributários na administração pública, prejudicando setores que necessitam de recursos mais volúmosos em determinado momento da vida nacional. O próprio Governo perdeu a mobili-

dade de usar recursos existentes, tendo de apelar constantemente para compulsórios e novos tributos.

g) Restaurou-se a possibilidade de parlamentares apresentarem emenda à proposta orçamentária, ainda que sem o aumento da despesa global, nesse aspecto, as emendas foram restritas às despesas de investimento anulando-se, como fonte de recursos, despesas da mesma natureza. Com este dispositivo, o Congresso readquirirá a capacidade de modificar a proposta original, o que antes era expressamente vedado. Avançando um pouco mais, foi aberta a possibilidade de contar-se com a participação popular e das Assembleias Legislativas estaduais nessa questão, democratizando a discussão e a elaboração do orçamento. No aspecto do quorum para a exigência de votação em plenário, ocorreu uma simplificação, exigindo-se apenas um terço do plenário de qualquer das Casas, quando no texto vigente isso é cumulativo da Câmara e Senado.

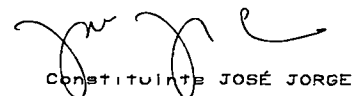
Uma das mais importantes funções do legislativo, qual seja a fiscalização financeira do Poder Executivo, foi também tratada de forma prioritária na solução adotada. Explicita-se novos mecanismos para o relacionamento entre o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas, principalmente através das comissões permanentes que passarão a

ter função fiscalizadora na sua área específica de atuação.

Os Ministros do Tribunal de Contas continuarão sendo indicados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado, tendo em vista que o Ministério, o Primeiro-Ministro e a Câmara dos Deputados é que representarão o governo de fato na solução parlamentarista adotada.

Poderá então o Legislativo através de trabalhos de suas subcomissões e do auxílio do Tribunal de Contas da União acompanhar de forma dinâmica a atuação do Poder Executivo no cumprimento de seus programas de ação.

O anteprojeto agora proposto tem a finalidade de induzir ao debate, de buscar o diálogo, de avançar no caminho da democracia, através do fortalecimento do Parlamento brasileiro. Essa será a grande obra de todos os Constituintes e especialmente dos membros desta Subcomissão do Poder Legislativo.


CONSTITUINTE JOSÉ JORGE

A N T E P R O J E T O

DO PODER LEGISLATIVO

Seção I

Do Congresso Nacional

Seção II

Das Atribuições do Poder Legislativo

Seção III

Da Câmara dos Deputados

Seção IV

Do Senado Federal

Seção V

Dos Deputados e Senadores

Seção VI

Das Reuniões

Seção VII

Das Comissões

Seção VIII

Do Processo Legislativo

Seção IX

Do Orçamento

Seção X

Da Fiscalização Financeira e Orçamentária

Capítulo ____

DO PODER LEGISLATIVO

Seção I -

Do Congresso Nacional

Art 1o - O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Art. 2o - A Câmara dos Deputados compõe-se de até quatrocentos e oitenta e sete representantes do povo, eleitos, dentre cidadãos maiores de 18 anos e no exercício dos direitos políticos, por voto direto e secreto em cada Estado ou Território.

§ 1o. - O mandato será de quatro anos, salvo dissolução da Câmara dos Deputados.

§ 2o. - O número de Deputados por Estado ou Distrito Federal será estabelecido pela Justiça Eleitoral, proporcionalmente à população, com os ajustes necessários para que nenhum Estado tenha menos de oito ou mais de sessenta Deputados.

§ 3o. - Excetuado o de Fernando de Noronha, cada Território elegerá quatro Deputados.

§ 4o. - No cálculo das proporções em relação à população, não se computará a dos Territórios.

Art 3o. - O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos, segundo o principio majoritário, dentre

cidadãos maiores de 35 anos e no exercício dos direitos políticos.

§ 1o - Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2o - A representação de cada Estado e do Distrito Federal renovar-se-á de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

§ 3o - Cada Senador será eleito com dois suplentes.

Seção II

Das Atribuições do Poder Legislativo

Art. 4o - Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente:

I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;

II - orçamento anual e plurianual, abertura e operação de crédito; dívida pública; emissões de curso forçado;

III - fixação dos efetivos das Forças Armadas para o tempo de paz;

IV - planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento;

V - criação de cargos públicos e fixação dos respectivos vencimentos;

VI - limites do Território Nacional; espaço aéreo e marítimo, bens do domínio da União;

VII - transferência temporária da sede do Governo Federal;

VIII - concessão de anistia, inclusive para os crimes políticos, e

IX - organização administrativa e judiciária dos Territórios.

Art. 5o. - É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e acordos internacionais celebrados pelo Presidente da República, bem como sobre os atos deles decorrentes,

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra e a fazer a paz; a permitir que forças estrangeiras transitem pelo Território Nacional ou nele permaneçam temporariamente, nos casos previstos em lei complementar;

III - autorizar o Presidente, o Vice-Presidente da República e o Primeiro-Ministro a se ausentarem do País;

IV - aprovar ou suspender estado de sítio, estado de alerta ou intervenção federal,

V - aprovar a incorporação ou desmembramento de áreas de Estados ou de Territórios,

VI - mudar temporariamente a sua sede,

VII - fixar os subsídios mensais, a representação e a ajuda de custo dos membros do Con-

gresso Nacional, assim como os subsídios do Presidente, do Vice-Presidente da República e os do Primeiro-Ministro;

VIII - julgar anualmente as contas do Primeiro-Ministro;

IX - fiscalizar e controlar, conjuntamente ou através de qualquer das Câmaras, os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta;

X - determinar a realização de referendo;

XI - deliberar sobre o adiamento e a suspensão de suas sessões.

Art. 6o. - A Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer de suas comissões, poderão convocar o Primeiro-Ministro e os Ministros de Estado para prestarem, pessoalmente, informações acerca de assunto previamente determinado.

§ 1o - A falta de comparecimento, sem justificação, importa crime de responsabilidade.

§ 2o. - O Primeiro-Ministro e os Ministros de Estado têm acesso às sessões do Congresso, de suas Casas e comissões, e nelas serão ouvidos, na forma do respectivo regimento.

Art. 7o - A cada uma das Câmaras compete elaborar o regimento interno, dispor sobre seu funcionamento, polícia e provimento de seus serviços, observando-se as seguintes normas:

a) na constituição das Mesas e das comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos que participem da respectiva Câmara;

b) a Mesa da Câmara dos Deputados ou a do Senado Federal, ou suas comissões encaminharão diretamente a qualquer autoridade requerimento de informação sobre fato relacionado com matéria legislativa em trâmite ou sujeita à fiscalização do Congresso Nacional, de suas Casas, ou de suas comissões, estabelecendo prazo, limitado ao máximo de trinta dias, para a resposta.

Art. 8o. Salvo oposição constitucional em contrário as deliberações de cada Câmara e de suas comissões serão tomadas por maioria dos votos dos parlamentares presentes.

SEÇÃO III

Da Câmara dos Deputados

Art. 9o. - Compete privativamente à Câmara dos Deputados,

I - declarar, por dois terços dos seus membros, a procedência de acusação contra o Presidente da República, o Primeiro-Ministro, e os Ministros de Estado;

II - proceder à tomada de contas do Primeiro-Ministro, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

III - aprovar, por maioria absoluta, a indicação do Primeiro-Ministro, nos casos previstos nesta Constituição;

IV - aprovar, por maioria absoluta, moção de censura ao Primeiro-Ministro e a um ou mais Ministros de Estado;

V - aprovar, por maioria absoluta, voto de confiança solicitado pelo Primeiro-Ministro,

VI - impedir qualquer cidadão, através de moção ao Presidente da República, de continuar a exercer cargo ou função de confiança no Governo Federal e na administração indireta, inclusive nos órgãos e entidades de administração indireta,

VII - expedir resoluções, e

VIII - propor projetos de lei que criem ou extingam cargos de seus serviços e fixem os respectivos vencimentos

SEÇÃO IV

Do Senado Federal

Art. 10 - Compete privativamente ao Senado Federal:

I - julgar o Presidente da República e o Primeiro-Ministro nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles,

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República, nos crimes de responsabilidade,

III - aprovar, previamente, por voto secreto, a escolha de magistrados, nos casos determinados pela Constituição, dos Ministros do Tribunal de Contas da União, do Procurador Geral da República, do Presidente do Banco Central do Brasil, dos Governadores dos Territórios, dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal, do Presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e dos Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente,

IV - autorizar empréstimos, operações ou acordos externos, de qualquer natureza, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ou qualquer órgão, entidade ou sociedade de que participem,

V - legislar para o Distrito Federal nos casos previstos em lei complementar,

VI - fixar, por proposta do Primeiro-Ministro e mediante resolução, limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados e dos Municípios,

VII - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal,

VIII - expedir resoluções; e

IX - propor projetos de lei que criem ou extingam cargos de seus serviços e fixem os respectivos vencimentos.

Parágrafo Único - Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente do Senado Federal o do Supremo Tribunal Federal; somente pelo voto de dois terços dos membros será proferida a sentença condenatória, e a pena limitará-se à perda do cargo, com inabilitação, por cinco

anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo de ação da justiça ordinária.

SEÇÃO V

Dos Deputados e Senadores

Art. 11. Os Deputados e Senadores são invioláveis por atos praticados durante o mandato, decorrentes de suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º. Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.

§ 2º. Se a respectiva Câmara indeferir o pedido de licença ou sobre ele não deliberar não correrá prescrição enquanto perdurar o mandato do parlamentar.

§ 3º. No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Câmara respectiva, para que, pelo voto secreto da maioria dos seus membros, resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa.

§ 4º. Os Deputados e Senadores serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

§ 5º. As prerrogativas processuais dos Deputados e Senadores, arrolados como testemunhas, não subsistirão, se deixarem eles de atender, sem justa causa, no prazo de trinta dias, ao convite judicial.

§ 6º. Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas durante o exercício de suas funções, nem sobre as pessoas que a eles confiaram ou deles informaram.

relevar

§ 7º. A incorporação às Forças Armadas, de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de licença da Câmara respectiva.

Art. 12. Os Deputados e Senadores não poderão, desde a posse:

I - firmar ou manter contrato com pessoa de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária do serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes,

II - aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades constantes do inciso anterior;

III - patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I.

IV - presidir entidade sindical ou associação de classe,

V - ser diretor de empresa que goza de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica

de direito público, ou nela exercer função remunerada, e

VI - exercer outro cargo eletivo federal, estadual ou municipal.

Art. 13. Perderá o mandato o Deputado ou Senador

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior,

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar,

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa anual, à terça parte das sessões ordinárias da Câmara a que pertencer, salvo doença comprovada, licença ou missão autorizada pela respectiva Casa;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos processos por crimes eleitorais.

§ 1o. Considerar-se-á incompatível com o decoro parlamentar o abuso das prerrogativas asseguradas ao membro do Congresso Nacional ou a percepção, no exercício do mandato, de vantagens indevidas, além dos casos definidos no regimento interno.

§ 2o. Nos casos dos incisos I e II deste artigo, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto, mediante provocação de qualquer de seus membros, da respectiva Mesa ou de partido político.

§ 3o. No caso do inciso III, a perda de mandato será declarada pela Mesa da Câmara respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, de partido político ou do primeiro suplente, assegurada plena defesa.

§ 4o. Na hipótese do inciso III, a perda do mandato poderá ainda decorrer de decisão do Supremo Tribunal Federal em ação popular.

§ 5o. Nos casos previstos no inciso IV, a perda ou suspensão será declarada pela respectiva Mesa.

Art. 14. Não perde o mandato o Deputado ou Senador.

I - investido na função de Primeiro-Ministro, Ministro de Estado, Chefe de Missão Diplomática permanente, Governador de Território, Secretário de Estado, de Território ou de Prefeituras das Capitais;

II - que exerça, cumulativamente, cargo de magistério público ou privado anterior à diplomação; ou

III - licenciado pela respectiva Câmara, por período igual ou superior a cento e vinte dias, nos casos previstos no regimento interno

Parágrafo Único - Convocar-se-á suplente nos casos de vaga, de licença ou de investidura em funções previstas neste artigo. Não havendo suplente e tratando-se de vaga, far-se-á eleição para preenchê-la se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato.

Art. 15. Os Deputados e Senadores farão jus a subsídio, representação e ajuda de custo.

SEÇÃO VI

Das Reuniões

Art. 16. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na capital da União, de 1o. de Março a 30 de junho e de 1o. de agosto a 5 de dezembro.

§ 1o - A sessão legislativa não será encerrada sem a aprovação dos orçamentos da União.

§ 2o - O regimento disporá sobre o funcionamento do Congresso nos sessenta dias anteriores às eleições.

§ 3o. - Além de reunião para outros fins previstos nesta Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sob a presidência da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

I - inaugurar a sessão legislativa,

II - elaborar o regimento interno;

III - receber o compromisso do Presidente da República e do Vice-Presidente; e

IV - receber e deliberar sobre o relatório da Comissão Representativa, de que trata o artigo 17.

§ 4o. - Na inauguração da sessão legislativa comparecerá o Presidente da República para a entrega da mensagem ao Congresso Nacional, quando exporá a situação do País e solicitará as providências que julgar necessárias.

§ 5o. - Cada uma das Câmaras reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1o. de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas

§ 6o. - No caso de dissolução da Câmara dos Deputados, o Tribunal Superior Eleitoral fixará a data da posse e da escolha da Mesa

§ 7o. - A Câmara dos Deputados não poderá ser dissolvida no primeiro ano da legislatura ou antes do terceiro voto de desconfiança

§ 8o. - A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á

a) pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de sítio, de estado de alerta ou de intervenção federal;

b) pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ou por maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante.

§ 9o. - Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual for convocado.

Art. 17 - Durante o recesso, haverá uma Comissão Representativa do Congresso Nacional, composta por sete Senadores e quatorze Deputados, eleitos por suas respectivas Câmaras na penúltima reunião da sessão legislativa, com atribuições definidas no regimento.

Parágrafo Único - A Comissão Representativa apresentará relatório de suas atividades na abertura dos trabalhos legislativos.

SEÇÃO VII

Das Comissões

Art 18 O Congresso Nacional e suas Casas Legislativas têm comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar a sua criação.

§ 1o. - Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projetos de lei que dispensem, na forma que dispuser o regimento, a competência do plenário, salvo recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - discutir e votar projetos de lei nos casos de delegação prevista no § 3o. do art 28;

III - convocar Ministro de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições;

IV - acompanhar, junto ao Poder Executivo, os atos de regulamentação, providenciando no sentido da sua completa adequação ao texto legal;

V - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

VI - solicitar ao Procurador Geral da República que adote as medidas cabíveis junto ao Poder Judiciário com o objetivo de evitar ou reparar lesões a direitos individuais ou coletivos, inclusive os interesses difusos de grupos sociais ou comunidades;

VII - fiscalizar os atos do Poder Executivo e solicitar ao Tribunal de Contas da União que proceda, no âmbito de suas atribuições, a investigações sobre a atividade ou matéria que indicar, adotando as providências necessárias ao cumprimento da lei;

VIII - converter-se, no todo ou em parte, em comissão de inquérito, ou reunir-se, para a mesma finalidade, quando ocorrer identidade de matéria, com outra comissão do Congresso Nacional ou da outra Casa Legislativa, mediante deliberação da maioria de dois terços de seus membros;

IX - acompanhar, junto ao Poder Executivo, a elaboração da proposta orçamentária, bem como a sua posterior execução;

X - encaminhar requerimentos de informações, de acordo com o disposto na alínea 'b' do artigo 7o ;

XI - solicitar o depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

XII - apreciar planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer, e

XIII - opinar sobre outros assuntos submetidos à sua apreciação

§ 2o. - As comissões de inquérito, que gozam dos poderes de investigação próprias das autoridades judiciais, além das que se constituírem na forma do inciso VIII do parágrafo anterior, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros.

SEÇÃO VIII

Do Processo Legislativo

Art. 19. - O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares à Constituição;

III - leis ordinárias,

IV - leis delegadas;

V - decretos legislativos;

VI - resoluções.

Art. 20 - 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

§ 1o. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República; os direitos, liberdades e garantias individuais; e o sufrágio universal, direto e secreto.

§ 2o. A Constituição não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio ou estado de alerta

§ 3o. A proposta será discutida e votada em sessão conjunta do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambas as votações, dois terços dos votos dos membros de cada uma das Casas.

§ 4o. A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

Art 21. As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, observadas as demais disposições para a tramitação das leis ordinárias

Art. 22 A iniciativa de projetos de emendas à Constituição, leis complementares e de leis ordinárias, inclusive sobre matéria orçamentária, pelas Assembléias Legislativas estaduais, pelos cidadãos e por entidades da sociedade civil far-se-á na forma estabelecida em lei complementar

Art. 23 A iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ao Presidente da República e aos Tribunais Federais com jurisdição em todo o território nacional.

§ 1o. Cabe privativamente ao Presidente da República, ouvido o Primeiro-Ministro ou por sua solicitação, a iniciativa de leis que:

I - disponham sobre planos nacionais ou regionais de desenvolvimento econômico e social;

II - criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem a sua remuneração, ressalvadas as exceções previstas nesta Constituição;

III - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

IV - disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

V - disponham sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

VI - disponham sobre as propostas orçamentárias da União.

§ 2o. Não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista:

a) nos projetos cuja iniciativa seja da exclusiva competência do Presidente da República, ou

b) nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Federais.

Art. 24 A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República e dos Tribunais Federais terão início na Câmara dos Deputados, salvo o disposto no § 2o.

§ 1o. Os projetos de lei de que trata este artigo, se o solicitar o Presidente da República e a Câmara dos Deputados aprovar, serão apreciados dentro de quarenta e cinco dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal

§ 2o. O Presidente da República poderá solicitar, e a Câmara dos Deputados aprovar, em caso de urgência, que o projeto seja apreciado em sessão conjunta do Congresso Nacional dentro do prazo de quarenta dias

§ 3o. Na falta de deliberação dentro dos prazos estabelecidos neste artigo, o projeto será incluído, automaticamente, na ordem do dia em regime de urgência, nas dez sessões consecutivas e subsequentes, se, ao final dessas, não for apreciado, considerar-se-á definitivamente rejeitado

§ 4o. A apreciação das emendas ao Senado Federal, pela Câmara dos Deputados, far-se-á, nos casos deste artigo, no prazo de dez dias, findo o qual, se não tiver havido deliberação, aplicar-se-á o disposto no parágrafo anterior.

§ 5o. Os prazos não correrão nos períodos de recesso do Congresso Nacional, ou durante a dissolução da Câmara dos Deputados.

§ 6o. Os prazos dispostos neste artigo não se aplicam aos projetos de codificação.

Art. 25 O projeto de lei sobre matéria financeira, de iniciativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, e as emendas que lhe forem apresentadas, serão aprovados por maioria absoluta de cada uma das Casas, devendo, sempre que houver previsão de aumento de despesas, conter a indicação dos recursos correspondentes.

Art. 26. O projeto de lei aprovado por uma Câmara será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação

§ 1o. Se a Câmara revisora o aprovar, o projeto será encaminhado à sanção ou promulgação; se o emendar, voltará à Casa iniciadora, para que aprecie a emenda, se o rejeitar, será arquivado.

§ 2o. O projeto de lei que receber, quanto ao mérito, parecer contrário de qualquer das comissões será tido como rejeitado, salvo se um décimo dos membros da Casa respectiva requerer a sua apreciação pelo plenário

Art. 27. A Câmara na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aciescendo, o sancionará

§ 1o. Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento.

§ 2o. O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso, de item, de número ou de alínea.

§ 3o. Decorrida a quinzena, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4o. O Presidente da República comunicará as razões do veto ao Presidente do Senado Federal ou da Comissão Permanente do Congresso Nacional, o qual será apreciado dentro de trinta dias, a contar do seu recebimento, considerando-se aprovado o projeto que obtiver o voto da maioria absoluta dos membros daquela Comissão ou de cada uma das Casas do Congresso reunidas em sessão conjunta.

§ 5o. Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no parágrafo anterior, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

§ 6o. Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos do § 3o e do § 4o, o Presidente do Senado Federal a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, fa-lo-á o Vice-Presidente do Senado Federal

§ 7o. Nos casos do artigo 5o., após a aprovação final, a lei será promulgada pelo Presidente do Senado Federal

§ 8o. No caso do inciso V do artigo 10., o projeto de lei vetado será subarbitrado apenas ao Senado Federal, aplicando-se, no que couber, o disposto no § 4o. deste artigo

Art. 28. As leis delegadas serão elaboradas pelo Conselho de Ministros, avendo a delegação ser por este solicitada ao Congresso Nacional.

§ 1o. Não serão objeto de delegação os atos da competência exclusiva do Congresso Nacional, nem os da competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, nem a legislação sobre

I - a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

II - a nacionalidade, a cidadania, e os direitos individuais, políticos e eleitorais,

III - o orçamento; e

IV - matéria reservada à lei complementar

§ 2o. A delegação ao Conselho de Ministros terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos do seu exercício. Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda

§ 3o. - A delegação interna a qualquer Comissão será regulada pelo regimento interno do Congresso Nacional, que disporá sobre a tramitação do projeto.

Art. 29. Os decretos legislativos e resoluções têm a sua tramitação e promulgação reguladas nos regimentos do Congresso Nacional e de suas Casas Legislativas

SEÇÃO IX

Do Orçamento

Art. 30. O orçamento anual será aprovado por lei e compreenderá exclusivamente a fixação da despesa e a previsão da receita, bem como os limites para emissão de moeda e títulos da dívida pública ressalvado o disposto no §1o deste artigo,

§ 1o. A lei orçamentária pode incluir ainda

a) autorização para abertura de créditos suplementares e para contratação de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, e

b) normas sobre a aplicação dos saldos orçamentários e financeiros verificáveis ao final do exercício,

§ 2o. O orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas, inclusive subsídios e receitas relativas a todos os Poderes, bem como a todos os órgãos, entidades e fundos integrantes da administração pública federal

§ 3o. As despesas e as receitas das autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações públicas são especificadas sob a forma de dotações globais.

§ 4o. As despesas deverão ser discriminadas por Estado, ressalvadas aquelas de caráter nacional, definidas em lei complementar

§ 5o. Excetuadas as operações da dívida pública, as despesas relativas à amortização e ao pagamento dos serviços da dívida decorrentes de operações de crédito contratadas, bem como os investimentos, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, deverão obedecer a orçamentos trienais

Art. 31. A lei federal disporá sobre o exercício financeiro, a elaboração e organização dos orçamentos anuais e trienais, os limites para contratação de operações de crédito, a emissão e o resgate de títulos da dívida pública.

Parágrafo Único - É vedada.

a) a transposição, sem prévia autorização legal, de recursos de uma dotação orçamentária para outra;

b) a concessão de créditos ilimitados;

c) a abertura de crédito especial ou suplementar sem prévia autorização legislativa e sem a indicação da fonte dos recursos correspondentes;

d) a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, e

e) o início, sem autorização do Poder Legislativo, de projetos não previstos na proposta orçamentária

Art. 32. Os créditos especiais e extraordinários não poderão ter vigência além do exercício em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites dos seus saldos, poderão vigorar até o término do exercício financeiro subsequente.

§ 1o. - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra ou de calamidade pública

§ 2o. - As operações de crédito para antecipação da receita autorizada no orçamento anual não excederão a quarta parte da receita total estimada para o exercício financeiro e, até trinta dias depois do encerramento deste, serão obrigatoriamente liquidadas.

Art. 33. É vedada a vinculação do produto da arrecadação de qualquer tributo a órgãos, entidades, fundos ou programas, ressalvado o disposto em lei complementar e demais casos previstos nesta Constituição.

Art. 34. Os projetos de lei relativos aos orçamentos anual e trienal serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte.

§ 1o. Organizar-se-á Comissão Mista de Senadores e Deputados para examinar o projeto de lei orçamentária e sobre ele emitir parecer.

§ 2o. Somente na Comissão Mista poderão ser oferecidas emendas.

§ 3o. Apenas será objeto de deliberação emenda visando à criação ou elevação de despesas de investimentos, desde que seja apresentada, como fonte de recursos, a anulação de despesas de mesma natureza, vedado, em qualquer hipótese, o aumento da despesa global.

§ 4o. O pronunciamento da Comissão sobre as emendas será conclusivo e final, salvo se um décimo dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal requererem a votação em plenário de emenda aprovada ou rejeitada na Comissão.

§ 5o. Aplicam-se ao projeto de lei orçamentária, no que não contrariem o disposto nesta Seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 6o. O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor a modificação do projeto de lei orçamentária, enquanto não estiver concluída a votação da parte cuja alteração é proposta.

SEÇÃO X

Da Fiscalização Financeira e Orçamentária

Art. 35. - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo instituídos por lei.

Art. 36. - O Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Poder Legislativo, exercerá, mediante controle externo

I - a apreciação das contas do Governo da União;

II - o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e indireta;

III - a realização de fiscalização, investigações, inspeções e auditorias orçamentária, financeira, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da administração direta ou indireta dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, inclusive autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações públicas; e

IV - a apreciação, para fins de registro, da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores.

Parágrafo Único - o Primeiro-Ministro poderá ordenar a execução ou registro dos atos a que se refere o inciso IV, ad referendum do Congresso Nacional.

Art. 37. - O Tribunal de Contas, de ofício ou por determinação de qualquer das Casas do Congresso Nacional, de suas comissões ou por solicitação do Ministério Público, verificada a ilegalidade de qualquer despesa, deverá:

I - proteger o ativo patrimonial do órgão ou entidade,

II - estabelecer prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias para o exato cumprimento da lei;

III - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

IV - aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei; e

V - representar, conforme o caso, a Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, aos Poderes Executivo ou Judiciário, sobre as irregularidades ou abuso apurados

Art. 38. - O Tribunal de Contas da União, com sede no Distrito Federal e quadro próprio de pessoal, tem jurisdição em todo o País e definirá as normas para o exercício de suas atribuições.

§ 1o. - O Tribunal exerce, no que couber as atribuições do artigo 115 (constituição vigente), e sua organização será definida em lei.

§ 2o. - Os seus Ministros serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre brasileiros, maiores de 35 anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, e terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos

Art. 39 - O Tribunal de Contas dará parecer prévio em sessenta dias sobre as contas que o Primeiro-Ministro deverá encaminhar anualmente, até 31 de março do exercício subsequente

Parágrafo Único - Não sendo observado o prazo a que se refere este artigo, o Tribunal de Contas dará ciência ao Congresso Nacional.