

SEÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO
PARLAMENTAR

CONSTITUINTE
FASE

C

ANTEPROJETO
DA SUBCOMISSÃO

**Volume
155**



ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE

V — COMISSÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO,
ORÇAMENTO E FINANÇAS

V-b — *Subcomissão de Orçamento
e Fiscalização Financeira*

ANTEPROJETO (*)

Presidente: Constituinte *João Alves*

Relator: Constituinte *José Luiz Maia*

(*) Aprovado na Subcomissão em 22-5-87

ANTEPROJETO DOS PLANOS E ORÇAMENTOS,
DA FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA, ORÇAMENTÁRIA,
OPERACIONAL E PATRIMONIAL - 5b

I- DOS PLANOS E ORÇAMENTOS

Art. 18. - O Poder Executivo estabelecerá planos de longo, médio e curto prazos, aos quais se subordinarão os planos e orçamentos do setor público federal, condicionados a aprovação pelo Congresso Nacional.

§ 1o. - Durante a fase de tramitação dos planos e orçamentos de que trata este artigo, os Ministros de Estado serão convocados a comparecer ao Congresso Nacional ou a qualquer de suas Comissões para prestar esclarecimentos e sustentar as propostas de suas respectivas pastas.

§ 2o. - Os planos e orçamentos deverão ser elaborados levando em conta as macro-regiões geográficas do País e a participação dos diversos segmentos políticos e sociais e dos vários níveis de governo.

§ 3o. - A alocação de recursos deverá obedecer ao critério da proporcionalidade direta à população e inversa à renda "per capita", excluindo-se as despesas com:

- a) Segurança e Defesa Nacional;
- b) manutenção dos órgãos federais sediados no Distrito Federal;
- c) Poderes Legislativo e Judiciário; e
- d) dívida pública.

Art. 2o. - Os orçamentos anuais do setor público compreenderão as estimativas de receita e despesa, explicitarão os objetivos e metas a alcançar com os recursos alocados e proporcionalarão os elementos para verificar sua integração com os planos.

Parágrafo Único - São orçamentos do setor público:

- a) o Orçamento da União; e
- b) o Orçamento das Empresas Estatais.

Art. 3o. - O Orçamento da União compreenderá todas as receitas e despesas relativas aos seus Poderes e aos orçamentos das entidades que não se enquadrem como empresas estatais.

Parágrafo Único - Demonstrativo das isenções tributárias, inclusive anistia, subsídios e incentivos fiscais ou financeiros, que impliquem renúncia da receita ou acréscimo da despesa, integrarão as transações financeiras e transferências.

Art. 4o. - O Orçamento das Empresas Estatais compreenderá todas as receitas e despesas de cada uma das empresas, individualmente, onde o setor público, direta ou indiretamente, mantenha a maioria do capital, e será apreciado pelo Congresso Nacional da seguinte forma:

- I - O orçamento de operações e transações financeiras, para informações;
- II - O orçamento de investimentos, para aprovação;

Art. 5o. - É vedado:

- I - Vincular receita de natureza tributária, salvo a prevista por dispositivo constitucional.
- II - Incluir operações de crédito que ultrapassem as despesas de capital fixadas, acrescidas dos encargos da dívida pública.

Art. 6o. - O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional:

- I - Com a Mensagem de abertura dos trabalhos legislativos, os indicadores econômicos e sociais e outros parâmetros para elaboração da proposta

orçamentária e a Proposta de Distribuição de Recursos, devendo o Congresso manifestar-se de forma conclusiva no prazo de sessenta dias, o que não ocorrendo considerar-se-á aprovada.

- II - Até três meses antes do início do exercício financeiro, o projeto de Lei Orçamentária, ajustado à deliberação prévia do Poder Legislativo, o qual deverá em sessenta dias aprová-lo e devolvê-lo ao Poder Executivo para sanção, considerando-se promulgada a Lei, caso assim não ocorra.

Art. 7o. - Para os fins de que trata esta Seção, o Congresso Nacional instituirá Comissão Mista Permanente com estrutura e organização que o Regimento Comum determine.

§ 1o. - Somente na Comissão Mista poderão ser oferecidas emendas à Proposta de Distribuição de Recursos e ao Projeto de Lei Orçamentária, não sendo aceitas as:

- a) incompatíveis com os planos de médio e curto prazos;
- b) que contrariem a Proposta de Distribuição de Recursos previamente aprovada;
- c) sem a indicação das respectivas fontes de financiamento; e
- d) que alterem a natureza econômica da despesa.

§ 2o. - O pronunciamento da Comissão sobre as emendas será conclusivo e final, salvo se um terço dos membros do Senado Federal e mais um terço dos membros da Câmara dos Deputados requererem a votação em plenário de emenda aprovada ou rejeitada na Comissão.

§ 3o. - O Poder Executivo poderá propor modificação à Proposta de Distribuição de Recursos ou ao Projeto de Lei Orçamentária, enquanto não estiver concluída a votação, na Comissão Mista, da parte cuja alteração é proposta.

Art. 8o. - O Poder Executivo terá o prazo de cinco dias do recebimento dos autógrafos para sancionar ou vetar o Projeto de Lei Orçamentária.

§ 1o. - O veto e suas razões serão comunicados, em quarenta e oito horas, ao Congresso Nacional, que terá dez dias para se pronunciar.

§ 2o. - Os recursos correspondentes à rejeição parcial da proposta orçamentária ou a veto mantido poderão ser utilizados mediante abertura de crédito adicional.

Art. 9o. - A Lei Orçamentária não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e despesa, salvo autorização para:

- I - Operações de crédito por antecipação da receita, que serão liquidados no próprio exercício.
- II - Abertura de crédito suplementar.

Parágrafo Único - Qualquer alteração da legislação tributária relativa à hipótese de incidência, base de cálculo, alíquota, sujeito passivo e modalidade de arrecadação de quaisquer tributos só será admitida com prévia autorização do Congresso Nacional, para vigorar no exercício financeiro seguinte e desde que tenha sido contemplada na Proposta de Distribuição de Recursos.

Art. 10 - As categorias de programação não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária poderão ser incluídas ou acrescidas mediante autorização de créditos adicionais.

§ 1o. - durante a execução orçamentária são vedados:

- a) abertura de crédito especial ou suplementar sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;
- b) transposição, sem prévia autorização legal, de uma categoria de programação para outra;
- c) concessão de créditos ilimitados,

- d) realização de despesa ou assunção de obrigação sem autorização legislativa, excluídas as despesas operacionais e as operações de créditos a elas inerentes, das empresas estatais; e
- e) destaque de recursos do orçamento da União para cobertura de deficit nas empresas estatais, salvo aprovação legislativa.

§ 2o. - Excluem-se da proibição contida na alínea "d" do § 1o. deste artigo as despesas e as operações de crédito decorrentes do cumprimento de garantias prestadas pelo Tesouro Nacional e da execução de políticas de garantia de preços mínimos de produtos da agricultura, desde que observados os limites e as condições fixadas pelo Congresso Nacional.

Art. 11 - Os créditos especiais e extraordinários não poderão ter vigência além do exercício financeiro em que forem autorizados, salvo expressa disposição legal.

Art. 12 - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender despesas imprevisíveis e urgentes, decorrentes de guerra, conturbação da ordem interna ou calamidade pública.

Art. 13 - O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, para acompanhamento, relatórios circunstanciados da execução físico-financeira e da avaliação econômica e social dos planos e orçamentos.

Art. 14 - Aplicam-se ao projeto de lei sobre planos e orçamentos, no que não contrariem o disposto nesta Seção, as demais normas relativas à elaboração legislativa

Art. 15 - Após aprovados, planos e orçamentos públicos serão amplamente divulgados pelo Poder Executivo, de forma resumida e acessível a toda a sociedade.

Art. 16 - É vedada a criação de fundos de qualquer natureza, salvo por autorização legislativa.

Parágrafo Único - Os fundos existentes na data da promulgação desta Constituição.

- a) constarão dos respectivos orçamentos do setor público; e
- b) serão automaticamente extintos se não forem ratificados pelo Poder Legislativo no prazo de dois anos.

Art. 17 - A Câmara dos Deputados, o Senado Federal e os Tribunais Federais aprovarão suas respectivas programações financeiras dos recursos que estarão mensalmente disponíveis para saques junto ao Caixa Único do Tesouro Nacional, respeitado o limite do duodécimo das respectivas dotações orçamentárias.

Art. 18 - Lei complementar disporá sobre normas gerais de organização, elaboração, execução e acompanhamento do planejamento e dos orçamentos públicos em termos reais, inclusive sobre os prazos de vigência e apresentação dos planos ao Poder Legislativo.

§ 1o. - Será assegurado às empresas estatais regime orçamentário compatível com o desempenho de suas funções e análogo ao das empresas privadas.

§ 2o. - As disposições estabelecidas neste artigo serão reguladas até cento e oitenta dias após a promulgação desta Constituição.

§ 3o. - O Poder Executivo adotará providências no sentido de garantir a sua aplicação, a partir do orçamento para o exercício de 1989.

II - DA FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA, ORÇAMENTÁRIA,

OPERACIONAL E PATRIMONIAL

Art 19 - A fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno de cada Poder, instituídos por lei.

Art. 20 - O controle externo será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderá:

- I - A apreciação das contas encaminhadas ao Congresso Nacional, pelo Chefe do Poder Executivo.
- II - O julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, da administração direta e indireta, inclusive as fundações e as sociedades civis instituídas ou mantidas pelo poder público federal.
- III - A realização de inspeções e auditorias financeiras, orçamentárias operacionais e patrimoniais nos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.
- IV - A fiscalização das entidades supranacionais de cujo capital o poder público participe, de forma direta ou indireta.
- V - A fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União a Estados e Municípios.

Art. 21 - Quem quer que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou, por qualquer forma, administre dinheiros, bens e valores públicos ou que estejam sob a responsabilidade do Estado, disso prestará contas.

Art. 22 - O Tribunal de Contas da União dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Chefe do Poder Executivo prestar ao Congresso Nacional.

Art. 23 - O Tribunal de Contas da União, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das auditorias financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, se verificar a ilegalidade de qualquer ato suscetível de gerar despesa ou variação patrimonial, inclusive editais, contratos, nomeações, contratações de pessoal, aposentadorias, disponibilidades, refor-

mas, transferências para a reserva remunerada e pensões, deverá:

- I - Assinar prazo razoável para que o órgão ou entidade da administração pública adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.
- II - Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado.

§ 1o. - Na hipótese de contrato, a parte que se considerar prejudicada poderá interpor recurso, sem efeito suspensivo, ao Congresso Nacional.

§ 2o. - Se o Congresso Nacional, no prazo de noventa dias, por sua maioria absoluta, não se pronunciar sobre o recurso previsto no parágrafo anterior, prevalecerá a decisão do Tribunal de Contas da União.

§ 3o. - Ao Ministério Público Federal, independentemente do disposto no "caput" deste artigo, incumbe promover as medidas judiciais ou extrajudiciais em defesa dos bens, interesses e serviços da União, bem como da legalidade dos atos administrativos praticados por seus agentes.

Art. 24 - Verificada a existência de irregularidades ou abusos, o Tribunal de Contas da União aplicará aos responsáveis as sanções previstas em lei, que estabelecerá, dentre outras cominações:

- I - Multa proporcional ao vulto do dano causado ao patrimônio público
- II - Inabilitação para o exercício de função, emprego ou cargo público, inclusive de natureza eletiva, pelo prazo de cinco a quinze anos.

Art. 25 - As decisões do Tribunal de Contas da União de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de sentença e constituir-se-ão em título executivo.

Art. 26 - Qualquer membro das Casas do Congresso Nacional poderá, na forma que a lei estabelecer, solicitar ao Tribunal de Contas da União a realização de auditorias específicas.

§ 10. - O Tribunal de Contas da União prestará à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal as informações que forem solicitadas sobre a fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Parágrafo Único - O Tribunal comunicará, para os fins previstos em lei, suas decisões sobre ilegalidade de despesas e irregularidade de contas.

Art. 27 - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados pelo Presidente do Congresso Nacional, dentre brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, obedecidas as seguintes condições:

- I - Um terço dentre cidadãos de reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, escolhidos pelo Congresso Nacional.
- II - Um terço dentre Auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, por este indicados, segundo os critérios, em ambos os casos, de merecimento e de antiguidade.
- III - Um terço mediante concurso público de provas e títulos.

§ 10. - Os Ministros terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos, e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo após cinco anos de efetivo exercício.

§ 20. - Além de outras atribuições definidas em lei, os Auditores, que têm as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos dos titulares, substituirão os Ministros em suas faltas e impedimentos.

Art. 28. - O exercício do controle externo a cargo do Tribunal de Contas da União será disciplinado em lei de iniciativa desse órgão ou de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Art. 29. - O Tribunal de Contas da União, com sede no Distrito Federal e quadro próprio de pessoal, tem jurisdição em todo o País.

§ 1o. - O Tribunal exerce, no que couber, as atribuições previstas no art. ... (115 da atual Constituição Federal)

§ 2o. - A lei disporá sobre a organização do Tribunal, podendo dividi-lo em câmaras e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício das suas funções e na descentralização dos seus trabalhos.

Art. 30. - A lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta, quanto aos aspectos de eficácia, de eficiência, de economicidade e de legitimidade.

Art. 31. - O Tribunal de Contas da União encaminhará ao Congresso Nacional, em cada ano, na forma e para os fins previstos em lei, relatório de suas atividades referentes ao exercício anterior.

Art. 32. - Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário manterão sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - Criar condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo e regularidade à realização da receita e da despesa.
- II - Proteger os respectivos ativos patrimoniais.
- III - Compatibilizar o fluxo das despesas aos ingressos realizados.
- IV - Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem assim dos direitos e haveres da União.
- V - Acompanhar a execução dos programas de trabalho e dos orçamentos.
- VI - Avaliar os resultados alcançados pelos administradores, inclusive quanto à execução dos contratos e convênios.

Parágrafo Único - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qual-

quer irregularidade ou abuso, darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 33. As normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios e à fiscalização exercida por esses órgãos.

Parágrafo Único - Lei complementar estabelecerá as condições para criação de Tribunais e Conselhos de Contas municipais.

Art. 34 - O Banco Central do Brasil, como órgão independente e autônomo, é o responsável pelo controle monetário.

§ 1o. - O Banco Central do Brasil somente poderá operar com instituições financeiras, sendo-lhe vedado, porém, a elas outorgar garantia, ou adquirir títulos e valores mobiliários emitidos pelo Poder Público, seus organismos ou empresas, sem a expressa autorização do Congresso Nacional.

§ 2o. - Nenhum empréstimo ou gasto público poderá ser financiado com crédito direto ou indireto do Banco Central do Brasil.

Art. 35. - O Presidente da República, mediante lista triplíce à escolha do Congresso Nacional, indicará o Presidente e os membros da diretoria do Banco Central, que serão nomeados para mandatos de cinco anos para o Presidente, e seis e sete anos para os membros da diretoria, conforme o disposto em lei complementar que cuidará de sua organização e especificação de suas atribuições.

Parágrafo Único - O Presidente e os diretores do Banco Central somente poderão ser destituídos por decisão do Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador Geral da República, ou por decisão do Congresso Nacional, mediante proposta de dois terços dos membros do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.