

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL nº..... DE 2007.
(Do Sr. Paes Landim e outros)

Dá nova redação ao art. 166 da Constituição e seus §§ 1º, 2º e 7º que dispõem sobre a tramitação dos projetos de lei relativos ao plano Plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais.

O Congresso Nacional decreta:

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 – O art. 166 da Constituição e seus parágrafos 1º, 2º e 7º passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 166 – Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma dos respectivos Regimentos Internos.

§ 1º – Caberá às Comissões designadas nos Regimentos Internos da Câmara e do Senado:

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

§ 2º – as emendas serão apresentadas nas comissões de que trata o parágrafo anterior, devendo sobre elas emitir parecer no prazo

de 20 (vinte) sessões, a ser apreciado em turno único de votação, prazo de 10 (dez sessões).

.....

§ 7º – Se o projeto de lei orçamentária anual não tiver sido enviado à sanção até o dia 15 de dezembro, prorrogar-se-á para o ano seguinte o orçamento que estiver em vigor .

Art. 2º – Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A questão orçamentária tem acarretado, ao longo de nossa história constitucional, enorme ônus para o sistema político brasileiro e reconhecidos prejuízos para a economia nacional. O problema teve início na República Velha, com a abusiva prática das chamadas “caudas orçamentárias”, dispositivos estranhos à matéria orçamentária incluídos nos projetos de lei do orçamento, quando de sua tramitação no Congresso, a que tinha que se curvar o Poder Executivo, impedido de vetar parcialmente a lei de meios. O desafio perdurou durante 35 dos 40 anos de vigência da **Constituição republicana de 1891**, só encontrando solução na emenda constitucional de 1926 que acrescentou ao art. 34 do texto original os parágrafos 1º e 2º:

§ 1º – As leis de orçamento não podem conter disposições estranhas à previsão da receita e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição:

- a) a autorização para a abertura de créditos suplementares e para operações de crédito como antecipação da receita;

- b) a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit.

§ 2º) É vedado ao Congresso conceder créditos ilimitados.

O remédio veio tardiamente, uma vez que, quatro anos depois, o texto constitucional de 1891 foi revogado pela Revolução de 1930 e o regime que se seguiu, com a **Constituição de 1934**, aproveitou a experiência da República Velha, dispondo sobre a matéria, nos parágrafos 3º, 4º e 5º, do art. 50:

§ 3º – A lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nesta proibição:

- a) a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de créditos por antecipação da receita;
- b) a aplicação de saldo, ou o modo de cobrir o déficit.

§ 4º – É vedado ao Poder Legislativo conceder créditos ilimitados.

§ 5º – Será prorrogado o orçamento vigente se, até 3 de novembro, o vintouro não houver sido enviado ao Presidente da República para a sanção.

O caráter efêmero da Constituição de 1934, revogada pela Carta outorgada de 1937, tornou despidiendas as precauções constitucionais anteriores, uma vez que o Estado Novo não conviveu com Congresso livre e mandatos legislativos. Restaurada a democracia, a **Constituição de 1946** que a regeu manteve a tradição republicana, tratando da matéria nos seus parágrafos 1º e 2º do art. 73 e no art. 74:

Art. 73, § 1º – A lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição:

I – a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita;

II – a aplicação do saldo e o modo de cobrir o déficit.

Art. 74 – Se o orçamento não tiver sido enviado à sanção até 30 de novembro, prorrogar-se-á para o exercício seguinte o que estiver em vigor.

O preceito adotado pela emenda constitucional de 1926 vigorou, inclusive, até a **Constituição de 1967** que, além de recepcionar o princípio vigente em todas as disposições constitucionais posteriores, acrescentou as seguintes novas prescrições:

Art. 63 – A despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterá dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita. Não se incluem na proibição:

I – a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita;

II – a aplicação do saldo e o modo de cobrir o déficit, se houver.

Art. 68 – O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, dentro do prazo de quatro meses, a contar de seu recebimento, o Poder Legislativo não o evolver para sanção, será promulgado como lei.

§ 1º A Câmara dos Deputados deverá concluir a votação do projeto de lei orçamentária dentro de sessenta dias. Findo esse prazo, se não concluída a revisão, o projeto será imediatamente remetido ao Senado Federal, em sua redação primitiva e com as emendas aprovadas.

§ 2º – O Senado Federal se pronunciará sobre o projeto de lei orçamentária dentro de trinta dias. Findo esse prazo, não concluída a

revisão, voltará o projeto à Câmara dos Deputados com as emendas aprovadas e, se não as houver, irá à sanção.

§ 3º – Dentro do prazo de vinte dias a Câmara dos Deputados deliberará sobre as emendas oferecidas pelo Senado Federal. Findo esse prazo, sem deliberação, as emendas serão tidas como aprovadas e o projeto enviado à sanção.

§ 4º – Aplicam-se ao projeto de lei orçamentária, no que não contrarie o disposto nesta Seção, as demais regras constitucionais de elaboração legislativa.

A sistemática até então em vigor desde a Constituição republicana de 1891 só veio a ser alterada pela **Emenda Constitucional 1/69**, outorgada pela Junta Militar que assumiu o poder com o impedimento do ex-Presidente Costa e Silva. A matéria tratou, entre outras disposições, de matéria processual legislativa, como se pode constatar das disposições do art. 66:

Art. 66 – O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.

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

§ 4º – Aplicam-se ao projeto de lei orçamentária, no que não contrariem o disposto nesta Seção, as demais normas relativas à elaboração legislativa.

§ 5º – 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.

Finalmente, a **Constituição de 1988**, ante todos os precedentes aqui invocados e transcritos, estribou-se exatamente no texto outorgado pela Junta Militar, para regular a discussão e aprovação do orçamento. Como se comprova do cotejo acima, os constituintes de 88 recepcionaram em sua maior parte as disposições da Emenda 1/69, incluindo no texto constitucional em vigor matéria que é de natureza regimental, como é o processo legislativo. Não foi sem razão que, discursando na sessão da Câmara do Império de 4 de junho de 1880, o conselheiro José Antônio Saraiva, autor da lei de 1881 que leva o seu nome e que instituiu o voto direto, afirmou: “As Constituições filiam-se: uma é o resultado da outra. Considerá-las, pois, historicamente, é resolvê-las”.

Exatamente para prevenir esse precedente, que não se coaduna com o regime democrático restaurado com a Constituição em vigor, que estamos propondo a volta do modelo adotado pelos constituintes de 1946 e que serviu ao país, em um dos períodos mais dinâmicos politicamente e mais promissores economicamente. As leis de diretrizes orçamentárias, as leis de orçamento anuais, os planos plurianuais e os créditos adicionais devem ser discutidos de acordo com o processo legislativo ordinário, ressaltando-se os prazos aqui previstos para sua aprovação final.

Não podemos deixar de considerar, portanto, que o modelo atual só agravou os problemas que comprometem a credibilidade e a legitimidade da atuação do Congresso nessa matéria e que os ônus decorrentes da má gestão administrativa na aplicação dos recursos orçamentários, terminam pesando sobre o Poder Legislativo, exigindo, por isso mesmo, medidas corretivas de

que esta proposta não é mais que uma das sugestões a serem consideradas pela Casa, no curso de sua tramitação.

Sala das Sessões, em de de 2007.

Deputado **PAES LANDIM**