

SEÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO
PARLAMENTAR

CONSTITUINTE
FASE

C

ANTEPROJETO
DA SUBCOMISSÃO

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Documentação e Informação
Ordenação de Estampagem
SEÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO

Volume
109



ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE

III — COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES E SISTEMA DE GOVERNO

III-a — SUBCOMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO

ANTEPROJETO APROVADO PELA SUBCOMISSÃO

Presidente: Constituinte BOCAYUVA CUNHA

1º Vice-Presidente: Constituinte RUBEM BRANQUINHO

2º Vice-Presidente: Constituinte ITAMAR FRANCO

Relator: Constituinte JOSÉ JORGE

RELATÓRIO FINAL

DA

SUBCOMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO

Relator: Constituinte JOSÉ JORGE

III-A SUBCOMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO

Presidente : BOCAYUVA CUNHA (PDT/RJ)

Vice-Presidentes: RUBEM BRANQUINHO (PMDB/AC)
ITAMAR FRANCO (PL/MG)

Relator : JOSÉ JORGE (PFL/PE)

TITULARES . . . SUPLENTEs

P M D B

ÁCIVAL GOMES (SE)
ÁLVARO ANTÔNIO (MG)
HÉLIO MANHÃES (ES)
JORGE HAGE (BA)
LEOPOLDO BESSONE (MG)
LUIZ HENRIQUE (SC)
LUIZ VIANA (BA)
MANOEL RIBEIRO (PA)
NELSON WEDEKIN (SC)

P F L

ALEXANDRE COSTA (MA)
JESUALDO CAVALCANTI (PI)
LUCIO ALCÂNTARA (CE)

P D S

HENRIQUE CORDOVA (SC)
VICTOR FACCIANI (RS)

P T B

FARABULINI JUNIOR (SP)

P M D B

BERNARDO CABRAL (AM)
CAIO POMPEU (SP)
CELSO DOURADO (BA)
FERNANDO BEZERRA COELHO (P)
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
JOSÉ GUEDES (RO)
MÁRIO COVAS (SP)
MAX ROSENMAN (PR)
NELSON JOBIM (RS)
OSWALDO LIMA FILHO (PE)
RALPH BIASI (SP)
ROBSON MARINHO (SP)
P F L

ALAIR FERREIRA (RJ)
ALCENI GUERRA (PR)
LEVY DIAS (MS)
JOSÉ MENDONÇA BEZERRA (PE)
JÚLIO CAMPOS (MT)

P D S

CUNHA BUENO (SP)
MYRIAN PORTELLA (PI)

P D T

VIVALDO BARBOSA (RJ)
P T B
ROBERTO TORRES (AL)

I. - A PROPOSTA ORIGINAL

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 da 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 discutida 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, dando às comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, meios 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 e preliminar questão com que se defrontou esta subcomissão e todo o Congresso, além da própria sociedade, referiu-se ao sistema de governo. O consenso 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 arripio 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 em nossa História republicana, 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 político que culminou no regime autoritário de 1964. O momento, portanto, parece ideal para uma experiência adequada aos tempos atuais.

A opção pelo parlamentarismo misto foi adotada como a predominante nas Subcomissões dos Poderes Legislativo e Executivo e mesmo na maioria dos partidos políticos. Esta é, porém, uma avaliação preliminar; e este debate deverá se realizar, com mais produtividade, na Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, onde se examinará com mais adequação os relatórios de suas três subcomissões, bem como serão melhor repartidas as atribuições entre os Três Poderes e entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro.

Fazer retornar as prerrogativas ao Legislativo sem adequar os meios disponíveis para o seu efetivo exercício corresponderia simplesmente a avançar na lei, no direito, mas recuar no tempo, estacionando em pelo menos duas décadas atrás. O texto constitucional que a Subcomissão do Poder Legislativo preparou tem por objetivo de encontrar 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 proposta original do anteprojeto contemplou os seguintes aspectos:

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 - do poder de fiscalizar e controlar os atos do Executivo. Até agora, esta atribuição é regulada por 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.

Previu-se a criação de uma Comissão Representativa do Congresso Nacional, para atuar durante os recessos, com atribuições definidas no seu regimento. O objetivo, a exemplo do que ocorre nas democracias européias, é manter um colegiado permanente, que represente, exerça e defenda as prerrogativas do Poder Legislativo, garantindo a normalidade da vida pública, a fiscalização dos atos do Governo e a própria sobrevivência dos princípios democráticos (ver emendas).

A ação fiscalizadora do Congresso é 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 consequências, ainda que estas viessem a ser lesivas ao interesse do País. No anteprojeto procurou-se cercear esta livre interpretação, através de uma redação mais clara e mais completa do artigo correspondente (ver emendas e destaques).

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 (ver emendas). 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 autoriza 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.

Aboliram-se dois instrumentos arbitrários de produção de leis, constituídos pelo decurso de prazo e pelo decreto-lei (ver também emendas e destaques). 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 levando em conta o desgaste que esse recurso do Executivo vem 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 de rejeitar os projetos de leis enviados pelo Exe-

cutivo 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 a criação, como prerrogativa da Câmara dos Deputados, do "poder impediante", 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 (dispositivo alterado por emendas). Como aferidor dos índices oficiais da 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-o 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 possibilidade de interpretações facciosas, sempre a serviço da ideologia instalada no poder (ver emendas e destaques). 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 mandatô 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 (ver ainda emendas e destaques).

Em relação aos crimes comuns, imputações a Deputados e Senadores, produziram-se alguns aperfeiçoamentos em relação ao texto atual. Em primeiro lugar, reduziu-se, de quarenta 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 uma nova imunidade, a de poder recusar testemunho sobre informações recebidas ou prestadas no exercício de funções próprias do man-

dato, 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 as 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 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. Eliminaram-se ainda no anteprojeto as restrições existentes entre a diplomação e a posse, apesar de constituir um prazo curto, que criam problemas reais, se cumpridos, para os parlamentares dependentes de emprego assalariado.

Foi acrescentado 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 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. O 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 (ver emendas e destaques).

Eliminou-se 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 (ver emendas).

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 ser alterada facilmente, ao gosto dos ocupantes do poder, ainda que momentâneos. Destaque-se, nesse aspecto, a supressão de referência aos mandatos das Mesas, que poderão ser melhor explicitados no regimento (ver emendas).

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 à descentralização 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, cabe-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 afluência 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 mesmo princípios que devem presidir a inter-relação entre os Poderes Legislativo e Executivo, optou-se por assegurar-se às comissões a possibilidade de, diretamente, convocar os Ministros de Estado, bem como encaminhar-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 (ver também emendas). 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 excessivo número de etapas da formalidade do processo não condiz, absolutamente, com o dinamismo que deve caracterizar o trato e as decisões sobre a coisa pública, sob pena de resultar infrutífera ou superada a iniciativa.

Visando atender à 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, as 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 aus instância judiciária 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. Identificadas com o setor da sua especialidade, não se justifica 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, as quais 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 (ver emendas). 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 va-

ler 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 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. 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. Elegeu-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, 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 disponham 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 expôs.

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 (ver emendas).

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, ressalvadas as expressamente determinadas pela Constituição (modificado por emenda). 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 conseqüências 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 passariam 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 (suprimida por destaque), e até para compensá-la, eliminou-se a vedação à reapresentação de projetos de lei na mesma sessão legislativa. Ocorria 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 da moeda e títulos da dívida pública, duas medidas importantes para deter o processo inflacionário e fazer com que os juros permaneçam estáveis, colaborando para reduzir o deficit 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 reorientação 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 in-

terna, 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) Ampliam-se as restrições à vinculação de receitas a despesas, o que tem criado verdadeiros feudos tributários na administração pública, prejudicando setores que necessitam de recursos mais volumosos em determinado momento da vida nacional. O próprio Governo perdeu a mobilidade de usar os 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 é expressamente vedado. Avançando um pouco mais, foi aberta a possibilidade de contar-se com a participação popular e das Assembléias 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.

h) O orçamento não poderá mais ser promulgado como lei sem a votação definitiva pelo Congresso, contornando possíveis artifícios para evitar seu exame e tornando desnecessário convocar extraordinariamente o Congresso.

Uma das mais importantes funções do Legislativo, qual seja a fiscalização financeira do Poder Executivo, foi também tratada de forma prioritária na solução adotada. Explicitaram-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 (dispositivo alterado por destaque).

II - AS EMENDAS

Apresentado à Subcomissão do Poder Legislativo na sessão do dia 12 de maio, o anteprojeto do relator recebeu 384 emendas, que formavam um conjunto extremamente rico. Infelizmente, o prazo regimental foi, também, extremamente curto. Nesse aspecto, é importante ressaltar que algumas propostas inteiramente novas e perfeitamente aceitáveis não puderam ser incluídas por falta de prévia discussão neste colegiado, que constituiu o caminho natural para a sua tramitação, baseada no consenso. Portanto, tais propostas vão ser apresentadas à Comissão Temática, onde haverá prazo maior para a sua discussão.

É válido, por conseguinte, afirmar que além dos objetivos maiores da Subcomissão - devolver as prerrogativas ao Poder Legislativo e a ele dar meios de exercê-las na sua plenitude e com a eficiência e agilidade exigida pelo nosso tempo - valorizou-se o diálogo e o sentimento predominante neste colegiado. Afinal, se não pusermos em prática, aqui, os princípios democráticos, como poderemos elaborar a Constituição e, nesta Casa, representar o povo brasileiro?

Não obstante tais considerações, foi possível introduzir vários aperfeiçoamentos em relação ao texto original, entre os quais podem ser destacados os seguintes:

Garantiu-se o voto proporcional para a eleição de Deputados, conforme a nova redação do Art. 20., atendendo-se ao proposto nas emendas 116-9 e 251-3, dos Constituintes Jorge Hage e Wilson Souza. Em relação aos Senadores, explicitou-se que o voto será direto e secreto, de acordo com as emendas 111-8, 250-5 e 332-3 ao Art. 30., de auto-

ria dos Constituintes Jorge Hage, Wilson Souza e Ronaro Correia.

Preservou-se a competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na criação ou extinção de cargos e serviços, fixação de remuneração, estatuto e regime jurídico de seus servidores, mediante a inserção de ressalva no inciso V do do Art. 4o. (emenda 066-9, do Constituinte Lúcio Alcântara) e, cumulativamente, de nova e mais explícita redação para os incisos VII do Art. 9o. e VIII do Art. 10 (emendas 064-2 e 068-5, ambas do Constituinte Lúcio Alcântara). Os novos textos estabelecem inclusive o mecanismo mais apropriado para o exercício dessas atribuições, que é a resolução.

Ampliou-se a competência exclusiva (ver também os destaques) do Congresso Nacional no controle dos compromissos externos (emendas 197-5 e 160-6, dos Constituintes Eduardo Bonfim e Itamar Franco) com a inclusão no Inciso I do Art. 5o. de dispositivo que vincula a vigência de tais atos à aprovação via decreto legislativo. No inciso IV do mesmo artigo, eliminou-se a expressão "estado de alerta" e acrescentou-se "intervenção federal" (emendas 087-1 e 162-2, dos Constituintes Farabulini Júnior e Itamar Franco) - o mesmo ocorrendo no § 2o. do Art. 20 (emenda 035-9, do Constituinte Lúcio Alcântara) - e no inciso V acrescentou-se a necessidade de aprovação das Assembléias Legislativas como condição para a incorporação e desmembramento de Estados (emenda 086-3, do Constituinte Farabulini Júnior). Ao inciso VIII, que trata do julgamento das contas do Primeiro-Ministro, somou-se disposição que ordena a apreciação dos relatórios sobre a execução dos planos de Governo (emenda 154-1, do Constituinte José Richa). Por se tratar de matéria regimental, suprimiu-se o disposto no inciso XI do anteprojeto original (emendas 225-4 e 162-2, dos Constituintes Jorge Arbage e Itamar Franco), o qual, na versão contendo as emendas, passa a dar nova atribuição do Poder Legislativo: a de regulamentar as leis quando da omissão do Poder Executivo (emenda 215-7, do Constituinte Alfredo Campos).

Explicitou-se, no Art. 6o., § 1o., que a justificação dos Ministros para o não comparecimento, quando convocados a depor em qualquer das Casas, tem de ser adequada (emenda 165-7, do Constituinte Itamar Franco)

Atendendo às emendas 069-3 e 147-8, dos Constituintes Lúcio Alcântara e Fernando Henrique Cardoso, inseriu-se no Art. 7o. "caput" a expressão "cargos", garantindo que cada uma das Câmaras possa dispor no seu regimento da melhor forma de provê-los. Na alínea "b" do mesmo artigo, assegurou-se que a Mesa de qualquer das Casas ou de suas comissões poderá requerer informações também sobre "assuntos relevantes", além dos relativos à matéria em trâmite ou sujeitos à fiscalização do Congresso (emenda 088-0, do Constituinte Farabulini Júnior). Trata-se de dispositivo destinado a cercear interpretações limitantes à necessidade dos parlamentares de requerer informações a autoridades públicas (ver também os destaques).

No Art. 8o., que trata do quorum não qualificado, este foi estabelecido em um quinto dos membros de cada Casa (emenda 009-0, do Constituinte Bocayuva Cunha), quando no anteprojeto prescrevia-se a maioria dos presentes em plenário.

No Art. 10 (antigo III, que trata da competência privativa do Senado, introduziu-se a arguição em sessão pública, como condição para a escolha de autoridades governamentais (emenda 027-8, do Constituinte Lúcio Alcântara), às quais acrescentaram-se os membros do Conselho Monetário Nacional e diretores do Banco Central (emendas 070-7, 143-6 e 370-6, dos Constituintes Inam Saraiwa, Fernando Henrique Cardoso e Virgílio Távora). No inciso IV, explicitou-se a capacidade do Senado de autorizar ou vetar previamente acordos e operações de natureza financeira e empréstimos (emendas 082-1 e 167-3, dos Constituintes Farabulini Júnior e Itamar Franco), enquanto no inciso VI incluiu-se a União entre as entidades que devem ter sua dívida consolidada globalmente limitada (emenda 142-8, do Constituinte Fernando Henrique Cardoso). No Inciso VII, por entender-se que os "decretos" devem ser revogados pela autoridade que os emitir,

limitou-se a competência do Senado a suspender a execução das leis consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (emenda 272-6, do Constituinte Nilson Gibson). Suprimiu-se o inciso VIII do anteprojeto original, que passou a comportar a nova redação dada pela emenda 068-5, do Constituinte Lúcio Alcântara.

Estabeleceu-se, também, que a licença para incorporação de Deputados e Senadores às Forças Armadas, mesmo militares e em tempo de guerra, deve ser prévia, conforme o explicitado na emenda 271-8, do Constituinte Nilson Gibson.

Aperfeiçoou-se, ainda, a redação dada ao inciso III do Artigo 12, através do disposto na emenda 113-4, do Constituinte Jorge Hage.

Ampliou-se, em relação ao anteprojeto original, a capacidade dos Deputados e Senadores exercerem cargo de Secretário do Distrito Federal, conforme apropriadamente se indicou nas emendas 028-6 e 229-7, dos Constituintes Lúcio Alcântara e Jorge Arbage. Em relação à remuneração dos parlamentares, assegurou-se, através de dispositivo acrescentado ao Art. 15, que esta deverá ser suficiente para garantir sua independência (emenda 002-2, do Constituinte Bocayuva Cunha).

Procurou-se também adequar a abertura das sessões legislativas à realidade brasileira, transferindo-as para o primeiro dia útil quando corresponderem a sábados, domingos e feriados (emenda 020-1, do Constituinte Vinicius Cansanção). Adotou-se, como boa técnica redacional, o termo abertura, em lugar de inauguração, em relação à sessão legislativa (emenda 017-1, também do Constituinte Vinicius Cansanção) e, garantiu-se com a inserção de novo dispositivo no § 6o. (emenda 341-2, do Constituinte Cláudio Ávila) a renovação dos membros das Mesas, quando se tratar de uma mesma legislatura. A emenda 170-3, do Constituinte Itamar Franco, especificou que a convocação extraordinária do Congresso Nacional pelos seus membros se fará por requerimento.

Atribuiu-se à Comissão Representativa do Congresso Nacional a finalidade de garantir as

prerrogativas do Poder Legislativo (emenda 110-0, do Constituinte Jorge Hage) durante os recessos, preservando-se para o regimento interno do Congresso o estabelecimento de outras atribuições.

Eliminou-se a delegação interna às comissões para elaboração de leis (emendas 107-0 e 296-3, dos Constituintes Jorge Hage e Leopoldo Bessone), e deu-se às comissões uma nova atividade: a de realizar audiências públicas com entidades representativas da sociedade civil (emenda 094-4, do Constituinte Jorge Hage) tratada agora no inciso II do Art. 18 do anteprojeto emendado. Ainda no mesmo artigo, adequou-se a redação do inciso VIII, objeto da emenda 039-1, do Constituinte Lúcio Alcântara, e no inciso XII acrescentaram-se os programas de obras entre os planos passíveis de deliberação no seio das comissões congressuais (emenda 078-2, do Constituinte Farabulini Júnior).

Na seção que trata do processo legislativo (ver também os destaques), acrescentou-se dispositivo que prevê lei complementar para regular a técnica de elaboração, redação e alteração das leis, previsto nas emendas 034-1 e 307-2, dos Constituintes Lúcio Alcântara e Pompeu de Souza. Garantiu-se ainda a não supressão dos direitos e garantias individuais, conforme a emenda 171-1, do Constituinte Itamar Franco.

Na nova redação dos Art. 22 e 23, aos partidos políticos assegurou-se a possibilidade de apresentar projetos de emenda à Constituição, leis complementares e ordinárias (emendas 287-4 e -232-7, dos Constituintes Nelton Friedrich e Jorge Arbage) e aos parlamentares acrescentou-se a condição de apresentar, individualmente, projetos de lei complementar, conforme as emendas 373-8 e 276-9, dos Constituintes Nelton Friedrich e Nilson Gibson). Melhorou-se ainda a redação do § 1o. do Art. 23, incluindo a expressão "ressalvadas as exceções previstas nesta Constituição", comum a vários de seus incisos, conforme o solicitado na emenda 065-1, do Constituinte Lúcio Alcântara.

Acañando-se a emenda 151-7, do Constituinte Fernando Henrique Cardoso, dispensou-se a revisão dos projetos de lei de idêntico teor quando

aprovados, em tramitação paralela, nas duas Casas, por economia processual (Art.26, cujo § 2o. foi alterado por destaque). Criou-se, através de nova redação dos §§ 1o. e 4o. do Art. 27, o pedido de reconsideração, como alternativa do Chefe de Estado para evitar o veto total ou parcial de leis (emenda 100-2, do Constituinte Jorge Hage). No § 4o., retirou-se o poder da Comissão Representativa de deliberar sobre o veto presidencial, e adequou-se sua redação, bem como a do § 8o. de acordo com as emendas 206-8, 233-5 e 278-5, dos Constituintes Borges da Silveira, Jorge Arbage e Nilson Gibaldi.

A nova redação do Art. 29 (emendas 152-5, 216-5 e 246-7, dos Constituintes Fernando Henrique Cardoso, Raquel Cândido e Victor Faccioni) estabelece que através dos decretos legislativos e resoluções se exercerão as competências exclusiva do Congresso Nacional e privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Ào Artigo 30, que trata do orçamento anual, adicionou-se a possibilidade de incluir normas para a realização da despesa (emenda 153-3, do Constituinte Fernando Henrique Cardoso) e no seu § 3o. explicitou-se que as dotações globais das autarquias, sociedades de economia mista, empresas e fundações públicas definirão o custeio e os investimentos.

Substituiu-se, no Art. 33, que limita a vinculação de receitas a despesas, a palavra tributo por imposto, para melhor exatidão, conforme o explicitado na emenda 114-2, do Constituinte Jorge Hage.

No Art. 36, da seção sobre fiscalização financeira e orçamentária, fizeram-se sensíveis alterações, a saber: a) criação de dispositivo que atribui ao Tribunal de Contas a apreciação da "eficiência e dos resultados das atividades dos órgãos e entidades públicas" (emenda 104-5, do Constituinte Jorge Hage); b) determinação para acompanhar licitações públicas federais, impugnando-as se for o caso (emenda 183-5, do Constituinte Eduardo Bonfim); c) o exame da legalidade da acumulação de cargos (emenda 358-7, do Constituinte Roberto Freire); d) a oficialização.

do fluxo de informações entre o Congresso e o Tribunal de Contas da União, sobre todas as matérias de sua competência, para intensificação da atividade fiscalizadora do Poder Legislativo (emenda 134-7, do Constituinte Jairo Carneiro).

Aperfeiçoou-se, também, a redação do § 1o. do Art. 38, através do acatamento do proposto na emenda 282-3 do Constituinte Nilson Gibson, e, no § 2o. do mesmo artigo (posteriormente alterado através de destaque), incluíram-se os conhecimentos contábeis entre as qualidades exigidas aos Ministros do Tribunal de Contas, conforme se propôs nas emendas 182-7 e 235-1, dos Constituintes Eduardo Bonfim e Jorge Arbage.

Acrescentou-se, ao final, como disposição transitória, o Art. 40, estabelecendo a necessária prioridade para a elaboração e a tramitação das leis complementares previstas nesta Constituição, bem como para as leis que a ela devam ser adaptadas (emenda 297-1, do Constituinte Leopoldo Bessone).

Também como regra geral, procurou-se substituir, tanto quanto possível, as expressões "Câmara" e "Câmaras" por "Casa" e "Casas", persistindo apenas a primeira forma quando absolutamente compatível com a imprescindível clareza do texto (emenda 115-1, do Constituinte Jorge Hage).

III - OS DESTAQUES

O anteprojeto com as emendas aceitas, submetido ao plenário da Subcomissão do Poder Legislativo no dia 22 de maio, foi aprovado por unanimidade, com 63 pedidos de destaque, 18 dos quais retirados. Dos submetidos à votação, sete foram aprovados e produziram as seguintes modificações no anteprojeto:

Através de nova redação ao inciso IX do Art. 5o., proposta com a emenda 162-2, de autoria do Constituinte Itamar Franco, conferiu-se consequência efetiva à competência do Congresso Nacional de fiscalizar e controlar os atos do Poder E-

xecutivo, no desempenho da qual, promoverá, quando for o caso, a anulação dos atos ilegais ou contrários ao interesse público, bem como estabelecerá a responsabilidade de quem lhes haja dado causa.

Em virtude da emenda 072-3, proposta pelo Constituinte Farabulini Júnior, acrescentando ao Art. 70. a alínea "c", estabeleceu-se que qualquer das Casas do Congresso Nacional, pelo voto de um terço de seus membros, possa solicitar do Poder Executivo que conheça e responda sobre depósitos realizados por brasileiros no Exterior, propondo acordos internacionais neste sentido. Acrescentou-se ao Art. 11 o § 8o. acatando-se a aprovação, por destaque, da emenda 036-7, de autoria do Constituinte Lúcio Alcântara, em virtude da qual se explicita a prerrogativa de independência do mandato do parlamentares, vinculados que são, por suas opiniões, palavras e votos, exclusivamente à sua consciência.

Aprovada, igualmente por destaque, a emenda 019-7, proposta pelo Constituinte Álvaro Antônio, incluiu na parte final do inciso I do Art. 14 a possibilidade de o Deputado ou Senador investir-se, sem perda do mandato, na função eventual de prefeito. Em decorrência, por razões de compatibilização entre dispositivos, previu-se expressamente no inciso VII do art. 12 a ressalva ditada pela exceção.

Como resultado da aprovação, por via de destaque, da emenda 098-7, proposta pelo Constituinte Jorge Hage, acrescentou-se ao Art. 19 o § 1o., em virtude do qual se estabelece a possibilidade de o Poder Executivo adotar medidas normativas provisórias envolvendo matéria legal, em casos de excepcional necessidade ou imperiosas razões de sigilo. O procedimento proposto, que não apresenta as características do cunho autoritário do decreto-lei previsto na Constituição vigente, segue o exemplo democrático de Nações politicamente desenvolvidas e parlamentaristas. Segundo o mecanismo adotado, o Poder Executivo deverá submeter o ato, no mesmo dia, ao Congresso Nacional, que o apreciará e, se for o caso, converterá em lei. Tais normas provisórias, se não convertidas pelo Congresso em lei, perderão, desde o início de sua vigência, a eficácia.

Por proposta do Constituinte Itamar Franco, que teve aprovada, via destaque, a sua emenda 173-8, suprimiu-se o § 2o. do artigo 26, que dispunha sobre a rejeição do projeto de lei quando objeto de parecer contrário por uma única Comissão.. Proposta a supressão dessa fórmula, impôs-se, então, a necessidade de disciplinar-se o assunto segundo o mecanismo atualmente adotado, que é o de considerar-se rejeitado o projeto que receber, quanto ao mérito, parecer contrário de todas as comissões.

Como decorrência da aprovação, via destaque, da emenda 021-9, do Constituinte Adhemar de Barros Filho, substituiu-se do Art. 38 o § 2o. por novos parágrafos. Como isto, o mecanismo de composição do Tribunal de Contas da União passou a ser por eleição pelo Congresso Nacional, através da manifestação de dois terços de seus membros. Ademais, os candidatos deverão ser registrados, para concorrerem à eleição, através dos partidos políticos, junto à Mesa do Congresso Nacional. Na hipótese de mais de dois candidatos, os dois mais votados no primeiro escrutínio serão submetidos a um segundo, considerado eleito o que neste alcançar a maioria de votos. é condição para o candidato ter a idade mínima de 35 e máxima de 65 anos, diploma universitário compatível com as funções, notória e ilibada reputação. O mandato do eleito será de cinco anos, devendo os Estados e Municípios se adaptarem, também, aos preceitos constitucionais sobre a matéria.

CONCLUSÕES

Terminado o prazo para a apresentação deste relatório, constata-se que, com produtivo esforço, foram vencidas todas as etapas previstas no regimento. Pode-se, também, afirmar que se chegou a razoável bom termo na elaboração do capítulo concernente ao Poder Legislativo. Contamos, para isso, com a ativa participação dos membros desta Subcomissão, sob a presidência do Constituinte Bocayuva Cunha, dos demais integrantes desta Assem-

bléia Nacional Constituinte, dos partidos políticos, de entidades representativas da sociedade civil - através do envio de sugestões e de debates no plenário -, e de milhares de cidadãos brasileiros que, através dos meios colocados à sua disposição, nos deram idéias acerca do País que temos e do Parlamento que todos querem. Guiada por estas linhas mestras do pensamento nacional, esta Subcomissão produziu o anteprojeto anexo, o qual passará agora a ser examinado e debatido na Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo.

Sala das Sessões, 25 de maio de 1987

Constituinte José Jorge

A N T E P R O J E T O

Aprovado pela Subcomissão do Poder Legislativo na sessão de 22 de maio de 1987

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, secreto e proporcional 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 ou o Distrito Federal tenham 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 por voto direto e secreto, segundo o princípio 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 do efetivo 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, ressalvado o disposto nos Arts. 90. inciso VII e 10 inciso VIII;

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. 50. - 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, que só terão vigência com a publicação do decreto legislativo de aprovação;

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 ausentarem do País;

IV - aprovar ou suspender estado de sítio ou intervenção federal;

V - aprovar a incorporação ou desmembramento de áreas de Estados, ouvidas as Assembléias Legislativas, ou de Territórios;

VI - mudar temporariamente a sua sede;

VII - fixar os subsídios mensais, a representação e a ajuda de custo dos membros do Congresso 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, bem como apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

IX - fiscalizar e controlar, conjuntamente ou através de qualquer das Casas, os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta, promovendo, quando for o caso, a anulação dos atos ilegais ou contrários ao interesse público e a responsabilidade de quem lhes haja dado causa;

X - determinar a realização de referendo;
e

XI - regulamentar as leis, quando da omissão do Poder Executivo.

Art. 60. - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal 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 adequada, 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 Casas compete elaborar o regimento interno, dispor sobre seu funcionamento, organização, polícia e provimento de seus cargos e 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, ou outros assuntos relevantes, estabelecendo prazo, limitado ao máximo de trinta dias, para a resposta.
- c) por um terço de seus membros qualquer das Casas do Congresso Nacional poderá provocar o Poder Executivo para que conheça e responda sobre depósitos feitos por brasileiros no exterior, propondo acordos internacionais nesse sentido.

Art. 8o. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Câmara e de suas comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente no mínimo um quinto de seus membros.

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 Presi-

dente 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, inclusive nos órgãos e entidades da administração indireta; e

VII - legislar, através de resolução, sobre a criação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços, fixação da respectiva remuneração, estatuto e regime jurídico de seus servidores.

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, após arguição em sessão pública, a escolha de magistrados, nos casos determinados pela Constituição, dos Ministros do Tribunal de Contas da União, dos membros do Conselho Monetário Nacional, do Procurador-Geral da República, do Presidente e dos diretores 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 ou vetar previamente empréstimos, operações ou acordos externos, de natureza financeira, 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 da União, dos Estados e dos Municípios;

VII - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal; e

VIII - legislar, através de resolução, sobre a criação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços, fixação da respectiva remuneração, estatuto e regime jurídico de seus servidores.

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 abertura 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 receberam informações.

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

§ 8o. Os Deputados e Senadores estão, em suas opiniões, palavras e votos, vinculados exclusivamente à sua consciência.

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;

V - presidir entidade sindical ou associação de classe;

VI - ser diretor de empresa que goza de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada; e

VII - exercer outro cargo eletivo federal, estadual ou municipal, ressalvada a exceção prevista no inciso I do Art. 14.

Art. 13. Penderá 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 das comissões ou 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, do Distrito Federal, de Território e de Prefeituras das Capitais, ou eventualmente prefeito;

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.

Parágrafo Único - A remuneração dos Deputados e Senadores será suficiente para assegurar sua independência.

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. - As reuniões marcadas para as datas fixadas neste artigo serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando corresponderem a sábados, domingos ou feriados.

§ 2o. - A sessão legislativa não será encerrada sem a aprovação dos orçamentos da União.

§ 3o. - O regimento disporá sobre o funcionamento do Congresso nos sessenta dias anteriores às eleições.

§ 4o. - 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 - abrir 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.

§ 5o. - Na abertura 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.

§ 6o. - Cada uma das Casas 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, para as quais é vedada a reeleição na mesma legislatura.

§ 7o. - No caso de dissolução da Câmara dos Deputados, o Tribunal Superior Eleitoral fixará a data da posse e da escolha da Mesa.

§ 8o. - A Câmara dos Deputados não poderá ser dissolvida no primeiro ano da legislatura ou antes do terceiro voto de desconfiança.

§ 9o. - A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á:

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

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

§ 10. Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado.

Art. 17 - Durante o recesso, haverá uma Comissão Representativa do Congresso Nacional, composta por sete Senadores e quatorze Deputados, eleitos por suas respectivas Casas na penúltima reunião da sessão legislativa, com atribuições definidas no regimento, cuja finalidade será a de garantir as prerrogativas do Poder Legislativo.

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 - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

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 outras comissões 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 requerimento de informação, de acordo com o disposto na alínea 'b' do artigo 70.;

XI - solicitar o depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

XII - apreciar programas de obras, 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 próprios 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.

§ 1o. Quando, em casos de excepcional necessidade e urgência ou imperiosas razões de sigilo, o Governo tiver que adotar medidas normativas provisórias, envolvendo matéria legal, deverá apresentá-las no mesmo dia ao Congresso Nacional para a apreciação e conversão em lei no prazo de trinta dias. As normas provisórias perderão a eficácia desde o início de sua urgência se não forem convertidas em lei no prazo previsto, cabendo ao Congresso disciplinar as relações jurídicas que as mesmas houverem originado.

§ 2o. Lei complementar disporá sobre a técnica para a elaboração, redação e alteração das leis.

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 de intervenção federal.

§ 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, reservadas as demais disposições para a promulgação das leis ordinárias.

Art. 22. A iniciativa de projetos de emenda à Constituição, de leis complementares e de leis ordinárias, inclusive sobre matéria orçamentária, cabe às Assembleias Legislativas estaduais, pelos membros políticos, pelos cidadãos e por entidades da sociedade civil, far-se-á na forma estabelecida na lei complementar.

Art. 23. A iniciativa das leis complementares e 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, ressalvadas as exceções previstas na Constituição, a iniciativa de leis que:

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

II - criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem a sua remuneração;

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 subseqüentes; se, ao final dessas, não for apreciado, considerar-se-á definitivamente rejeitado.

§ 4o. A apreciação das emendas do 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. Fica dispensada a revisão prevista neste artigo quando projetos de idêntico teor forem aprovados nas duas Casas em tramitação paralela.

§ 2o. 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.

§ 3o. O projeto de lei que receber, quanto ao mérito, parecer contrário de todas as comissões será tido como rejeitado.

Art. 27. A Câmara ãa qual tenha sido con-
cluída a votação enviará o projeto de lei ao Pre-
sidente da República, que, aquiescendo, 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 ou
solicitará ao Congresso Nacional a sua reconside-
ração, 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 ou do pedido de re-
consideração ao Presidente do Senado Federal, o
qual será apreciado dentro de trinta dias, a con-
tar do seu recebimento, considerando-se mantido o
veto que obtiver o voto da maioria absoluta dos
membros de cada uma das Casas do Congresso reuni-
das em sessão conjunta, Se o veto não for mantido,
será o projeto enviado, para promulgação, ao Pre-
sidente da República.

§ 5o. Esgotado, sem deliberação, o prazo
estabelecido no parágrafo anterior; o veto ou o
pedido de reconsideração será colocado na ordem do
dia da sessão imediata, sobrestadas as demais pro-
posições, até sua votação final.

§ 6o. Se a lei não for promulgada dentro
de quarenta e oito horas pelo Presidente da Repú-
blica, 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 Art. 5o., após a apre-
vação final, a lei será promulgada pelo Presidente
do Senado Federal.

§ 8o. No caso do inciso V do Art. 10., o veto será submetido 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, devendo 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.

Art. 29. A competência exclusiva do Congresso Nacional e as competências privativas de suas Casas serão exercidas através de decretos legislativos e resoluções, que têm força de lei.

SEÇÃO IX

Do Orçamento

Art. 30. O orçamento anual será aprovado por lei e compreenderá exclusivamente a fixação da

despesa, normas para a sua realização 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 e fundações públicas são especificadas sob a forma de dotações globais para custeio e investimento.

§ 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 imposto 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;

IV - a apreciação da eficiência e dos resultados das atividades dos órgãos e entidades públicas;

V - a apreciação, para fins de registro, da legalidade da acumulação de cargos e das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores; e

VI - acompanhar as licitações públicas do Governo Federal e da administração indireta, impugnando-as, em qualquer fase, quando detectar irregularidades.

§ 1o. O Tribunal de Contas prestará à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e as suas comissões as informações que forem solicitadas sobre a fiscalização financeira, orçamentária e patrimonial, e sobre os resultados das auditorias, inspeções e decisões, além de comparecer, por seus membros, a qualquer das Casas, mediante convocação.

§ 2o. O Primeiro-Ministro poderá ordenar a execução ou registro dos atos a que se refere o inciso V, 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, à 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 dos Tribunais Superiores do Poder Judiciário, e sua organização será definida em lei.

§ 2o. Os seus Ministros serão eleitos pelo Congresso Nacional, através da manifestação de dois terços de seus representantes.

§ 3o. O registro dos candidatos far-se-á pelos partidos políticos, junto à Mesa Diretora do Congresso Nacional. Havendo vários candidatos, os dois primeiros colocados no primeiro escrutínio disputarão a indicação para o cargo, em uma segunda votação.

§ 4o. Os candidatos deverão ter idade mínima de trinta e cinco anos e máxima de sessenta e

cinco anos, diploma universitário compatível com as funções que irão desempenhar, bem como notória e ilibada reputação.

§ 5o. O mandato do eleito será de cinco anos.

§ 6o. As normas aqui expressas deverão ser respeitadas tanto no âmbito estadual como no âmbito municipal.

§ 7o. Este dispositivo constitucional começará a ser aplicado na medida em que surgirem vagas nesses tribunais, em decorrência da aposentadoria ou morte de seus titulares.

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.

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 40. Terão prioridade na elaboração e tramitação as leis complementares previstas nesta Constituição ou as leis que a ela devam se adaptar.