



# **SENADO FEDERAL**

## **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO**

### **Nº 45, DE 2006**

Altera os arts. 52 e 159 e introduz o art. 160-A na Constituição Federal, visando incorporar aos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e dos Municípios valores atualmente distribuídos pela União a título de transferências voluntárias e, ao mesmo tempo, vedar a realização desse tipo de transferências.

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. 52 passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XVI:

“**Art. 52.** .....

.....  
XVI – referendar, nos casos de calamidade pública, a realização de transferências extraordinárias de recursos do Orçamento Geral da União a Estados, Distrito Federal e Municípios.

..... (NR)”

**Art. 2º** O art. 159 passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 159.** .....

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, cinquenta e três inteiros e cinco décimos por cento na seguinte forma:

- a) vinte e cinco por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
- b) vinte e cinco inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

..... (NR)”

**Art. 3º** Acrescente-se o seguinte art. 160-A:

“**Art. 160-A.** É vedada a entrega de recursos da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional ou legal.

§ 1º Não se considera determinação legal, para os efeitos deste artigo, a autorização ou atribuição de recursos realizada pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pelos orçamentos anuais.

§ 2º Equipara-se à entrega de recursos a realização direta de gastos correntes e de capital da União com atividades típicas das administrações estaduais, distrital e municipais, bem como a transferência de outras operações que possam resultar em ganho financeiro a um Estado, ao Distrito Federal ou a um Município, conforme critérios definidos em lei.

§ 3º A restrição disposta no *caput* poderá ser suspensa nos casos de calamidade pública, ad referendum do Senado Federal, nos termos do art. 52, inciso XVI.”

**Art. 4º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

O que se pretende com esta Proposta de Emenda à Constituição é a extinção das transferências voluntárias da União a Estados e Municípios e ao Distrito Federal, com a simultânea incorporação ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) dos valores atualmente transferidos dessa forma, mediante a ampliação das parcelas dos impostos de Renda (IR) e sobre Produtos Industrializados (IPI) destinados a esses Fundos.

Trata-se, portanto, de transformar em transferências, com critérios de distribuição previamente definidos, os valores hoje distribuídos ao sabor das conveniências políticas. Como decorrência objetiva-se tornar republicanas as relações estabelecidas pelos governos e todos os seus agentes, reduzindo o espaço para negociatas e corrupção, bem assim, estabelecer, com equidade, um critério de distribuição das receitas entre os entes federados e diminuir as despesas ruins que decorrem do sistema atual.

A corrupção é grave questão social e de Estado e, como tal, é base causadora de inúmeros outros problemas que infelicitam a vida do povo brasileiro. Sem descer a detalhes ou relacionar os inúmeros escândalos, uma vez que a imprensa cumpriu esse papel, lembro, apenas como referência, o escândalo dos “Anões do Orçamento” e o escândalo mais recente, o da “Máfia das Sanguessugas”. Foram casos de corrupção praticados por setores de sucessivos governos federais, em conluio com parlamentares do Congresso Nacional e com a participação de empresários e administradores públicos municipais e estaduais, além de organizações não-governamentais.

Em toda essa história de corrupção, uma coisa é certa e inquestionável: o Orçamento Geral da União é a fonte inesgotável e causadora de parcela expressiva da corrupção praticada neste País, pela capacidade que tem de irrigar todas as artérias que formam essa grande cadeia de nulidades disseminada por todo o Brasil.

Portanto, é sobre este ponto, o Orçamento Geral da União, que a sociedade organizada, representada por seus diversos segmentos, precisa se deter para conhecer, analisar, discutir, apresentar e exigir mudanças. Deixar essa tarefa apenas para o Governo e para a maioria deste Parlamento é continuar indiferente ao problema maior que agride a toda a sociedade, é assumir uma postura de omissão diante dessa calamidade, é fugir à responsabilidade social e política que todos temos diante do Estado e da Nação. Como se trata de uma questão social gravíssima, espera-se que a sociedade, de forma legítima, interfira nesse processo estabelecendo a pressão necessária a fim de que as mudanças sejam efetivadas.

Diante das sucessivas catástrofes e turbulências que infelicitam a vida do povo, como as questões que envolvem a segurança pública, a saúde, as crianças abandonadas, o meio ambiente e tantas outras, nesta Casa e no Executivo sempre surgem as ações paliativas, superficiais, emergenciais e até mesmo ilusórias, apenas para abrandar a dor, o sofrimento, o clamor e a desesperança do povo. Quando passa o momento mais grave da tempestade, esquece-se tudo e nenhuma atitude ampla e profunda se efetiva para que se possa estabelecer um norte que se traduza em vida digna para o povo e em respeito para a Nação diante do mundo.

No presente momento, discute-se no Congresso Nacional algumas alterações nas regras para elaboração do Orçamento Geral da União. Os escândalos apontam que o Orçamento da União só tem servido para barganhas e corrupção, a exemplo da imoralidade praticada pelo Governo do Presidente Lula que não libera os recursos das emendas de autoria de parlamentares que não lhe são obedientes, bem assim, da imoralidade da ação da “Máfia das Sanguessugas”.

Ouso afirmar que nenhuma das propostas ora em discussão acerca do Orçamento Geral da União traz a possibilidade de estancar ou diminuir a corrupção. A principal medida discutida no momento é a do “orçamento impositivo”, ou seja, uma lei de aplicação obrigatória e não uma lei que contenha uma mera estimação das despesas como é hoje, cujo orçamento pode ser contingenciado e alterado por decreto presidencial.

Se o orçamento for impositivo poderá acabar a negociata entre o parlamentar e o Governo Federal, mas continuará a negociata dos parlamentares com os governos estaduais e municipais, com os empresários e com as organizações não-governamentais (ONGs).

Por esta e tantas outras razões adiante explicitadas, apresento a Proposta de Emenda à Constituição do Orçamento Exclusivo da União por considerá-la consistente e capaz de bloquear, definitivamente, as artérias por onde corre a corrupção. Esta PEC estabelece a proibição de abertura de dotação orçamentária que importe em transferência voluntária de recursos financeiros para Estados, Distrito Federal e Municípios. Isto decretaria o fim das emendas parlamentares, seja individual ou de bancada, de comissão ou até mesmo de dotação originada da própria mensagem do Executivo com vistas a transferir recursos a serem gastos pelas administrações estaduais, municipais e distrital.

A União estaria impedida de promover a transferência de recursos para Estados, Municípios e Distrito Federal, salvo em casos de comprovada calamidade pública e depois de comprovada a incapacidade dos entes federados de, com recursos próprios, acudir a população e resolver os seus problemas, mesmo assim, *ad referendum* do Senado Federal.

De logo, deve-se esclarecer que o montante de recursos que a União vem anualmente transferindo, voluntariamente, para Estados, para o Distrito Federal e para os Municípios, apurado com base na média anual das transferências havidas entre 1999 e 2005, deve ser transformado em receita tributária para os entes federados, cujo aporte deve ser traduzido em aumento de percentual dos atuais Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (FPE e FPM), o que resultaria na ausência de qualquer prejuízo para estes entes federados, além de representar um grande benefício que será o tratamento equânime entre todos os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, independentemente de possuírem força política ou não, de serem grandes ou pequenos, ricos ou pobres, de estarem localizados na região Sul, no sudeste, no Norte, no Centro-Oeste ou no Nordeste, ou de seus governantes serem aliados ou não do Governo Federal.

Os dados da Secretaria do Tesouro Nacional indicam que a soma das transferências voluntárias somadas às transferências constitucionais dos fundos de participação garantiram, em média, no período 1999-2005, aos Estados e ao Distrito Federal um montante equivalente a 24,8% da receita de Imposto de Renda e do Imposto de Produtos Industrializados. No caso dos Municípios, tal receita equivaleu a 25,5% da arrecadação de IR e IPI. Assim, proponho que as participações atuais do FPE e do FPM na receita de IR e IPI, atualmente fixadas em 21,5% e 22,5%, respectivamente, passem a ser de 25% o FPE, e de 25,5% o do FPM.

Tenho consciência de que se trata de uma proposta de mudança revolucionária. Ela é fundamental porque propõe resolver um problema de raiz e a partir da raiz, como devem ser resolvidos todos os problemas estruturais que resultem graves e tormentosos problemas para o povo, como vêm acontecendo com a corrupção neste País e com o seu irmão gêmeo que é o desperdício do dinheiro público pela sua má aplicação.

Diante da oportunidade estabelecida pelo Congresso Nacional que inicia um processo de discussão para criação de uma nova estrutura para o Orçamento Geral da União, e, sendo este, uma das grandes fontes que irriga a corrupção no País, deve a sociedade se engajar nesse debate, na certeza de que debelar ou reprimir a corrupção representa uma grande vitória contra a fome, contra o desemprego, contra o analfabetismo, contra a criminalidade que são os grandes males que afetam a nossa sociedade, somados ao abandono de nossas crianças que perambulam pelas ruas de nosso País sintetizando a ausência de um futuro promissor para a nossa gente.

Portanto, ao apresentar a proposta de um orçamento que seja exclusivo da União, sem a contemplação de recursos para Estados, para o Distrito Federal e para os Municípios, por si só já se evita que mais de seis mil agentes públicos entre prefeitos, governadores e parlamentares coloquem a mão nesse dinheiro público para “administrá-lo”. O Orçamento Geral da União é uma fonte que não pode secar, mas as artérias que se ligam a essa fonte e que irrigam a corrupção precisam ser obstruídas, sendo as emendas parlamentares e as transferências voluntárias condutores de grosso calibre.

Com o reordenamento do Estado brasileiro, necessária se torna a adequação das funções de cada ente federado, a fim de delimitar responsabilidades e eliminar a superposição de funções, que geram despesas desnecessárias e a não-otimização na aplicação dos recursos públicos. A divisão da arrecadação tributária deve corresponder a essas expectativas, pois não se pode conceber, por exemplo, que deva ser competência do Governo da União a liberação de recursos para um Município a fim de que este possa comprar uma ambulância, construir um posto de saúde ou mesmo uma escola.

A estrutura atual do Estado brasileiro mostra-se predisposta à prática de corrupção pela relação promíscua que se estabelece entre o Governo da União e parlamentares, e entre estes e prefeitos, governadores, empresários e organizações não-governamentais.

Essas são as artérias que precisam ser obstruídas, até porque a captação de recursos não deve ser função parlamentar. Seria irracional, caso não fosse a vontade deliberada para o cometimento de uma ilegalidade ou para a prática de barganha, o ato que importa na liberação de recursos do Orçamento da União para a simples construção de um posto de saúde em um povoado de um Município qualquer da federação.

Gera-se, com um ato dessa natureza, todo um processo de cooptação política, de dependência, de promiscuidade e de corrupção entre o prefeito ou o governador e o parlamentar para que este apresente a emenda ao Orçamento Geral da União. No ano seguinte, esse mesmo prefeito ou governador precisa se deslocar até Brasília várias vezes gastando o dinheiro do povo em passagens aéreas e diárias a fim de diligenciar junto aos parlamentares e aos órgãos federais a liberação dos recursos. Para que a emenda seja liberada é necessário que o parlamentar venda a sua alma ao Presidente da República, ou até mesmo a um José Dirceu ou Waldomiro Diniz qualquer, como sempre aconteceu, e não apenas com o atual governo, a fim de que a dita emenda seja liberada.

No procedimento final, os gestores dos recursos se encarregam de superfaturar a compra, que pode ser de ambulâncias, tratores ou outros bens, ou mesmo de serviços ou obras de engenharia a fim de que as “comissões”, ou propinas sejam pagas a todos que se envolvem nesse tipo de operação corrupta.

Essa é uma prática histórica e, portanto, de conhecimento de todos os agentes públicos e políticos de todos os poderes, de conhecimento de toda a sociedade, dos intelectuais e da imprensa, de todas as instituições, públicas e privadas, inclusive das igrejas, da universidade e todas as outras. Essa é uma prática de conhecimento de todo o povo brasileiro. Por esta razão, não se pode admitir que esta mesma sociedade não interfira junto ao legislativo a fim de promover a mudança cuja solução todos conhecem muito bem.

Por princípio científico sabemos que a atividade do parlamento não é esta. Não cabe ao parlamentar federal a função de agente financeiro de municípios e estados. O parlamento tem por função legislar, propor planos, discutir e encaminhar alternativas para a vida nacional, fiscalizar as ações de todos os agentes públicos e políticos de todos os poderes. Esta é a função primordial do parlamentar, e mesmo entre as funções secundárias e eventuais não se incluem a captação de recursos. Quando Montesquieu e John Locke estabeleceram as bases teóricas para a tripartição dos poderes, abominando a idéia do absolutismo, do governo por um só, não conceberam o parlamento como um Poder subalterno ao Poder Executivo ou passível de cooptação por mecanismos corruptores bem utilizados em nossos dias.

Portanto, na elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária a função do congressista é trabalhar a sua adequação às necessidades nacionais, regionais e até mesmo locais, desde que circunscritas, tão somente, às atividades administrativas e de governo próprias de sua competência sem a superposição de funções e atividades em benefício da qualidade do gasto público. Assim, as emendas parlamentares são bem vindas e se constituem uma competência dos parlamentares, mas quando direcionadas exclusivamente a ações e programas executados diretamente pelo governo da União.

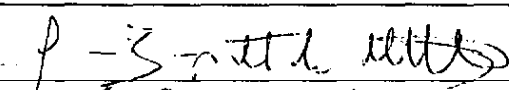
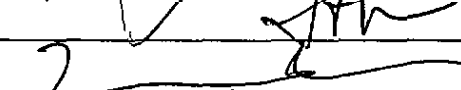
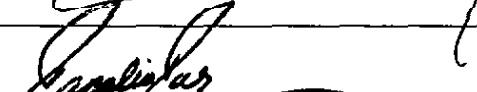
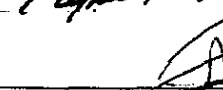
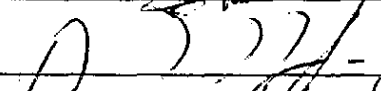
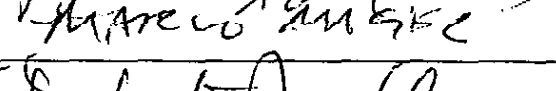
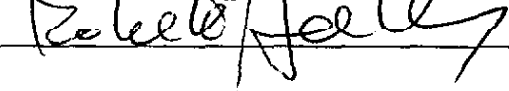
É preciso fazer a ferrovia Norte-Sul? – Sim. Trata-se de uma obra do Governo Federal? - Sim. Aí o parlamentar se encarregaria de defendê-la e melhorar a dotação orçamentária para esse projeto. É preciso estabelecer uma política de fiscalização de fronteiras no Centro-Oeste e no Norte do País para a preservação do meio ambiente, para que não exista o tráfico dos nossos recursos naturais, de armas, de pessoas, de drogas, etc.? - Sim. Aí a emenda se justifica. O contrário é o envolvimento de Deputado e Senador com liberação de verba que só leva à corrupção, com raríssimas e honrosas exceções.

Além da profilaxia necessária contra a corrupção que é a maior doença dos países de terceiro mundo, bem assim da equidade que se estabelece na distribuição das receitas tributárias entre os Estados, Municípios e o Distrito Federal, esta Proposta de Emenda Constitucional traz embutido um remédio muito eficiente no combate às despesas desnecessárias que representam outro cancro na vida nacional. Por conta do sistema orçamentário atual o Tribunal de Contas da União criou uma enorme estrutura física e de pessoal em cada um dos Estados para promover a fiscalização na aplicação dos recursos repassados pela União aos Estados e aos Municípios, além das estruturas de investigação criadas pelo Ministério Público Federal e pela própria Polícia Federal, cujos gastos seriam consideravelmente diminuídos e deslocados para as atividades fins do Estado que estão na saúde, na educação, na segurança pública e em tantas outras atividades carentes de recursos.

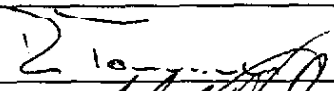
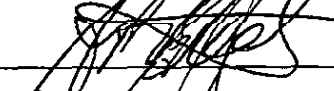
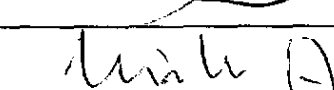
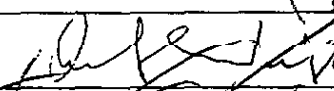
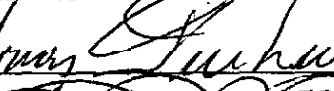
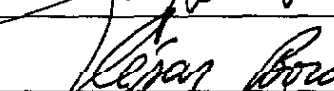
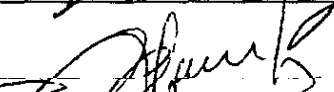
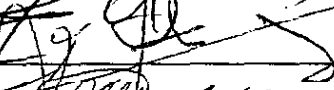
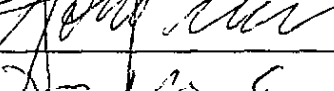
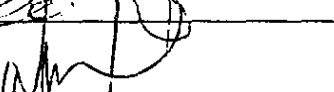
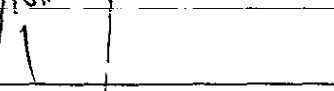
Desta forma, apresento esta proposta como uma contribuição ao processo de evolução e modernização de nossas instituições, na certeza do fortalecimento da vida republicana e democrática para o cumprimento dos objetivos maiores estabelecidos pelo Estado brasileiro como previstos pelo art. 3º da nossa Carta Magna. Com a sua aprovação, Senadores e Deputados passarão a ser vistos nos plenários de ambas as Casas participando dos debates e das deliberações com dignidade, sem dobrar a vértebra ao poder executivo, sem vender a sua alma e sem se corromper. Da mesma forma passaremos a ter Estados e Municípios, por menores que sejam, recebendo o que lhe é de direito, sem a interferência de quem quer que seja, além de passar a ter mais recursos decorrentes da economia pela diminuição da corrupção e pela eliminação das despesas desnecessárias.

Sala das Sessões, 11 de outubro de 2006.

  
Senador ALMEIDA LIMA

|    | Nome                 | Assinatura                                                                           |
|----|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| 01 | João Baptista Notta  |  |
| 02 | LEONAR QUINTELLA     |  |
| 03 | Valdir Raur          |  |
| 04 | BERNARDO MESQUITA JR |  |
| 05 | Maio Santo           |  |
| 06 | Paulo Lora           |  |
| 07 | João Lora            |  |
| 08 | Augusto Botelho      |  |
| 09 | Augusto Botelho      |  |
| 10 | Roberto Felício      |  |

Proposta de Emenda à Constituição que altera os arts. 52 e 159 e introduz o art. 160-A na Constituição Federal.

|    |                                                                                     |                          |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| 11 |    | Renato Tourinho          |
| 12 |    | Antonio Passos de Sousa  |
| 13 |    | Geovani Bezerra          |
| 14 |    | Eduardo M. S. Silva      |
| 15 |    | Heracleio Fontes         |
| 16 |    | Cristiano B. de A. Silva |
| 17 |   | Arthur Vincilio          |
| 18 |  | Jonas Pinheiro           |
| 19 |  | Augusto B. de A. Silva   |
| 20 |  | Gilberto Mestrinho       |
| 21 |  | Flávio A. de A. Silva    |
| 22 |  | Leoni de A. Silva        |
| 23 |  | César Borges             |
| 24 |  | Luiz Otávio F. S. C.     |
| 25 |  | F. S. C.                 |
| 26 |  |                          |
| 27 |  |                          |
| 28 |  |                          |
| 28 |  | Mateus Guerra            |
| 30 |  |                          |

# LEGISLAÇÃO CITADA

## CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

### Título IV

### Da Organização dos Poderes

#### Capítulo I

#### Do Poder Legislativo

#### Seção IV

#### Do Senado Federal

**Art. 52.** Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República 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, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;

III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de:

- a) magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;
- b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;
- c) Governador de Território;
- d) presidente e diretores do Banco Central;
- e) Procurador-Geral da República;
- f) titulares de outros cargos que a lei determinar;

IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

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

XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato;

XII - elaborar seu regimento interno;

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

XIV - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

**Parágrafo único.** Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

# CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

## Título VI

### Da Tributação e do Orçamento

#### Capítulo I

#### Do Sistema Tributário Nacional

#### Seção VI

#### Da Repartição das Receitas Tributárias

**Art. 159.** A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

- a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
- c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região, na forma que a lei estabelecer;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

§ 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

*(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.)*

Publicado no *Diário do Senado Federal*, 12/10/2006.