

# Emenda Constitucional n.º 5

A 22 de abril de 1975, o Senhor Senador Marcos Freire e outros Senhores Senadores apresentaram a seguinte Proposta de Emenda à Constituição:

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 8, DE 1975

**Dá nova redação ao art. 25, "caput", da Constituição da República Federativa do Brasil.**

**Artigo único** — O art. 25, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil passa a ter a seguinte redação:

**"Art. 25** — Do produto da arrecadação dos impostos mencionados nos itens IV e V do art. 21, a União distribuirá 20% (vinte por cento) na forma seguinte:

I — dez por cento ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

II — dez por cento ao Fundo de Participação dos Municípios."

## JUSTIFICAÇÃO

Através da Emenda Constitucional nº 18, de 1965, o Presidente Castello Branco procedeu a uma grande reestruturação legal em nosso sistema fiscal, a qual seria consagrada na Constituição de 1967.

Sem ignorar seus aspectos positivos, não há, igualmente, como negar que essa reforma terá limitado, em muito, a competência tributária das unidades competentes da federação brasileira.

A esse respeito, Diogo Lordello de Melo (in "Estudos sobre a Constituição de 1967", Fundação Getúlio Vargas, página 43) mostra que

"... reduziram de tal modo a competência tributária dos Estados que foi necessário criar o Fundo de Participação dos Estados, à maneira do que já se fazia com os Municípios, e pelo qual os Estados participam da arrecadação dos impostos sobre a renda e os produtos industrializados. Não fora assim e estaria decididamente afetada a sobrevivência dos Estados mais pobres."

Com efeito, ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal caberiam 10% (dez por cento) do Imposto de Renda, em geral, bem como do Imposto sobre Produtos Industrializados. Para o Fundo de Participação dos Municípios, igual percentual sobre os mesmos tributos (art. 26 da Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967). Era, pois, a contrapartida que se lhes dava, em função da mudança ocorrida no regime fiscal.

Acontece, no entanto, que os recursos, por esse meio previstos e assegurados, viriam posteriormente a ser sensivelmente reduzidos. De fato, sob alegação de necessidade do saneamento da política econômico-financeira do País, o corte havido atingiria 50% (cinquenta por cento), ressalvada a criação do chamado Fundo Especial (Ato Complementar nº 40, de 30 de dezembro de 1968).

O **deficit** então existente no Orçamento da União estaria a exigir, portanto, o sacrifício dos Municípios. Se assim o foi, hoje, quando equilibradas já se encontram a Receita e a Despesa federais, é de restabelecer o percentual inicial constante da Reforma Tributária, de insuspeita autoria.

Os Fundos de Participação têm um significado tanto maior quanto menor ou mais débil, financeiramente, seja o Município ou o Estado. A esse respeito, Diogo Lordello (*op. cit.*) dá-nos conta de pesquisa realizada pelo IBAM, em 1969, na qual se constata que, na composição da receita municipal, há uma grande dependência dos Municípios em relação às rendas transferidas.

PERCENTUAL DAS DIVERSAS FONTES DE RECEITA NA  
COMPOSIÇÃO DA RECEITA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS — 1969

(Receita Estimada)

Faixas de Receita Cr\$ = 1.000		Valores dos Percentuais			
		F P M	I C M	Receitas Tributárias	Outras Receitas
Até	50 .....	66,79	14,69	5,39	13,13
De	50 a 100 .....	57,45	18,38	4,53	19,64
De	100 a 200 .....	50,72	7,01	8,78	23,49
De	200 a 500 .....	41,42	23,72	9,47	25,39
De	500 a 1.000 .....	27,79	35,30	13,36	23,55
De	1.000 a 5.000 .....	14,56	43,09	16,12	26,23
Além de	5.000 .....	3,08	40,81	23,66	32,45

DISTRIBUIÇÃO DOS PERCENTUAIS DO FPM SOBRE A RECEITA  
TOTAL DOS MUNICÍPIOS, POR REGIÃO E SEGUNDO AS  
FAIXAS DE RECEITAS — 1969

(Receita Estimada)

Faixas de Receita Cr\$ =		Valores dos Percentuais					
		Norte	Nordeste	Leste	Sul	C.-Oeste	Brasil
Até	50 .....	— *	66,79	— *	— *	— *	66,79
De	50 a 100 ...	— *	66,04	56,20	49,13	48,97	57,45
De	100 a 200 ...	70,35	62,00	47,46	42,75	36,76	50,72
De	200 a 500 ...	54,80	50,57	47,19	33,86	27,62	41,42
De	500 a 1.000 ...	29,50	33,72	32,66	24,30	24,50	27,79
De	1.000 a 5.000 ...	21,95	20,53	18,66	12,56	15,52	14,56
Além de	5.000 ...	— *	— *	4,45	1,68	5,51	3,88

\* Os dados para esses casos não foram levantados por questões de técnica estatística ou por omissão nos questionários.

Não há dúvida sobre o esvaziamento financeiro dos Municípios e o grande número deles que pouco arrecada de suas fontes tributárias próprias, vivendo mais à custa das transferências. Bastaria lembrar as centenas de Municípios, em todos os quadrantes do Brasil, cuja receita total é inferior a Cr\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzeiros), provinda, predominantemente, das referidas transferências.

Desfalcados em suas competências privativas, pela reforma tributária, e reduzidos em suas quotas de participação dos respectivos fundos federais, essas unidades político-administrativas não têm, freqüentemente, condições de satisfazer necessidades básicas de seus governos e de suas comunidades.

Dentro do sistema tributário vigente, não há grandes possibilidades de aumento substancial da produtividade das fontes de receita próprias dessas esferas de poder.

Entretanto, é preciso fortalecê-las. Um dos caminhos é a pura e simples reposição dos percentuais dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, conforme consagrados no texto da Carta Constitucional de 1967. Não é de se esquecer, inclusive, que cessada está a causa alegada para o corte havido. E é sabido que, cessada a causa, cessa o efeito...

A União ficou com a parte do leão, em todo território nacional, na arrecadação dos tributos. A redistribuição das rendas públicas, através desses Fundos, beneficiando Estados e Municípios, é conseqüência necessária e justa. Assegure-se-lhes, pois, os suficientes recursos, próprios ou transferidos, para que possam cumprir suas funções, desempenhando, a contento, o importante papel sócio-político-econômico que lhes cabe.

O objeto da presente Emenda é, exatamente, a reposição do percentual das transferências assegurado aos Estados e Municípios pela reforma de 1966 e consagrado na Constituição de 1967, ambas, insuspeitamente, estatutos legais do movimento político-militar de 1964. É a maneira que, sem fugir ao espírito da atual sistemática tributária do País, temos de valorizar e fortalecer as entidades estaduais e municipais do Brasil.

Sala das Sessões, 22 de abril de 1975. — Senador **Marcos Freire** — Senador **Franco Montoro** — Senador **Nelson Carneiro** — Senador **Mauro Benevides** — Senador **Leite Chaves** — Senador **Evandro Carneira** — Senador **Evelásio Vieira** — Senador **Lázaro Barbosa** — Senador **Agenor Marli** — Senador **Ruy Carneiro** — Senador **Roberto Saturnino** — Senador **Benjamin Farah** — Senador **José Esteves** — Senador **Renato Franco** — Senador **Helvídio Nunes** — Senador **Mendes Canale** — Senador **Laurival Baptista** — Senador **Alexandre Costa** — Senador **Vasconcelos Torres** — Senador **Accioly Filho** — Senador **Itamar Franco** — Senador **Orestes Quércia**.

Datada de 24 de abril, foi apresentada pelo Senhor Deputado Jutahy Magalhães e outros Senhores Deputados a seguinte Proposta de Emenda à Constituição:

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO  
Nº 10, DE 1975**

**Dá nova redação ao "caput" do artigo nº 25 da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.**

**Art. 1º** — Redija-se assim o **caput** do artigo 25 da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969:

**"Art. 25** — Do produto da arrecadação dos impostos mencionados nos itens IV e V do art. 21, 80% (oitenta por cento) constituem receita da União e o restante distribuir-se-á à razão de 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Territórios, e 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios."

**Art. 2º** — Esta Emenda entrará em vigor a 1º de janeiro do ano seguinte à sua promulgação.

**JUSTIFICAÇÃO**

A Emenda Constitucional nº 18, de 1965, ao tempo do Governo do Presidente Castello Branco, fazendo a reforma tributária, deu grande passo em favor da melhoria dos Estados e Municípios, quanto à sua situação financeira; assim, do produto da arrecadação feita pela União do Imposto de Renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, dez por cento seriam distribuídos ao Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal, e dez por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; e o mesmo critério foi mantido quando da elaboração da Carta de 1967. A Emenda Constitucional nº 1, porém, promulgada em 17 de outubro de 1969, dispõe que do produto da arrecadação daqueles impostos, a União distribuiria:

"I — cinco por cento ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

II — cinco por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; e

III — dois por cento a Fundo Especial que terá sua aplicação regulada em lei."

Como se vê, a Emenda nº 1, além de reduzir à metade o que caberia a cada um dos Fundos, incluiu no primeiro os Territórios, que contam com verba orçamentária da União; e criou dificuldades maiores às administrações estaduais e principalmente aos pequenos Municípios que vivem do Fundo de Participação. O Fundo Especial a que se refere a alínea III não tem distribuição equitativa e só excepcionalmente atende a Municípios.

Não houve, até hoje, explicação para a redução verificada. O orçamento da União para 1975 consigna para transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios, Cr\$ 13.315.394.400,00; e não há de ser a alteração proposta que desequilibrará o orçamento da União. De 1965 a 1969, a receita do País era menor e não houve desequilíbrio. No entanto, a redução verificada está criando, até hoje, perturbações na vida de alguns Estados e de quase todos os Municípios. Por outro lado, com o planejamento global instituído, os Estados vão aplicar o acréscimo nesse mesmo planejamento; aliás, os Fundos de Participação têm aplicação regulada em lei. A presente emenda, nos termos do artigo 2º, só terá aplicação a partir do próximo ano.

Sala das Sessões, em 24 de abril de 1975. — Jutahy Magalhães — Rogério Rego — Paulino Cícero — Wilmar Dallanhol — Cid Furtado — Gonzaga Vasconcelos — Olivir Gabardo — Florim Coutinho — Horácio Matos — Fernando Magalhães — Geraldo Guedes — Getúlio Dias — Nelson Marchezan — Humberto Souto — Josias Leite — Theódulo Albuquerque — Eloy Lenzi — Raimundo Parente — Edison Bonna — José Machado — Argilano Dario — Hugo Napoleão — Padre Nobre — Francisco Amaral — Furtado Leite — Siqueira Campos — Fernando Cunha — Walter Silva — João Alves — Fernando Gama — Marcelo Linhares — Alvaro Valle — Daso Coimbra — Wilson Falcão — Leônidas Sampaio — Walter de Castro — Valério Rodrigues — Navarro Vieira — Inocêncio Oliveira — Odemir Furlan — Lincoln Grillo — Ulisses Potiguar — Adriano Valente — Mauro Sampaio — Nadir Rossetti — Ario Theodoro — Passos Porto — José Ribamar Machado — Gabriel Hermes — Geraldo Bulhões — Francisco Libardoni — Rafael Faraco — Rosa Flores — Peixoto Filho — João Cunha — Osmar Leitão — Eurico Ribeiro — Lomanto Júnior — Sival Boaventura — Janduhy Carneiro — Mário Mondino — Freitas Nobre — Ivahyr Garcia — Jader Barbalho — Gamaliel Galvão — JG de Araújo Jorge — Ney Lopes — Dias Menezes — Aldo Fagundes — Vinicius Cansanção — Maurício Leite — Erasmo Martins Pedro — Humberto Lucena — Jerônimo Santana — Prisco Vianna — Vieira Lima — Ruy Bacelar — Leur Lomanto — Henrique Brito — Celso Carvalho — Ricardo Fiuza — Rezende Monteiro — Theobaldo Barbosa — Henrique Córdova — Abel Avila — Henrique Cardoso — Rômulo Garcia — Djalma Bessa — Gomes da Silva — Parsifal Barroso — Luiz Rocha — Menandro Minahim — João Durval — Vasco Netto — João Gilberto — Paes de Andrade — Wilson Braga — Norton Macedo — Marco Maciel — Fernando Gonçalves — Carlos Cotta — Cotta Barbosa — Homero Santos — José Bonifácio Neto — José Carlos Teixeira — Jorge Arbage — Flexa Ribeiro — Carlos Wilson — Claudino Sales — Jairo Brum — Luiz Braz — Helio de Almeida — Darcílio Ayres — Murilo Rezende — João Clímaco — João Vargas — Ary Kffury — Cardoso de Almeida — Hydekel Freitas — Antônio Ferreira — Raimundo Diniz — Fábio Fonseca — Gerson Camata — Vieira da Silva — Joaquim Coutinho — Aécio Cunha.

As duas propostas foram lidas na sessão do Congresso Nacional realizada a 5 de maio de 1975, especialmente convocada para este fim <sup>(1)</sup>.

Após a leitura das Propostas, a Presidência fez a seguinte comunicação:

**O SR. PRESIDENTE (Magalhães Pinto)** — A Presidência comunica ao plenário que irá designar apenas uma Comissão Mista para examinar as Propostas de n.ºs 8 e 10, de vez que as mesmas, regulando matéria idêntica, deverão ter tramitação conjunta.

Nos termos dos itens 2 e 3 do art. 284 do Regimento Interno do Senado Federal, primeiro subsidiário do Regimento Comum, a comissão deverá emitir parecer sobre cada uma das propostas, podendo ter precedência aquela que, no seu entendimento, regule a matéria com maior amplitude.

De acordo com as indicações das Lideranças, fica assim constituída a Comissão Mista incumbida de emitir parecer sobre a matéria:

Pela Aliança Renovadora Nacional — Senadores Jarbas Passarinho, Helvídio Nunes, José Sarney, Paulo Guerra, Ruy Santos, Benedito Ferreira, Saldanha Derzi, Arnon de Mello e os Srs. Deputados, Rogério Rego, Gerson Camata, Santos Filho, Hélio Mauro, Maurício Leite e Mário Mondino.

Pelo Movimento Democrático Brasileiro — Senadores Gilvan Rocha, Evelásio Vieira, Itamar Franco e os Srs. Deputados Rosa Flores, Antonio Pontes, Jarbas Vasconcelos, Aloisio Santos e Genival Tourinho.

A Comissão, nos termos do art. 74 do Regimento Comum, terá o prazo de 30 (trinta) dias para apresentar o parecer.

De acordo com o art. 75 do Regimento Comum, perante a Comissão Mista, poderão ser apresentadas emendas, com a assinatura, no mínimo, de 1/3 (um terço) dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

### EMENDA SUBSTITUTIVA

Perante a Comissão Mista incumbida de estudo e Parecer sobre as Propostas de Emenda à Constituição n.ºs 8 e 10, de 1975 (CN), foi oferecida a seguinte Emenda Substitutiva <sup>(2)</sup>:

#### EMENDA Nº 01 (SUBSTITUTIVO)

**Art. 1º** — Redija-se assim o **caput** do artigo 25 da Constituição Federal:

**“Art. 25** — Do produto da arrecadação dos impostos mencionados nos itens IV e V do artigo 21, a União distribuirá vinte por cento na forma seguinte:

I — nove por cento ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e Territórios;

(1) DCN de 8-5-75.

(2) DCN (Seção II) de 22-5-75.

II — nove por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; e

III — dois por cento ao Fundo Especial que terá sua aplicação regulada em lei.”

**Art. 2º** — A distribuição a que se refere o artigo 25 da Constituição Federal será de quatorze, dezesseis e dezoito por cento, respectivamente, nos exercícios de 1976, 1977 e 1978, e se processará na forma seguinte:

I — seis, sete e oito por cento, respectivamente, ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

II — seis, sete e oito por cento, respectivamente, ao Fundo de Participação dos Municípios; e

III — dois por cento ao Fundo Especial.

**Art. 3º** — Esta Emenda entrará em vigor a 1º de janeiro de 1976.

#### JUSTIFICAÇÃO

A história da ocupação do território nacional, no suceder dos ciclos econômicos de atividades, responde pela formação política do País. As Unidades federadas surgidas do advento republicano são verdadeiramente projeções do período anterior. Como em todas as federações, a heterogeneidade em áreas, população e recursos naturais, define distintas contribuições ao processo global de desenvolvimento do País das diferentes Unidades federadas, de modo que, sem a intensa utilização de instrumentos distributivistas, as populações das Unidades menos favorecidas estariam condenadas a padrões de vida inadequados.

Nesta ordem de considerações, o Sistema Tributário Nacional, implantado em 1967, na distribuição das receitas públicas entre as distintas esferas do Governo, criou mecanismo de transferências aos Estados, seguindo critérios indicadores das maiores necessidades econômicas e sociais, atenuando o plano de desigualdade dos recursos gerados nas próprias Unidades. Foram, e são, dois os objetivos colimados:

I) estabelecer consistentemente a repartição dos encargos e das receitas entre as três esferas de Governo;

II) reduzir a desigualdade na distribuição regional da renda.

Alguns problemas financeiros que vêm ocorrendo com Estados e Municípios, atendidos hoje com transferências eventuais, possuem caráter estrutural, revelando o hiato entre os recursos e os crescentes encargos a eles cometidos.

Desde o início, o Governo do Presidente Ernesto Geisel se tem empenhado em estudar uma fórmula mais equitativa de distribuição das rendas fiscais entre a União, Estados e Municípios. Os modelos

de desenvolvimento econômico, político e social pressupõem, naturalmente, reajustamentos corretivos.

Em 1968, diante de **deficits** de caixa da União, mostrou-se imperativo reduzir as quotas do Imposto de Renda e proventos de qualquer natureza e do Imposto sobre Produtos Industrializados, distribuídas aos Estados e Municípios, de 20% para 12%.

Por isso, o Senado e a Câmara, como o Governo, profundamente preocupados com o desequilíbrio financeiro dos Estados, vêm, há muito, estudando e debatendo o problema, na busca de solução conciliadora.

Nesse sentido, dois projetos de Emenda Constitucional se apresentaram, um no Senado, de iniciativa do Senador Marcos Freire, e outro na Câmara, tendo como primeiro signatário o Deputado Jutahy Magalhães, subscritos por parlamentares de ambos os Partidos, numa significativa demonstração do empenho de todos os representantes do povo no sentido de dar disciplina às rendas públicas mais favorável aos Estados e Municípios.

Acompanhando os estudos preliminares determinados pelo Presidente Ernesto Geisel, com o objetivo de propor ao Congresso Emenda Constitucional, mantivemos com o Governo gestões visando a encontrar a fórmula que compatibilizasse o atendimento aos Estados e Municípios com as possibilidades da União.

Assunto, por sua natureza, de controle e avaliação do Executivo, ao qual compete a tarefa da administração, especialmente a financeira, seria temerário se procedesse à reformulação de tão consideráveis repercussões, sem acurado estudo dos setores técnicos em que se devem assentar sempre as altas decisões de Governo.

Em face do exposto, procurou-se o esquema de majoração gradativa de participação municipal e estadual nas rendas públicas de origem fiscal, sem riscos de desorganização financeira da União, que, se ocorresse, invalidaria os efeitos a que se visa.

De 1969 a 1974 foi possível reequilibrar progressivamente o Orçamento da União graças ao crescimento do produto real, à melhoria dos métodos de arrecadação e à contenção do aumento das despesas correntes do Governo Federal. Em 1974 registrou-se um **superavit** de caixa, o qual, no entanto, não deve ser tomado como base para projeções futuras, pois resultou de crescimento da inflação além das expectativas.

Assim, foi possível encontrar a fórmula permissiva do aumento gradual da participação dos Estados e Municípios na arrecadação do Imposto de Renda e proventos de qualquer natureza e do Imposto sobre Produtos Industrializados, até se chegar ao total de 20% (vinte por cento). É essencial, todavia, que essa majoração não redunde em desequilíbrio das finanças da União, o que provocaria indesejáveis impactos de realimentação inflacionária, nem prejudique os investi-

mentos programados no II Plano Nacional de Desenvolvimento, o que retardaria o crescimento econômico do País.

Estas considerações inviabilizam o aumento imediato dos Fundos de Participação de 12% para 20% sem um período de transição. A União praticamente só arrecada três impostos não vinculados a destinação específica: o Imposto de Importação, o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados. O primeiro responde por aproximadamente 13% da receita, cabendo 87% aos outros dois. Nessas condições, do total da arrecadação dos três impostos, 12% de 87%, ou seja, 10,4%, se destinam aos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios — os 89,6% restantes representando os recursos ordinários não vinculados da União. O aumento de 12% para 20% dos percentuais dos Fundos de Participação e Especial faria cair a quota-parte da União nos três impostos para 82,6%. Se estabelecida, de imediato, tal alteração, implicaria numa queda de 7,8% nos recursos ordinários não vinculados da União, correspondendo a quase Cr\$ 7 bilhões, só no ano de 1975, que seria — como se acentuou — incompatível com o combate à inflação e com a realização dos Programas do II Plano Nacional de Desenvolvimento.

A situação mundial tem exigido do Brasil grande esforço de sustentação da renda e do crescimento, para evitar recessão e desemprego no País. Em consequência, do ano passado para cá foram ampliados os prazos de recolhimento do IPI e reduzidas as alíquotas, o que ainda recentemente se fez, diminuindo em 75% a relativa a têxteis e em 50% a de eletrodomésticos, calçados, móveis, etc.

Por outro lado, novos encargos vêm sendo assumidos pela União, notadamente quanto ao Plano de Classificação, que, em 1976, já deverá estar quase totalmente implantado.

Diante de tais circunstâncias, só um esquema progressivo permite viabilizar a idéia de elevação dos níveis atuais dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios. Do contrário, tende-se a elevados **deficits**, que levariam ao retorno das emissões e ao sacrifício de tudo que se realizou, em matéria orçamentária, de 1964 para cá.

O esquema realístico será então o de elevar-se, em quatro etapas, o percentual destinado aos Fundos de Participação, a partir de 1976. Ou seja, 14% em 76, 16% em 77, 18% em 78 e 20% de 1979 em diante.

Conservar-se-á o Fundo Especial ao nível de dois por cento, estabelecido na Emenda Constitucional nº 1, tendo em vista sua flexibilidade ao ensejar fora da rigidez dos coeficientes distributivistas dos Fundos de Participação, o atendimento de situações especiais nos Estados mais pobres, no Nordeste e na Amazônia.

A ampliação dos Fundos de Participação, além de representar, pela adição líquida de recursos, passo fundamental na eliminação do **deficit** financeiro dos Estados e Municípios, contribuirá significativamente para a redução dos desníveis econômicos regionais.

Ao Senado Federal, no exercício fiel de suas atribuições entre as quais avulta a defesa do equilíbrio federativo e em harmonioso e eficiente entendimento com o Executivo, assinalando-se, ainda, a colaboração decidida e indispensável da Câmara dos Deputados, cabe apresentar a Emenda à Constituição, que, se aprovada, atenderá aos reclamos dos Estados mais desprovidos de recursos, o que basta para significar o seu alcance social e político.

Brasília, 19 de maio de 1975. — 1) **Petrônio Portella** — 2) **Ruy Santos** — 3) **Marcos Freire** — 4) **Virgílio Távora** — 5) **Saldanha Derzi** — 6) **Franco Montoro** — 7) **Gustavo Capanema** — 8) **Roberto Saturnino** — 9) **Mauro Benevides** — 10) **Magalhães Pinto** — 11) **Wilson Gonçalves** — 12) **Mattos Leão** — 13) **Fausto Castelo-Branco** — 14) **Cattete Pinheiro** — 15) **Lázaro Barboza** — 16) **Eurico Rezende** — 17) **Helvídio Nunes** — 18) **Jarbas Passarinho** — 19) **Heitor Dias** — 20) **Luiz Cavalcante** — 21) **Augusto Franco** — 22) **Henrique de La Rocque** — 23) **Lenoir Vargas** — 24) **Itamar Franco** — 25) **Alexandre Costa** — 26) **Milton Cabral** — 27) **Leite Chaves** — 28) **José Sarney** — 29) **Domício Gondim** — 30) **Evandro Carreira** — 31) **Evelásio Vieira** — 32) **Wilson Campos** — 33) **Osires Teixeira** — 34) **Agenor Maria** — 35) **Mendes Canale** — 36) **Teotônio Vilela** — 37) **Daniel Krieger** — 38) **Luiz Viana** — 39) **José Lindoso** — 40) **Renato Franco** — 41) **Paulo Guerra** — 42) **Arnon de Mello** — 43) **Lourival Baptista** — 44) **Ruy Carneiro** — 45) **Dirceu Cardoso** — 46) **Orestes Quércia** — 47) **Italívio Coelho**.

#### **Parecer**

A Comissão Mista, em 29 de maio de 1975, aprovou o seguinte Parecer às Propostas de Emenda à Constituição nºs 8 e 10, de 1975, concluindo pela sua aprovação na forma do Substitutivo (3):

#### **PARECER Nº 53, DE 1975-CN**

**Da Comissão Mista sobre as Propostas de Emenda à Constituição nºs 8 e 10, de 1975, que "dá nova redação ao art. 25 da Constituição da República Federativa do Brasil".**

**Relator: Deputado Rogério Rego**

A Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 1975, de autoria do nobre Senador Marcos Freire e firmada por mais vinte e um Senhores Senadores, objetiva alterar a redação do **caput** do art. 25 da Constituição da República Federativa do Brasil. Atende à exigência do § 3º do art. 42 da Carta Magna, uma vez que obteve a assinatura de um terço dos membros do Senado Federal.

Com idêntico objetivo, isto é, buscando dar nova redação ao **caput** do art. 25 da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, e com vigência a partir de 1º de janeiro de 1976, apresentou o nobre

(3) DCN, 5-6-75.

Deputado Jutahy Magalhães a Emenda que levou o nº 10, subscrita por outros cento e vinte e cinco Senhores Deputados, atendido também o disposto constitucional do § 3º do art. 47 da Lei Maior, que exige a assinatura de um terço dos membros da Câmara dos Deputados.

Na sessão conjunta do dia cinco de maio corrente, e na forma regimental, o Senhor Presidente do Congresso Nacional designou uma só Comissão Mista para emitir parecer sobre as duas Propostas, que, por versarem matéria idêntica, tramitam conjuntamente. Valendo-se o Senhor Presidente do Congresso Nacional do disposto no art. 284, itens 2 e 3, do Regimento Interno do Senado, primeiro subsidiário do Regimento Comum, determinou que a Comissão emita parecer sobre cada uma das Propostas, embora em tramitação conjunta. Instalada a Comissão Mista, foram eleitos Presidente o Senador Gilvan Rocha e Vice-Presidente o Senador Saldanha Derzi, cabendo-nos, por designação do Presidente da Comissão, proferir parecer sobre as duas propostas.

Da leitura do dispositivo invocado ressalta, ainda, a precedência do projeto da Câmara sobre o do Senado.

Assim sendo, emitiremos parecer, primeiro, sobre a Proposta do ilustre Deputado Jutahy Magalhães.

Ao justificar a proposição, Sua Excelência faz menção à Emenda Constitucional nº 18, de 1965, que, ao tempo do Governo do Presidente Humberto de Alencar Castello Branco, promoveu a reforma tributária, melhorando a situação financeira dos Estados e Municípios, ao assegurar a distribuição de 10% (dez por cento) do produto da arrecadação feita pela União, do Imposto sobre a Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, aos Estados e de outros 10% (dez por cento) aos Municípios brasileiros, criando para isto o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal, que seria constituído com os 10% (dez por cento) destinados aos Estados, e o Fundo de Participação dos Municípios contaria com os 10% (dez por cento) dos Municípios.

Este critério veio a ser mantido na Constituição de 1967. Contudo, a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, reduziu para 5% (cinco por cento) a percentagem destinada a cada um dos Fundos, incluindo os Territórios no Fundo de Participação dos Estados.

Tal redução criou sérias dificuldades às administrações estaduais e municipais, especialmente nos pequenos Municípios que vivem das parcelas que lhes cabem no Fundo, continua o parlamentar.

Finalizando sua justificativa, diz aquele Deputado:

“Não houve até hoje, explicação para a redução verificada. O Orçamento da União para 1975 consigna para transferência aos Estados, Distrito Federal e Municípios, Cr\$ ..... 13.315.394.400,00, e não há de ser a alteração proposta

que desequilibrará o orçamento da União. De 1965 a 1969, a receita do País era menor e não houve desequilíbrio. No entanto, a redução verificada está criando até hoje, perturbações na vida de alguns Estados e de quase todos os Municípios. Por outro lado, com o planejamento global instituído, os Estados vão aplicar o acréscimo nesse mesmo planejamento; aliás, os Fundos de Participação têm aplicação regulada em lei. A presente emenda, nos termos do artigo 2º, só terá aplicação a partir do próximo ano.”

A nova redação proposta pelo Deputado Jutahy Magalhães para o artigo 25 da Constituição, especifica que, do produto da arrecadação dos impostos mencionados nos itens IV e V do artigo 21 da Carta Magna — Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e Impostos sobre Produtos Industrializados —, 80% (oitenta por cento) constituem receita da União.

Essa especificação do percentual que constitui receita da União Federal, justifica-se para atender à boa técnica legislativa, de vez que a redação proposta refere-se taxativamente a 10% (dez por cento) para o Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Territórios e 10% (dez por cento) para o Fundo de Participação dos Municípios.

O artigo 2º da Proposta de Emenda Constitucional reza que a Emenda entrará em vigor a 1º de janeiro do ano seguinte à sua promulgação. Tal providência é altamente positiva, pois visa resguardar a execução orçamentária deste ano de 1975. Sob esse aspecto, deve-se destacar que já estamos quase na metade do ano e qualquer alteração, agora introduzida, viria prejudicar o ordenamento da receita e da despesa que vem sendo executado com todo o equilíbrio pelo Ministério da Fazenda.

A vigência da alteração proposta, para 1º de janeiro vindouro, é medida de grande alcance no que toca a vida financeira quer da União, quer dos Estados e Municípios, cujos orçamentos encontram-se em plena execução.

Propondo a elevação dos percentuais de arrecadação que compõem o Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Territórios e o Fundo de Participação dos Municípios para 10% (dez por cento), a proposição em exame busca fortalecer as receitas estaduais e municipais.

Alega ainda que o Fundo Especial a que se refere a alínea III do artigo 25 da Constituição não tem distribuição equitativa e só excepcionalmente atende aos Municípios.

Também a Proposta de Emenda nº 8, de autoria do ilustre Senador Marcos Freire, está enriquecida de argumentos, os mais convincentes, sobre a necessidade de se restituir os Estados e Municípios à condição anterior a que lhe foi exigida para o necessário saneamento da situação econômico-financeira do País.

Justificando sua iniciativa, o eminente Senador historia a reformulação havida no sistema tributário brasileiro com a Emenda Constitucional nº 18, de 1965, ao tempo do honrado Presidente Castello Branco, que foi, posteriormente, consagrada na Constituição de 1967. Ressaltando os aspectos positivos da profunda alteração na sistemática fiscal, o autor diz não poder negar que a reforma limitou em muito a competência tributária das unidades federadas. E esta limitação existiu realmente, levando o Governo Federal a criar o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, como já havia para os Municípios, para que estes participassem da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados e do Imposto sobre a Renda. Prosseguindo em sua justificação, o representante de Pernambuco afirma que, de fato, sob a alegação de necessidade de saneamento da situação econômico-financeira do País, os recursos destinados ao Fundo foram sensivelmente reduzidos. E aponta que o déficit do Orçamento da União, então existente, exigiu o sacrifício dos Estados e Municípios.

Sustenta Sua Excelência ser o significado dos Fundos de Participação tanto maior quanto mais débil financeiramente for o Estado ou Município. Tendo alguns Municípios grande dependência em relação às transferências federais.

Enfatiza, também, que, dentro do sistema tributário vigente, não existem grandes possibilidades de aumento das fontes de receita própria dos Municípios.

Defende, para a solução do problema a reposição dos percentuais dos Fundos de Participação, conforme fixado no texto da Carta Constitucional de 1967, justificando ser esta a maneira de fortalecer os orçamentos estaduais e municipais, sem fugir ao espírito da atual sistemática tributária nacional.

É o relatório.

#### PARECER

Com efeito, se fizermos um retrospecto analítico da evolução dos Estados-membros e municípios nos textos constitucionais, haveremos de constatar que houve uma progressiva e laboriosa melhoria, sobretudo para estes últimos que deixaram de ter sua autonomia sacrificada pela legislação imperial e republicana, até 1934, para progredirem até a plena consolidação atingida na Constituição de 46, Carta que, efetivamente, estabeleceu no Brasil a participação do Município na receita federal, através do seu art. 29, resultante de Emenda de autoria do eminente homem público, então deputado, o Ministro Aliomar Baleeiro. Sua emenda permitiu que o sistema de participação dos Municípios na arrecadação federal e estadual fosse, finalmente, implantado no Brasil.

É de justiça ressaltar, entretanto, que a Constituição de 34 foi, no Brasil, a primeira a transformar em lei os anseios municipalistas de contarem, os Municípios, com rendimentos próprios, a lhes permitir

libertação ou independência dos Estados à cuja boa vontade se subordinavam inteiramente. A Carta de 1937 não mudou; seguiu a mesma orientação da anterior. Mas a de 46, conforme acentua Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em trabalho publicado pela Revista de Direito Público, “fez mais que isso, fiel ao sentido cooperativo que o “New Federalism” americano sublinhou, deu aos Municípios participação na arrecadação da União e na do Estado”.

Como se vê, esta participação visava beneficiar, apenas, o Município, grande injustiçado ao tempo do Império não percebia mais que 2,5% do total da arrecadação. Por isso que dispõe o parágrafo 4º do Art. 15 da Carta de 46:

“A União entregará aos Municípios, excluídos os das capitais, dez por cento do total que arrecadar do imposto de que trata o nº IV, feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefício de ordem rural.”

Portanto, inicialmente, a previsão constitucional limitou-se aos Municípios, excluídos os das capitais, mediante a entrega direta da parcela de 10% calculada sobre toda a arrecadação do Imposto de Renda, com vinculação de 50%, pelo menos, a benefícios de ordem rural. Posteriormente, a Emenda Constitucional, nº 5, de 21 de novembro de 1961, ao instituir nova discriminação de rendas em favor dos Municípios, elevou, de 10 para 15%, o percentual incidente sobre a arrecadação do Imposto sobre a Renda e, ainda, atribuiu a essas entidades governamentais o percentual de 10% sobre a arrecadação do antigo Imposto de Consumo.

Até a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 18, de 1965, que introduziu o Sistema Tributário Nacional, da arrecadação federal participaram apenas os Municípios. A partir de então, a orientação distributiva toma nova feição.

Isto porque a repartição da competência tributária com a participação dos Estados-membros, Distrito Federal, Territórios e Municípios no produto da arrecadação federal era um imperativo a que já não se podia fugir.

Havia mesmo uma defasagem entre o federalismo brasileiro e o aperfeiçoamento dos sistemas federalistas que nos inspiraram. A rigidez da nossa estrutura como que inibia e limitava o poder central, impedindo-o de assumir as responsabilidades inerentes à União e criadas pela multiplicidade de problemas políticos, econômicos e sociais. Era indispensável a revisão do nosso conceito de federalismo, a exemplo do que já se verificava em tantas outras nações.

Ensina Diogo Lordello de Mello que:

“Em países de grandes dimensões territoriais e condições de desequilíbrio no desenvolvimento econômico e social global de suas diferentes regiões como o Brasil, a Índia e até mesmo

o próprio Estados Unidos, impõe-se, cada vez mais, a necessidade de forte atuação do poder central para estabelecer o equilíbrio por todo o país, os benefícios do progresso social econômico e tecnológico, em nome da solidariedade nacional e até mesmo para que se mantenha ou assegure a unidade da nação. Daí o mecanismo de compensação de finanças, através da discriminação das rendas de programas nacionais de auxílios e subvenções que, pela sua natureza e pelos fins a que se destinam, somente podem ser comandados centralmente."

E a "teoria do filtro" de Laufenburger antigo catedrático de Ciências das Finanças da Universidade de Paris, através da qual se explica a participação tributária como um instrumento capaz de suprimir os desníveis regionais de uma nação, problema tão agudo no Brasil. É que assim, se pode superar os inconvenientes da repartição rígida do tributo, sistema em que os Estados ricos terão, necessariamente, mais impostos, mais recursos, mais riqueza e os menos favorecidos haverão de ficar sempre em lastimável inferioridade.

Todavia, se estabelecido o regime de fortalecimento de governo central e este não tiver sensibilidade para a formidável dimensão do assunto, acontecerá o absurdo de se forçar as regiões mais pobres a contribuir para o maior crescimento econômico das mais ricas, em detrimento dos seus próprios interesses. O que aliás, não seria novidade entre nós.

Foi nesta situação e com este espírito de evitar o crescente desfinanciamento das regiões mais pobres para as mais desenvolvidas no País que surgiu, em boa hora, a Emenda Constitucional nº 18, a chamada Reforma Tributária, que rompeu, afinal, com os princípios e regras a que nos atínhamos desde 1891.

A propósito, diz-nos o Dr. Bernardo Ribeiro de Moraes:

"A alteração do sistema tributário nacional, trazida pela Emenda Constitucional nº 18, e lapidada pela Constituição do Brasil, não foi apenas em referência a nomenclatura dos impostos. Antes da Reforma, a situação fiscal do País não andava boa: o sistema tributário não funcionava; o sistema impositivo federal não constituía mecanismo aceitável de distribuição de rendas; os impostos federais não recuperavam os índices percentuais alcançados em 1954, em relação à renda bruta; o imposto de indústria e profissões passou a ser a espinha dorsal dos orçamentos municipais; a produção era gravada por inúmeros tributos; não havia racionalidade econômica em todo o sistema."

E acrescenta o insigne jurista:

"A Constituição do Brasil (refere-se à de 67 que admitiu quase integralmente a Emenda nº 18) adotou um sistema

tributário mais compatível com os requisitos do progresso econômico da Nação.”

Compatibilizava-se, portanto, a sistemática brasileira com as exigências do mundo de hoje.

A Reforma Tributária, dentro mesmo desta concepção, deslocou os Estados, reduzindo-lhes a tal ponto a competência tributária, que se tornou imprescindível um mecanismo de redistribuição qualquer que lhes permitissem participar em escala apropriada da arrecadação federal. Daí, o surgimento do Fundo de Participação dos Estados, à exemplo do que já ocorria com os Municípios, criados pelo artigo 21 da Emenda n.º 18, **verbis**:

Artigo 21. Do produto da arrecadação dos impostos a que se referem o art. 8º, nº II, e o art. 11, 80% (oitenta por cento) constituem receita da União e o restante distribuir-se-á, à razão de 10% (dez por cento), ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios.

Foi a maneira encontrada para se atingir aquele objetivo perseguido de se proteger os Estados mais pobres, cuja sobrevivência estaria seriamente comprometida, sem aquela providência. E, ainda, dentro do espírito do federalismo criador, da “Great Society” do Presidente Johnson, nos Estados Unidos, de cooperação e responsabilidades recíprocas foi além o legislador, exigindo na Emenda nº 18 como na Constituição de 1967 e na Emenda nº 1, de 1969, obrigações para os Estados a que antes só estavam sujeitos os Municípios.

Vê-se, portanto, que:

1º) foram instituídos dois Fundos de Participação: o dos Estados-membros e do Distrito Federal; e o dos Municípios;

2º) voltou o percentual incidente sobre a arrecadação de Imposto sobre a Renda a 10%, tal como prescrevia a Constituição Federal de 1946 e se manteve o percentual de 10% sobre o IPI.

Passaram, portanto, os Estados e o Distrito Federal a participar da arrecadação federal. A Constituição de 1967, como já dissemos antes, manteve quase por inteiro as disposições constantes da Emenda nº 18.

Eis que, entretanto, a 30 de dezembro de 1968, atendendo-se a fatores circunstanciais, foi editado o Ato Complementar nº 40 que de um só lance reduziu, drasticamente, à metade os percentuais destinados aos dois Fundos, baixando-os de 10 para 5% sobre cada um dos impostos já referidos. Além disso criou o Fundo Especial, com destinação reservada à lei objetivando a aplicação do Sistema Tributário, prevista uma participação de 2% sobre as arrecadações do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, este que ensejou a judiciosa observação do nobre Deputado Jutahy Magalhães de que não tem distribuição equitativa e só excepcionalmente atende a Mu-

nicipios. Depois disto, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, tornou a situação ainda mais grave posto que por seu art. 25 diminuiu a participação dos Estados ao incluir os Territórios entre os beneficiários do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal:

**"Art. 25** — Do produto da arrecadação dos impostos mencionados nos itens IV e V do artigo 21, a União distribuirá doze por cento na forma seguinte:

I — cinco por cento ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

II — cinco por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; e

III — dois por cento a Fundo Especial que terá sua aplicação regulada em lei."

De então a esta data, não obstante as preocupações e pronunciamentos de Parlamentares nas duas Casas do Congresso Nacional, nada foi modificado e a resposta às solicitações e investidas foi a imperturbável e irremovível resistência a qualquer alteração.

Atravessamos período difícil para a economia do País que motivou e justificou certamente, o sacrifício exigido aos Estados e às Comunas, mas já agora, sem os percalços daqueles dias, não é compreensível a imutabilidade, até porque seria a perpetuação do sofrimento, a instituição definitiva do holocausto.

Dir-se-á que além de arrecadar os impostos de sua competência, os Estados e Municípios auferem parte da arrecadação dos Impostos Únicos sobre Lubrificantes e Combustíveis, Energia Elétrica e Minerais nas proporções de 40, 60 e 90%, respectivamente. Mas, se considerarmos a participação conjunta do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados na estimativa preliminar das Receitas Correntes para o ano de 1976, publicada recentemente, verificaremos que dos Cr\$ 132.515 milhões previstos, os dois impostos participam com Cr\$ 78.595 milhões, isto é, cerca de sessenta por cento de toda a receita. Daí porque aplaudimos a iniciativa dos ilustres parlamentares, que demonstram sensibilidade, zelo e diligência no desempenho da importante representação que lhes foi conferida pelo povo brasileiro.

Antes de encerrar o prazo para a apresentação de Emendas, o nobre líder da ARENA, Senador Petrônio Portella, e mais 43 Senhores Senadores de ambos os Partidos propuseram substitutivo com a seguinte redação:

**"Art. 1º** — Redija-se assim o **caput** do art. 25 da Constituição Federal:

**Art. 25** — Do produto da arrecadação dos impostos mencionados nos itens IV e V do art. 21, a União distribuirá vinte por cento na forma seguinte:

I — nove por cento ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e Territórios;

II — nove por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; e

III — dois por cento ao Fundo Especial que terá sua aplicação regulada em lei.

**Art. 2º** — A distribuição a que se refere o art. 25 da Constituição Federal será de quatorze, dezesseis e dezoito por cento, respectivamente, nos exercícios de 1976, 1977 e 1978, e se processará na forma seguinte:

I — seis, sete e oito por cento, respectivamente, ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

II — seis, sete e oito por cento, respectivamente, ao Fundo de Participação dos Municípios; e

III — dois por cento ao Fundo Especial.

**Art. 3º** — Esta Emenda entrará em vigor a 1º de janeiro de 1976.”

Na sua justificativa, acentua o eminente líder que “desde o início, o Governo do Presidente Ernesto Geisel se tem empenhado em estudar uma fórmula mais equitativa de distribuição das rendas fiscais entre a União, Estados e Municípios” e acentua que dois são os objetivos perseguidos pelo Governo:

I — estabelecer consistentemente a repartição dos encargos e das receitas entre as três esferas do Governo;

II — reduzir a desigualdade na distribuição regional da renda.

Em 1968, continua o nobre líder, diante dos **deficits** de caixa da União, foi indispensável a redução do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, distribuídos, então, aos Estados e Municípios na base de 20%.

Esclarece que acompanhando os estudos preliminares determinados pelo Presidente Ernesto Geisel, para propor ao Congresso, Emenda Constitucional, manteve entendimentos com o Governo do que resultou a fórmula viável de majoração gradativa da participação municipal e estadual nas rendas públicas de origem fiscal, já que, como acentua, de 1969 a 1974 foi possível reequilibrar progressivamente o Orçamento da União, tendo-se registrado **superavit** de caixa em 1974.

Enfatiza, entretanto, que a majoração dos 12% atuais para os 20% pretendidos não pode ser concedida senão através de aumento gradual, a fim de que tal majoração não redunde em desequilíbrio das finanças da União, o que provaria impactos de reativação do processo inflacionário e prejudicaria, indiscutivelmente a execução do II PND na sua integralidade. Além disso a União só arrecada praticamente 3 impostos não vinculados a destinação específica, continua ele, que são os dois em questão e o Imposto de Importação. Este, responde

por 13% da receita, cabendo 87% aos outros dois. Detém-se, o senhor líder, na elaboração de cálculos percentuais em que demonstra claramente que se estabelecido, de imediato, o aumento pretendido implicaria numa queda dos recursos ordinários não vinculados da União de cerca de Cr\$ 17 bilhões, só no ano de 1976, resultando daí todos aqueles inconvenientes antes apontados.

Refere-se ainda ao esforço do Governo para sustentar a renda e o crescimento, diante da situação mundial, evitando a recessão e o desemprego. No ano passado, por exemplo, foram ampliados os prazos de recolhimento do IPI e reduzidas as alíquotas e novos encargos surgirão com a implantação do Plano de Reclassificação.

Diante de tudo isto, considerando inevitável o parcelamento da majoração, propõe que seja feito em 4 etapas, a partir de 1976, ou seja, 14% em 1976, 16% em 77, 18% em 78 e 20% de 79 em diante.

Alude, ainda, à necessidade da conservação do Fundo Especial, ao nível de 2% para atender a eventuais situações especiais nos Estados mais pobres.

Conclui, finalmente, por acentuar que a Emenda se aprovada, atenderá aos reclamos dos Estados mais desprovidos de recursos, o que basta para significar o seu alcance social e político.

Não restam dúvidas que os números, as razões, os argumentos apresentados na justificativa do substitutivo ora em exame são esclarecedores e muito convincentes.

Se há um governante de cujos propósitos não se pode duvidar, há de ser precisamente, o Presidente Ernesto Geisel, que tem agido muito mais do que falado, em favor das regiões menos favorecidas e em benefício do homem, que erigiu como meta principal do seu plano de Governo.

Sem dúvida, o homem foi sempre a meta e o objetivo do movimento revolucionário de 64. É claro que o inesquecível e inexcusável Presidente Castello Branco não poderia voltar-se para o social, como pode agora o Presidente Geisel, pois quando chegou ao Governo, este País só tinha mesmo dívidas para distribuir. Arrostando a incompreensão de tantos, foi implacável na reconstrução da economia nacional e, hoje, graças ao seu espírito público e ao desapego pela popularidade fácil e passageira, podemos contemplar o futuro sem as torturas do passado e voltarmos-nos na direção da meta mais cara a todos nós: o homem.

E é nesse mister que surge inevitável a necessidade de se implementar, com maior desembaraço, a política de redução dos desníveis regionais, escopo principal, destas emendas e um dos 2 objetivos perseguidos pelo Governo, segundo palavras, há pouco lidas, do Senador Petrônio Portella.

A felicidade do Brasil, dizia Pontes de Miranda ao comentar a Constituição de 1937, depende de redistribuição científica, prática, das

rendas públicas, favorecendo-se os Municípios, mas submetendo-se a sistema rigoroso de fiscalização, quanto à aplicação dos dinheiros públicos, as Prefeituras. Ao que podemos acrescentar, favorecendo-se os Estados, pois que a sua dependência é tanto maior, da participação da receita federal, quanto menos providos de recursos.

Em entrevista concedida à imprensa, em 1974, informava o economista baiano Rômulo Almeida que o Fundo de Participação representava, naquela ocasião, 0,46% do orçamento do Estado de São Paulo, mas significava 44% do orçamento do Estado de Sergipe, 35% para o do Piauí, 31% para o do Rio Grande do Norte, entre outros.

Por aí se pode avaliar a importância das emendas que ora são submetidas à consideração desta Comissão Mista.

O objetivo a que se propõem parece-nos de indiscutível utilidade e, inevitavelmente, serão reconhecidos, cedo ou tarde, pelos poderes competentes. Ressalta, entretanto, das ponderações do substitutivo, a necessária cautela na reposição integral dos índices anteriores, a fim de que sejam evitadas quaisquer conseqüências negativas ao equilíbrio, incansavelmente perseguido, das finanças da União, especialmente diante da quadra difícil por que passa, ou por que vem de passar como querem outros, a economia mundial, envolvida na crise de energia, e com reflexos indiscutíveis em nossa situação interna e no esforço do Governo para manter o desenvolvimento do País no ritmo desejado, não esquecido o amplo programa social em que se empenha.

Em face das razões expostas e dentro dos dispositivos regimentais que regulam a tramitação da matéria, opinamos pela aprovação das Propostas de Emenda à Constituição n.º 10 e 8, de 1975, com a redação contida no substitutivo de autoria do nobre Senador Petrônio Portella, Líder da ARENA, e firmado por mais de quarenta Senhores Senadores de ambos os partidos.

É o nosso parecer.

Sala das Comissões, em 29 de maio de 1975. — Gilvan Rocha, Presidente — Rogério Rego, Relator — Rosa Flores — Ruy Santos — Mário Mondino — Itálvio Coelho — José Lindoso — Jarbas Passarinho — Otair Becker — Lourival Baptista — Humberto Souto — Geraldo Bulhões — Maurício Leite — Hélio Mauro — Saldanha Derzi — Jarbas Vasconcelos.

### Discussão e Votação

Na sessão do Congresso Nacional, de 19 de junho de 1975, destinada à discussão, em primeiro turno, das Propostas de Emenda à Constituição n.º 8 e 10, de 1975, usou da palavra o Senhor Deputado Rogério Rêgo, Relator (\*):

**O SR. ROGÉRIO RÊGO (ARENA-BA) (Sem revisão do orador.)** — Sr. Presidente, Srs. Congressistas, seremos breves, não obstante a alta

(\*) DCN de 20-6-75, pág. 1600.

relevância da matéria que hoje é apreciada por este Congresso. Na verdade, houve um consenso, um acordo, um entendimento geral entre os eminentes Líderes partidários, entre os Srs. Senadores e Deputados que apreciaram a matéria objeto de exame neste momento, isto é, as Propostas de Emenda à Constituição n.ºs 8 e 10, de autoria do eminente Senador Marcos Freire e do eminente Deputado Jutahy Magalhães.

Nossa presença na tribuna não teria significação, uma vez que os pontos que ferimos no nosso parecer não mereceram contestação, e obtiveram, para felicidade nossa, aprovação geral da Comissão Mista. Tanto o nobre Senador Marcos Freire, quanto o nobre Deputado Jutahy Magalhães, concordaram com os termos em que o parecer foi emitido, aceitando o substitutivo de autoria do eminente Líder da ARENA, Senador Petrônio Portella.

Vale ressaltar, entretanto, nesta oportunidade, a significação da luta que travaram, os municipalistas, ao longo de décadas, em busca de recursos para suas administrações, com Prefeitos, Vereadores e todos os que vivem nas comunas do interior do Brasil nela também engajados. Sabemos todos que os Municípios sofriam discriminação em termos de participação na receita federal. Basta lembrar aqui que, ao tempo do Império, dois e meio por cento da arrecadação nacional era apenas o que se destinava às Comunas brasileiras. Entretanto, Sr. Presidente, Srs. Congressistas, através de uma luta sem trégua, conseguimos tirar os Municípios daquela situação de dificuldade, fazendo com que, paulatinamente, através dos vários textos constitucionais, a posição inicial fosse amplamente modificada, certamente para melhor.

**O Sr. Jerônimo Santana** — Permite V. Ex<sup>a</sup> um aparte?

**O SR. ROGÉRIO REGO** — Com prazer.

**O Sr. Jerônimo Santana** — É muito oportuno o debate que se trava com relação ao Fundo de Participação dos Estados, Municípios, Territórios e Distrito Federal. Temos trabalho publicado sobre o orçamento dos Territórios Federais onde focalizamos que a maior parte de suas receitas — aquela parte destinada a investimento, é oriunda do Fundo de Participação. E a proposta de V. Ex<sup>a</sup> e demais colegas, visando a aumentar o percentual, será benéfica para os Territórios. Mas em relação ao orçamento específico dessas Unidades, teríamos um reparo a fazer, que já fizemos em diversas oportunidades, tanto da tribuna da Câmara, como nas Sessões do Congresso. Não constam da receita dos Territórios os quantitativos do Fundo de Participação, mas a especificação aparece em uma rubrica do Ministério da Fazenda, que é depois destacada para os Territórios, sem vincular-se, pela lei orçamentária, a uma despesa. Então, o Fundo de Participação destinado aos Territórios é uma receita flutuante, cuja aplicação fica ao bel-prazer da administração local, que não tem Poder Legislativo para fiscalizá-la. O poder de legislar para os Territórios conforme preceitua a Constituição, é deste Congresso. Essas Unidades estão recebendo as cotas

do Fundo de Participação — que já são elevadas e irão aumentar mais com esta emenda — sem a disposição legislativa de vinculá-las a uma despesa, a um elenco de obras que lá deva ser feito. É uma correção que se deverá fazer. As receitas ou despesas orçamentárias dos Municípios e dos Estados são vinculadas ao Fundo de Participação, através das suas Câmaras e Assembléias, mas os Territórios não têm órgãos legislativos. Então, é uma manipulação de recursos o que está sendo feito, à margem das disposições legais orçamentárias deste Congresso, e isso precisa ser corrigido. Era esta a colaboração que gostaria de trazer ao pronunciamento de V. Ex<sup>a</sup>

**O SR. ROGERIO RÉGO** — Agradeço a colaboração de V. Ex<sup>a</sup> e concedo o aparte ao Deputado Nelson Thibau.

**O Sr. Nelson Thibau** — Nobre Deputado Rogério Régo, desejo trazer minha solidariedade ao Deputado Jerônimo Santana, que acaba de apartear V. Ex<sup>a</sup>. S. Ex<sup>a</sup> é o único representante do Território de Rondônia — visto que aquela unidade da Federação não dispõe de Assembléia Legislativa, nem de representação no Senado Federal — e defende os interesses de sua região com brilhantismo e denodo, na área estadual e federal.

**O SR. ROGERIO RÉGO** — Agradeço a V. Ex<sup>a</sup> a colaboração.

**O Sr. Prisco Viana** — Permita-me V. Ex<sup>a</sup> um aparte?

**O SR. ROGERIO RÉGO** — Darei o aparte a V. Ex<sup>a</sup> com muito prazer. Permita-me, entretanto, responder aos apartes dos ilustres colegas Jerônimo Santana e Nelson Thibau. Desejo acentuar que a preocupação do Governo Federal tem sido exatamente planificar as administrações estaduais e municipais, vinculando os recursos fornecidos através do Fundo de Participação, que, inclusive, tem aplicação específica, seja no setor de educação, seja no setor rural. Desde a Constituição de 1946 já se exigia a aplicação de 50% do Fundo de Participação dos Estados e Municípios em problemas de natureza rural. De modo que os Deputados Jerônimo Santana e Nelson Thibau têm razão quando se referem à ausência dessas especificações ou dessa vinculação para aplicação desses recursos. Estou seguro de que o Governo Federal, cuja preocupação tem sido exatamente a de centralizar a administração até o ponto em que isto não desfigure a Federação, levará em conta essas observações e procurará sanar os inconvenientes aí apontados.

**O Sr. Prisco Viana** — Agradeço a V. Ex<sup>a</sup> a oportunidade que me dá de participar de seu discurso. Devo dizer inicialmente que — devido a uma deficiência que é velha no Congresso, na Câmara e no Senado e que, infelizmente, ainda não pôde ser sanada — apenas agora, minutos antes de iniciar-se a sessão, tivemos acesso aos avulsos e, portanto, ao parecer de V. Ex<sup>a</sup>. É natural que eu o tenha lido, mas não com aquela atenção que um tempo maior permitiria para seu exame. Conclui-se, entretanto, que se trata de um parecer muito bem elaborado. V. Ex<sup>a</sup>

realmente estudou a matéria e revela, no seu parecer, um engajamento importante, valioso, com a idéia. Eu me permitiria, contudo, fazer aqui uma pequena observação em relação à iniciativa importante, válida e oportuna do nobre Presidente da ARENA e Líder no Senado, Petrônio Portella, primeiro subscritor da proposta de emenda constitucional que vamos, dentro de poucos instantes, votar. Inscrevo-me, Deputado Rogério Rêgo, entre aqueles que na Câmara, na Legislatura passada, lutaram em defesa de uma reformulação da política tributária no País e, sobretudo, em favor da restituição dos Fundos aos Estados, tirados num determinado instante para cobrir **deficit** orçamentário. Quero, neste momento, repetir que considero das mais relevantes a iniciativa do nobre Senador Petrônio Portella. Mas não posso deixar de observar que se trata ainda de tímida iniciativa, porque se, naquela época, tiramos dos Estados metade do Fundo de Participação para poder, com sacrifício de Unidades pobres da Federação acabar com o **deficit** do Orçamento da União, no instante em que o próprio Governo, segundo reiterados pronunciamentos do Sr. Ministro da Fazenda, diz que o Orçamento da República é, agora superavitário, deveríamos devolver este Fundo na sua inteireza, e não através do escalonamento, como estabelece a emenda proposta. Trata-se de devolver o que foi retirado de uma vez. Ao concluir o aparte, que pela sua própria natureza deve ser curto, quero, na oportunidade da votação desta matéria, também apelar ao Governo no sentido de que, dentro desse processo que poderíamos chamar de verdadeira distensão fiscal, distensão tributária, pense em eliminar igualmente um dos maiores males que afligem a economia dos Estados pobres. Refiro-me ao sistema injusto de cobrança do Imposto de Circulação de Mercadorias. Já é tempo de o Governo mudar a sistemática do ICM, para que se devolva aos Estados aquilo a que eles têm direito, eliminando-se uma peça danosa nesse complexo de esvaziamento econômico que, à custa dos Estados pobres, se processa em favor dos Estados já desenvolvidos. Em verdade, muito do que se dá ao Norte e ao Nordeste através de incentivos fiscais, sai pelo ICM.

Queria, portanto, inserir este apelo no discurso de V. Ex<sup>a</sup>, aproveitando a oportunidade da votação desta matéria — acredito seja ele pertinente ao assunto: que o Governo prossiga na sua política de distensão fiscal, modificando a sistemática da cobrança do ICM, injusta com os Estados mais pobres, sobretudo os do Nordeste. Muito grato a V. Ex<sup>a</sup>

**O SR. ROGERIO RÉGO** — Eu que agradeço a V. Ex<sup>a</sup> pelas palavras generosas com que distinguiu este seu colega. No que diz respeito àquilo que V. Ex<sup>a</sup> considerou injusto, à liberação gradativa do Fundo de Participação, respondo a V. Ex<sup>a</sup> dizendo que um erro não deve ser corrigido com outro. Efetivamente, os Municípios foram surpreendidos pela edição do Ato Complementar nº 40, que reduziu drasticamente, de 10 para 5%, sua parcela no Fundo de Participação. Mas isso ocorreu em virtude do **deficit** de caixa, naquela ocasião. Já agora, como acentuou V. Ex<sup>o</sup>, estamos em condições de restituir aos Muni-

cípios aquilo a que antes faziam jus. Entretanto, não me parece oportuno nem parece próprio que se incida num erro, que talvez seja ainda maior, deslocando-se grandes recursos da União, sobretudo nesta fase de recessão da economia mundial, cujas conseqüências podem e devem atingir-nos, malgrado declarações de tantos economistas e entendidos no assunto. O mundo inteiro enfrenta a crise de energia — e graças a Deus o Brasil ainda se coloca numa situação de certo modo privilegiada em relação ao mundo — mas, por isso mesmo, não seria recomendável que, de uma hora para outra, se deslocasse importância tão grande, que, segundo cálculos, atingiria cerca de 7 bilhões de cruzeiros. Vê, portanto, V. Ex<sup>a</sup> que o procedimento cauteloso, correto, indicado e recomendável para a oportunidade seria exatamente o de se devolver gradativamente aos Municípios aquela parcela a que eles fazem jus, para que não se incida novamente no erro de se deslocar recursos indispensáveis à administração, antes municipal, agora federal.

Finalmente, quanto ao problema do ICM, eu me solidarizo com V. Ex<sup>a</sup>, e o faço apenas repetindo pronunciamentos que me têm trazido a esta Tribuna, como a tantos outros colegas desta Casa, sobre a discriminação fiscal que se exerce contra os Estados mais pobres através do ICM. Nós, que apreciamos a matéria ora em pauta, não temos razões para divergências maiores.

**O Sr. Prisco Viana** — Quero fazer uma breve observação ao comentário de V. Ex<sup>a</sup>. Entendo que, no momento da redução do Fundo isso foi feito de uma só vez. Aquela época, a medida causou desfalque violento no orçamento de inúmeros Estados. Hoje é o próprio Ministro da Fazenda quem declara — e nós aqui registramos o fato com satisfação — que o Tesouro está vivendo um momento de *superavit*. Portanto, esses Estados, que durante tantos anos contribuíram com o sacrifício da redução das suas receitas, para o equilíbrio do Orçamento da União, deveriam agora receber essa devolução sem qualquer parcelamento. É um ponto de vista pessoal. Não tive — como V. Ex<sup>a</sup>, na condição de relator — acesso aos estudos e informações ministeriais, para convencer-me, como V. Ex<sup>a</sup> se convenceu, acredito que com os dados que lhe foram oferecidos, de que o escalonamento é o mais conveniente. Agradeço a V. Ex<sup>a</sup> a gentileza e a paciência de ouvir-me mais uma vez.

**O SR. ROGERIO RÊGO** — Registro com satisfação seu aparte e respeito o ponto de vista de V. Ex<sup>a</sup>. Não tenho mais o que acrescentar, uma vez que efetivamente tive acesso àqueles dados que não lhe foram oferecidos. Por isso mesmo concluí pela justiça e pela inevitabilidade da medida que se tomou.

Sr. Presidente e Srs. Congressistas, vim a esta tribuna apenas, uma vez que pontos de discordância praticamente não havia, para ressaltar a significação e a importância da medida que ora se cogita de aprovar nesta Casa. Tem sido ela objeto de estudos e discursos de parlamentares, tanto no Senado quanto na Câmara; tem sido ela preocupação constante dos líderes estaduais, municipais e nacionais. E hoje

estou convencido de que o Congresso Nacional encontrará finalmente a solução para as preocupações de todos esses brasileiros. E praça aos céus que realmente, através dos processos que se consubstanciarão com a aprovação dessa medida, que nossos administradores, pelo interior do Brasil afora, consigam dar às suas administrações o ritmo que poderão e deverão empreender com os recursos que lhes serão agora atribuídos.

Era o que tinha a dizer. (Palmas.)

Encerrada a discussão, ocuparam a tribuna para encaminhar a votação o Senhor Senador Marcos Freire e os Senhores Deputados Laerte Vieira e Airon Rios (5):

**O SR. MARCOS FREIRE (MDB-PE) (Sem revisão do orador.)** — Sr. Presidente, Srs. Congressistas, todos sabemos que pela Emenda Constitucional nº 16, de 1965, o Governo Castello Branco empreendeu a chamada Reforma Tributária. Ao lado dos aspectos positivos dessa iniciativa, tivemos, como consequência, uma limitação muito grande na competência privativa dos Estados e Municípios no que diz respeito aos tributos. Criou-se, por isso mesmo, a exemplo do que já havia em relação aos Municípios, um Fundo de Participação dos Estados, através do qual caberiam 10% do Imposto de Renda e sobre o IPI em favor exatamente das unidades administrativas da Federação — os Estados e os Municípios.

Acontece, no entanto, que depois do Ato Institucional nº 5, o Governo baixou o Ato Complementar nº 40, em dezembro de 1968, que reduziu abruptamente, em cerca de 50%, esses Fundos de Participação, corte que significou sacrifício enorme para as Unidades por eles beneficiadas. De tal forma que, sobretudo naqueles Estados mais pobres, e em especial nos Municípios mais desprotegidos de recursos, isso significa falta de condições para satisfazer necessidades básicas.

A causa apontada pelo Governo para essa redução foi a existência de **deficit** orçamentário. Por isso, desde então, travou-se uma verdadeira luta por parte da classe política, da classe empresarial do País, para que houvesse o reconhecimento daqueles recursos.

Na Legislatura passada mesmo, quantas e quantas vezes não se levantaram nesta Casa, de Senadores, de Deputados de ambos os Partidos, em favor daquele restabelecimento? Agora, quando o Governo anuncia que desapareceu o **deficit** orçamentário, quando se vangloria de haver **superavit** no Orçamento da República, tomamos a iniciativa, como Senador, de apresentar Projeto de Emenda Constitucional assegurando a reposição dos Fundos de Participação nos tetos iniciais.

Logo após, o Deputado Jutahy Magalhães também tomou igual iniciativa. E argumentávamos exatamente que, cessada a causa, devia

(5) DCN de 20-6-75, pág. 1602.

cessar o efeito. E se a redução havida em 1968 foi feita de maneira abrupta, a sua reposição também deveria ser feita de maneira integral e imediata.

Acontece, no entanto, que a posição do Governo foi outra, ao explicar que não se sentia em condições de aceitar a reposição de uma só vez e que estaria disposto a fazê-lo parceladamente, ao longo de quatro anos.

Embora discordássemos dessa posição, tínhamos de, com sensibilidade, ver que nem o MDB nem a ARENA podem, no atual estágio em que vivemos, aprovar nenhuma emenda constitucional, porque nos falta o **quorum** de 2/3 dos membros desta Casa. Por isso mesmo, quando o Executivo anunciava que estava disposto a enviar projeto de lei estabelecendo o disciplinamento da matéria, tive oportunidade de procurar a Liderança da ARENA no Senado e sugerir a apresentação de uma subemenda, de tal forma que se preservasse a iniciativa do Legislativo. E é essa subemenda que hoje vem para aprovação e que recebeu parecer favorável do Sr. Relator, opinando pela aprovação das propostas de autoria do Legislativo, com a redação contida no Substitutivo ora em exame.

Portanto, Sr. Presidente, Srs. Congressistas, venho assinalar esse fato auspicioso, pois um dos mais graves problemas da estrutura federativa brasileira está sendo resolvido hoje, aqui. E está sendo resolvido esse graças à iniciativa do Legislativo. Verdade que não é aquela solução que vinha sendo propugnada por todos nós e que desejaríamos — o restabelecimento pleno, integral e imediato. Mas, de qualquer forma, através dessa iniciativa, que contou com a assinatura da quase unanimidade dos Senadores do MDB e da ARENA, conseguiu-se assegurar, de logo, a superação de uma situação das mais injustas.

Por fim, Sr. Presidente, Srs. Congressistas, é bom que se acentue que no momento em que se voltam as críticas à conduta do Legislativo, em que mentes antidemocráticas procuram fazer cavalo de batalha das discussões, dos debates, das controvérsias que se estão travando nesta Casa, quando as cassandras eternas da Pátria começam a divulgar versões que só fazem depor contra seus autores, o Legislativo dá uma prova de responsabilidade, porque num momento como este unem-se ARENA e MDB para exatamente oferecer à Nação a solução de um problema que diz respeito a todos os brasileiros, em especial a entidades político-administrativas.

Portanto, Sr. Presidente, a hora é de regozijo. É necessário que aqueles que criticam este Poder saibam também, numa hora como esta, reconhecer que o Legislativo está atento aos seus problemas, que o Legislativo inclusive está trabalhando objetivamente, buscando as soluções que precisam ser dadas aos problemas. Esta noite, esta votação, este projeto de emenda constitucional de autoria desta Casa é prova maior de que o Legislativo merece o respeito, é um Poder digno do respeito do povo.

**O SR. LAERTE VIEIRA (MDB-SC) (Sem revisão do orador.)** — Sr. Presidente, Srs. Congressistas, a Minoria, na Câmara dos Deputados, no momento em que se altera a distribuição das rendas públicas para fortalecer a arrecadação dos Municípios e dos Estados, deve registrar a luta que desempenhou no sentido de se atribuírem maiores recursos às nossas unidades administrativas, de forma a poderem fazer face aos elevados encargos que lhes são afetos. A célula municipal cada vez mais, soma obrigações: o ensino primário, em grande parte, está entregue à responsabilidade dos Municípios, assim como a rede rodoviária, os caminhos do interior pelos quais escoam a nossa produção estão entregues às prefeituras municipais, que lutam com enorme dificuldade exatamente por causa da má distribuição das rendas públicas.

O Congresso Nacional, ao alterar o texto constitucional, ampliando a participação dos Estados e dos Municípios na arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, está fortalecendo a Federação, dando melhores condições para a solução dos inúmeros problemas que envolvem os municípios brasileiros. Houve, com a Maioria, entendimento no sentido de aprovar essa emenda, e, se não conseguimos, como era nosso desejo, implantar, desde logo, as alterações feitas, procedendo-se gradualmente a essa ampliação, de qualquer forma, a partir do exercício de 1979, teremos a distribuição integral dos 20%, representados pela quota de 9% destinada aos Estados, Distrito Federal e Territórios e 2% ao Fundo Especial.

A Minoria vota favoravelmente ao substitutivo apresentado pela Comissão Mista.

**O SR. AIRON RIOS (ARENA-PE) (Sem revisão do orador.)** — Sr. Presidente, Srs. Congressistas, em verdade, não havia duas maneiras de pensar relativamente à subtração do Fundo de Participação dos Municípios. O Governo apresentou, à época, argumentos comprovados pelo tempo, e assumiu, de igual sorte compromisso que agora está a fazê-lo, restabelecer de maneira condicional a devolução do Fundo de Participação. O processo provocou, indiscutivelmente, o esvaziamento financeiro das unidades municipais. Em termos de Pernambuco, para referir um dado, no ano de 1972, cerca de 40 mil cruzeiros, ou seja, 40 milhões de cruzeiros antigos deixaram de ser canalizados para aquele Estado, em virtude da diminuição do percentual do Fundo de Participação.

Sucedem, Sr. Presidente, que concorria também como válvula exaustora dos recursos financeiros dos Municípios a presença da nova filosofia do ICM, que, em termos de Nordeste e dos Estados não industrializados, conduzia ao seu pauperismo, ao seu empobrecimento, e, conseqüentemente, à ampliação dos problemas de fundo social. Outro dado importante é que, no ano de 1973, de todo o ICM arrecadado no País, cerca de 47,3% foram destinados ao grande Estado de São Paulo, enquanto os nove Estados que compõem o Nordeste apenas receberam 9%, numa trágica coincidência.

Os oradores que me precederam, tanto da Liderança do MDB, quanto da ARENA, tiveram oportunidade de registrar as vozes do Nordeste, sem implicações, sem compromissos com seus partidos. Fizeram pregações permanentes e diuturnas, no sentido de federalizar financeiramente o comportamento da Receita, ensejando que fossem devolvidos aos Estados aqueles recursos que lhes haviam sido subtraídos. Chegamos, assim, pelo somatório dos esforços, sobretudo pelo comportamento patriótico dos dois partidos, ao mais completo entendimento em favor da restauração financeira das unidades estaduais e municipais deste grande País.

Finalizando, Sr. Presidente, a medida vem rejuvenescer os cofres públicos dos municípios nordestinos, carentes de recursos como se encontravam, com uma série de compromissos, participando muitas vezes de convênios firmados, quer seja com a União, quer seja com os Estados, para construções, para serviços públicos, tirando parcelas do seu minguado Orçamento para se associarem a obras públicas, implantadas fosse pelo Estado, fosse pela União.

Foi uma política acertada. Está de parabéns o Governo, está de parabéns o Congresso, estão de parabéns suas Lideranças, as vozes do Nordeste, que, acima dos partidos, pensaram, sobretudo, no enriquecimento, pensaram, sobretudo, na restauração e no equilíbrio da força financeira das unidades nordestinas.

Era o que tinha a dizer, Sr. Presidente, também encaminhando favoravelmente a votação da emenda constitucional.

Posto em votação, o Substitutivo às Propostas de Emenda à Constituição nºs 8 e 10, de 1975, foi aprovado por 347 votos, não se registrando voto contrário.

Foi encaminhada à Mesa pelo Sr. Deputado Jutahy Magalhães a seguinte declaração de voto <sup>(6)</sup>:

#### DECLARAÇÃO DE VOTO

Desde a Assembléia Legislativa baiana, que me bato pelo restabelecimento do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, nos termos da Reforma Tributária feita ao tempo do saudoso Presidente Castello Branco. A participação do Município na arrecadação de tributos federais começou com a Carta de 46, graças a iniciativa do então Deputado pela Bahia, Prof. Aliomar Baleeiro, que fez consignar na Lei Maior — art. 15 § 4º, que “a União entregará aos Municípios, excluídos os das Capitais, dez por cento do que arrecadar do imposto que trata o nº IV” (Imposto de Renda e proventos de qualquer natureza) “feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de Ordem Rural”. Era o primeiro passo para uma nova sistemática tributária sensível à vida municipal que, como a estadual, se sentia prejudicada pela União, que vinha levando na distribuição de Rendas, a parte do leão. Surgiu então a

(6) DCN de 20-8-75, pág. 1605.

Revolução de Março de 1964, e o seu primeiro Presidente, ao propor a reforma tributária estabeleceu na Emenda Constitucional nº 18, à Carta de 46, no seu art. 21 que:

“Do produto da arrecadação dos impostos a que se referem o art. 8º, nº II, 80% (oitenta por cento) constituem receita da União e o restante distribuir-se-á, à razão de 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios”.

Era o atendimento do poder central à precariedade das receitas estaduais e municipais.

É sabido que os governadores, até então viviam de mão estendida ao Presidente da República, para a obtenção de recursos com que atendessem os seus Estados; e mão que só se recolhia atendida com a submissão à política presidencial. Estados e Municípios passaram a respirar melhor, já que recebiam também parte do produto do imposto de energia sobre mineração e o Fundo Rodoviário. Mas, como diz o velho brocardo popular, não há bem que sempre dure. Aquele dispositivo foi mantido na Carta de 67, art. 26; mas em 1968, durante o recesso parlamentar decretado, em decorrência do AI-5, foi baixado o Ato Complementar nº 40, de 30-12-69 (Ato Complementar que sem a categoria de lei não poderia alterar a maior dentre todas) alterando o art. 26 da Constituição de 67, (reduzindo a 5% o Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios). Era um corte de 50% a vigorar a partir de 1969, corte que passou a integrar a redação Constitucional da Emenda nº 1 assinada pelos Ministros Militares, art. 25, enfileirando, ao lado dos Estados os Territórios.

Ao chegar à Câmara, no primeiro pronunciamento que fiz neste plenário — mal chegado — continuei, já em cenário mais adequado, de mais fácil repercussão, na minha campanha. E passando da palavra ao ato, redigi uma Emenda Constitucional, com a finalidade de corrigir o que sempre me pareceu um absurdo restabelecendo o percentual anterior.

Representante da Aliança Renovadora Nacional, solidário com o governo do eminente Presidente Geisel, fiz chegar a redação ao Ministério da Fazenda, através da Assessoria Parlamentar.

Ao mesmo tempo, no Senado, o nobre Senador Marcos Freire, apresentava uma Emenda no mesmo sentido.

As Emendas, lidas em uma mesma sessão do Congresso, foram distribuídas a uma só Comissão Mista, tendo sido designado Relator o nobre e eficiente colega da bancada baiana Deputado Rogério Rêgo.

Apressados pela nossa ação conjunta, estudos foram feitos para uma graduação na devolução da parte retirada em 1968. Concluídos os estudos, foi apresentada outra Emenda de que foi primeiro signatário o nobre líder Petrônio Portella, e subscrita por Senadores de ambos os partidos. Ficava no Congresso a iniciativa que havia sido do Congresso.

Claro que não era esta a solução desejada; mas claro também que procedem os argumentos do Poder Executivo que tenta evitar repercussão maior no orçamento federal principalmente no II Plano Nacional de Desenvolvimento, instrumento perfeito em busca do progresso da Nação. Assim, somente em 1979, Estados e Municípios terão uma participação de 9% (nove por cento), já que 2% (dois por cento) continuarão a constituir um Fundo Especial que, nos termos da Lei, atenderá a Estados e Municípios mais carentes. Votarei favoravelmente à Emenda — que poderíamos chamar substitutivo — de autoria do nobre Líder Petrônio Portella, convencido de que foi conseguido o possível. Congratulo-me, assim, com os Estados e Municípios por esta vitória. Seu sofrimento de agora, decorrente da falta de verba para a execução das obras e serviços, será eliminado nos próximos quatro anos. A idéia patriótica, nascida da sensibilidade do Presidente Castello Branco, vai se restabelecer. A Nação não sai perdendo; antes mais fortalecida, com o fortalecimento dos Estados e das municipalidades.

Sala das Sessões, 19 de junho de 1975. — **Jutahy Magalhães.**

Com a aprovação do Substitutivo, em primeiro turno, ficaram prejudicadas as demais Propostas, indo a matéria à Comissão Mista para redação destinada ao segundo turno.

A Comissão Mista, em 23 de junho de 1975, aprovou o Parecer nº 60/75 (CN), oferecendo a redação do vencido para segundo turno (7).

Na sessão de 25 de junho de 1975, o Congresso Nacional aprovou, em segundo turno, a matéria que obteve 382 votos favoráveis e nenhum voto contrário (8).

A 28 de junho de 1975, foi promulgada a Emenda Constitucional número 5 (9):

(7) DCN de 24-6-75, pág. 1647.

(8) DCN de 26-6-75, pág. 1690.

(9) DCN de 1-7-75, pág. 1902.

## EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 5

**Dá nova redação ao "caput" do art. 25 da Constituição.**

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do artigo 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** — O **caput** do art. 25 da Constituição passa a ter a seguinte redação:

**"Art. 25** — Do produto da arrecadação dos impostos mencionados os itens IV e V do artigo 21, a União distribuirá vinte por cento na forma seguinte:

I — nove por cento ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e Territórios;

II — nove por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; e

III — dois por cento ao Fundo Especial que terá sua aplicação regulada em lei.”

**Art. 2º** — A distribuição a que se refere o artigo 25 da Constituição Federal será de quatorze, dezesseis e dezoito por cento, respectivamente, nos exercícios de 1976, 1977 e 1978, e se processará na forma seguinte:

I — seis, sete e oito por cento, respectivamente, ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

II — seis, sete e oito por cento, respectivamente, ao Fundo de Participação dos Municípios; e

III — dois por cento ao Fundo Especial.

**Art. 3º** — Esta Emenda entrará em vigor a 1º de janeiro de 1976. Brasília, 28 de junho de 1975.

A Mesa da Câmara dos Deputados

**CÉLIO BORJA**

Presidente

**Herbert Levy**

1º-Vice-Presidente

**Alencar Furtado**

2º-Vice-Presidente

**Odulpho Domingues**

1º-Secretário

**Henrique Eduardo Alves**

2º-Secretário

**Pinheiro Machado**

3º-Secretário

**Léo Simões**

4º-Secretário

A Mesa do Senado Federal

**MAGALHÃES PINTO**

Presidente

**Wilson Gonçalves**

1º-Vice-Presidente

**Benjamim Farah**

2º-Vice-Presidente

**Dinarte Mariz**

1º-Secretário

**Marcos Freire**

2º-Secretário

**Lourival Baptista**

3º-Secretário

**Lenoir Vargas**

4º-Secretário