

PARECER N° , DE 2010

De PLENÁRIO, sobre a Medida Provisória nº 484, de 30 de março de 2010, que *dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos Estados e ao Distrito Federal, institui o Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio, para o exercício de 2010, e dá outras providências.*

RELATORA-REVISORA: Senadora **ROSALBA CIARLINI**

I – RELATÓRIO

Em consonância com o disposto no art. 7º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, encontra-se em exame nesta Casa Legislativa, o texto da Medida Provisória (MPV) nº 484, de 30 de março de 2010.

O objeto unificador da MPV é a prestação de assistência financeira, em caráter emergencial e em valor pré-definido, aos Estados e ao Distrito Federal (DF). A medida provisória traz as disposições a seguir descritas.

O art. 1º obriga a União a transferir aos Estados e ao DF, no exercício de 2010, o valor de R\$ 800 milhões, a título de apoio financeiro, com o objetivo de ajudá-los a superar dificuldades financeiras emergenciais. Esse valor será rateado de acordo com os coeficientes individuais do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), estabelecidos no anexo da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. Do desembolso às unidades federativas (UF), a ser efetuado na forma fixada pela Secretaria do Tesouro Nacional, serão deduzidos os valores das dívidas dos Estados vencidas e não pagas junto à União.

O art. 2º institui o Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio (abreviado como PEFEM no presente relatório), no âmbito do

Ministério da Educação, com a finalidade de prestar assistência financeira ao ensino médio estadual, excepcionalmente no exercício de 2010, no valor de R\$ 800 milhões. A medida beneficia Estados do Norte e Nordeste cujo valor médio anual por aluno, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em 2010, seja inferior à média da respectiva região.

Os arts. 3º a 8º dispõem sobre aspectos complementares do PEFEM. O art. 3º arrola como objetivos do programa o incentivo à melhoria dos indicadores de qualidade do ensino médio, o suprimento de recursos aos entes federados para a equalização de oportunidades educacionais nesse nível de ensino e o atendimento à ampliação das matrículas.

O art. 4º designa o órgão operador dos repasses – o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – e suas atribuições, além de fixar os parâmetros que devem orientar a realização dos repasses aos Estados e de prever a transferência direta e automática de recursos, em parcela única, independentemente de qualquer acordo ou convênio. Os critérios a serem observados no cálculo do valor a ser transferido a cada Estado são a matrícula no ensino médio público, os indicadores disponíveis para aferir o desenvolvimento da educação básica e o valor anual por aluno a ser praticado em 2010, em cada fundo estadual, no âmbito do Fundeb.

Os arts. 5º a 8º tratam da sistemática de prestação de contas, de fiscalização e das condições ou restrições a serem observadas na aplicação e contabilização dos recursos, destacando-se, em relação a esta última, a vedação ao cômputo como despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Finalmente, o art. 9º permite a utilização do superávit financeiro das fontes de recursos vinculados existentes no Tesouro Nacional, em 31 de dezembro de 2009, para a cobertura de despesas primárias obrigatórias.

À MPV foram apresentadas seis emendas perante a Comissão Mista no prazo regimental. A **Emenda nº 1**, do Deputado Márcio Junqueira, reserva R\$ 200 milhões, dos R\$ 800 milhões destinados aos Estados e ao DF, para repasse direto aos Municípios, com base nos respectivos coeficientes do FPM. A **Emenda nº 2**, do Deputado Lira Maia, intenta vedar, nos repasses efetuados a título de complementação do FPE, a dedução de dívidas junto à União vencidas e não pagas. A **Emenda nº 3**, apresentada pelo Deputado Fernando Coruja, objetiva estender o atendimento do PEFEM a Estados localizados em regiões *a priori* não abrangidas pelo programa. A condição adicional, para tanto, seria a de que tais entes apresentassem valor médio por

aluno, no ensino médio, em nível compatível com o dos Estados beneficiados pela MPV. A **Emenda nº 4**, também de autoria do Deputado Lira Maia, prevê a celebração de convênios ou termos de ajuste para fins de repasse de recursos no âmbito do PEFEM. Finalmente, as **Emendas nºs 5 e 6**, de autoria dos Deputados Luiz Carlos Setim e Antonio Carlos Mendes Thame, respectivamente, visam à supressão do art. 9º da MPV.

Vale ressaltar que nenhuma dessas emendas logrou acolhimento de mérito na Câmara dos Deputados. Assim, como desfecho da apreciação naquela Casa, foi aprovado o texto original da MPV, instruído por parecer de Plenário pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, pela adequação financeira e orçamentária, e, no mérito, pela aprovação do texto integral da MPV, com a rejeição das mencionadas emendas.

II – ANÁLISE

Os requisitos constitucionais de relevância e urgência, previstos no *caput* do art. 62 da Constituição Federal, estão atendidos. A urgência e a relevância da proposta decorrem da necessidade de entrega tempestiva dos recursos, viabilizando a execução das programações orçamentárias dos governos estaduais, de modo a evitar que seja afetada a prestação dos serviços públicos, assim como o fortalecimento do ensino médio de Estados do Norte e Nordeste.

Sobre a adequação orçamentária e financeira do ato normativo sob exame, o parecer favorável recebido na Casa de origem foi instruído por Nota Técnica da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, datada de 12 de abril de 2010. Ademais, consoante anotou o relator da MPV na Câmara, Deputado Pedro Wilson, parcela expressiva dos recursos já foi empenhada.

Em relação à constitucionalidade, não há qualquer óbice às medidas previstas na proposição. O Presidente da República exerceu a prerrogativa que lhe confere o art. 62 da Carta Magna, sem incorrer nas limitações materiais constantes do § 1º desse artigo, submetendo-a de imediato à deliberação do Congresso Nacional. Semelhante assertiva, guardadas as diferenças de iniciativa, também vale para as emendas oferecidas perante a Comissão Mista.

No que tange à juridicidade, observa-se aparente incongruência entre o art. 9º da MPV e o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esse dispositivo da LRF restringe o emprego dos recursos vinculados exclusivamente no atendimento do objeto de sua vinculação, ainda que em outro exercício. No entanto, a medida proposta altera apenas as vinculações estabelecidas por lei ordinária, norma de mesma hierarquia legal, pelo que concluímos que não há incompatibilidade com a LRF.

Particularmente em relação ao mérito, entendemos que a MPV deve ser convertida em lei, ante as razões que passamos a expor.

Consoante assinalado na Exposição de Motivos Interministerial nº 24/2010 – MF/MEC, que acompanha a medida provisória, o cenário de crise econômica em 2009 ocasionou a realização de receitas próprias dos Estados e transferências da União ao FPE abaixo das previsões constantes dos orçamentos para o exercício de 2009. Com isso, os governos estaduais têm enfrentado dificuldades para o cumprimento de compromissos financeiros com investimentos, fornecedores, prestadores de serviço e folha de pagamento dos servidores.

Assim, de maneira motivada, a Medida Provisória propõe a transferência do montante de R\$ 800 milhões, em caráter excepcional, destinado à superação das dificuldades emergenciais, notadamente para o atendimento de compromissos do início de ano, até que sejam regularizados os respectivos fluxos orçamentários. Dessa forma, seria compensada a redução dos repasses do FPE, decorrente da queda da arrecadação dos impostos sobre renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), que constituem a base de cálculo desse fundo.

De fato, essa redução é visível quando se comparam os repasses do FPE em 2008 e 2009. No primeiro, os repasses totalizaram R\$ 38,35 bilhões, ao passo que em 2009 caíram para R\$ 36,21 bilhões. Juntos, os ingressos nos tesouros estaduais e do DF tiveram uma perda de R\$ 2,14 bilhões, equivalentes a 5,6% do valor repassado em 2008.

A queda da arrecadação dos impostos mencionados teve como causa principal a retração da economia brasileira em 2009, quando o PIB real teve uma redução de 0,2% em relação ao ano anterior. Além disso, os Estados e Municípios também têm sido prejudicados pela concessão de benefícios tributários relacionados ao IR e IPI e pelas reduções de alíquotas desses impostos. Portanto, é justo que os Estados sejam compensados pelas perdas

decorrentes de políticas do Governo Federal. Ademais, entendemos que a proposição é meritória como medida de combate à crise econômica.

Cabe lembrar que medida semelhante foi adotada, no ano de 2009, para os Municípios. A MPV nº 462, de 14 de maio de 2009 (convertida na Lei nº 12.058, de 2009), autorizou a União a prestar apoio financeiro às prefeituras, no exercício de 2009, para compensar a redução dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). À ocasião, foram transferidos R\$ 1,867 bilhão aos governos municipais de acordo com dados registrados no Siafi.

No que tange ao PEFEM, as disposições que o conformam estão disciplinadas nos arts. 2º a 8º da MPV. Esses dispositivos visam a garantir a transparência na operacionalização dos repasses e a regular a aplicação dos recursos pelos entes beneficiados. Para tanto, de maneira apropriada, a MPV reforça a legitimidade dos controles institucionais e sociais na fiscalização do programa, reduzindo a margem para manipulação e desvirtuamento no uso dos recursos.

Na prática, as transferências a serem efetuadas no âmbito do PEFEM minoram os efeitos da queda de arrecadação estadual na educação, área em que a atuação dos Estados é decisiva. Particularmente, a queda na arrecadação de impostos vinculados ao setor teria causado visível prejuízo aos Fundos Estaduais de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB), com impacto mais sensível nos Estados do Norte e Nordeste, especialmente aqueles que contaram com valor anual por aluno mais baixo.

Ademais, o programa segue linha recente de pautar transferências por critérios os mais objetivos possíveis, embora haja direcionamento *a priori*. Mas, mesmo esse encontra amparo constitucional, seja nos objetivos fundamentais da República, seja no regime de colaboração entre entes federados, previsto no art. 211 da mesma Carta, que preconiza ações da União destinadas à equalização de oportunidades educacionais.

Ao cabo, o PEFEM é imprescindível para a manutenção do ritmo de investimento que se vinha verificando na ampliação e melhoria das redes de ensino médio, de modo a mitigar o impacto da perda de receitas ocorrida em 2009. Qualquer interrupção, a essa altura, poderia ter reflexos negativos nas matrículas, implicando, no melhor dos cenários, a estagnação da expansão da oferta. Assim, fica, a nosso ver, configurado o mérito da medida.

Por fim, a flexibilização da administração financeira da União, no tocante aos recursos vinculados por legislação específica, objeto do art. 9º da MPV, parece justificável sob a ótica da otimização das disponibilidades do Tesouro. A legislação vigente tem ocasionado a geração de significativos e reiterados superávits financeiros, com o excesso de arrecadação de fontes de receitas vinculadas do Tesouro. No entanto, ao limitar o uso desses recursos exclusivamente para o pagamento de despesas compatíveis com as vinculações, a norma tem dificultado uma execução financeira eficiente, pois, embora dispondo de recursos na Conta Única, o Tesouro Nacional tem sido impelido a captar recursos junto ao mercado, aumentando, com isso, o endividamento público bruto.

Além disso, essa margem de manuseio das disponibilidades conta com precedentes. O Poder Executivo já adotou, em recentes ocasiões, medidas legais semelhantes. A MPV nº 435, de 26 de junho de 2008 (convertida na Lei nº 11.803, de 2008), viabilizou a utilização do superávit financeiro das fontes vinculadas existentes no Tesouro Nacional, em 31 de dezembro de 2007, para amortização da dívida pública mobiliária federal. Já a MPV nº 450, de 9 de dezembro de 2008 (convertida na Lei nº 11.943, de 2009), estabeleceu em base permanente essa possibilidade de amortização da dívida pública com recursos vinculados.

No que tange às emendas oferecidas à MPV, cabem, a nosso juízo, as seguintes ponderações.

A Emenda nº 1, referente à reserva de R\$ 200 milhões, dos R\$ 800 milhões destinados aos Estados e ao DF, para repasse direto aos Municípios, com base nos respectivos coeficientes do FPM, foge à finalidade da MPV, cuja preocupação fulcral é o atendimento de necessidade emergencial de caixa dos Estados e do DF, para quem se volta com exclusividade. Ademais, consoante já aduzido, os Municípios tiveram ajuda recente da ordem de R\$ 1,867 bilhões, viabilizada por meio da MPV nº 462, de 2009.

A Emenda nº 2, que intenta vedar a dedução de dívidas junto à União, vencidas e não pagas, dos repasses previstos no art. 1º da MPV, desestimularia novos auxílios aos entes subnacionais pelo Governo Federal. Além disso, se acatada, a proposta contribuiria para a persistência de situação de inadimplência que, ao cabo, seria contrária aos interesses dos próprios Estados, ante as restrições de acesso a diversas fontes de recursos.

A Emenda nº 3, que estende o atendimento do PEFEM a Estados não atendidos pelo programa, não tem sustentação na realidade. Todos os

Estados do Sul, do Sudeste e do Centro-Oeste apresentam, em relação ao critério central de valor médio por aluno, indicadores superiores às médias das Regiões Norte e Nordeste. Sendo, assim, não haveria sequer um ente daquelas regiões passível de enquadramento no PEFEM.

A Emenda nº 4, que prevê a celebração de ajuste para fins de repasse de recursos no âmbito do PEFEM, não aumenta, na prática, o controle nem garante melhor aplicação dos recursos. No entanto, ela potencializa o retardamento das transferências, com o que compromete ações programadas para o corrente exercício.

As Emendas nºs 5 e 6, de igual teor, intentam a supressão do art. 9º da proposição. Ao vedar o uso dos superávits no pagamento de despesas obrigatórias, as modificações sugeridas inviabilizam a própria assistência financeira estabelecida pela MPV.

Como se vê, as propostas de alteração do texto original da MPV se mostram, de maneira geral, inoportunas, quando não desnecessárias. A par disso, perfilhamos a decisão do Plenário da Câmara dos Deputados, que as julgou indignas de serem acolhidas no mérito.

III – VOTO

Diante do exposto, nosso voto é pela **APROVAÇÃO** da Medida Provisória nº 484, de 2010, na forma editada pelo Chefe do Poder Executivo e aprovada pela Casa Legislativa de origem, rejeitadas as Emendas nºs 1 a 6.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora-Revisora