

RELATÓRIO Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Aviso nº 61, de 2008 (nº 1.481/Seses/TCU/Plenário, de 2008, na origem), do Presidente do Tribunal de Contas da União, que encaminha ao Senado Federal cópia do Acórdão nº 2.201/TCU/Plenário, de 2008, sobre representação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) daquela Corte questionando a legalidade das transferências de recursos federais para Estados e Municípios, com o propósito de fomentar as exportações, segundo critérios distintos daqueles fixados na Lei Complementar nº 87, de 1996 (Lei “Kandir”), alterada pela Lei Complementar nº 115, de 2002.

RELATORA: Senadora **KÁTIA ABREU**
RELATOR “*AD HOC*”: Senador **LOBÃO FILHO**

Em 13 de outubro de 2008, o Senado Federal recebeu, por meio do Aviso nº 61, de 2007 (nº 1.481/Seses/TCU/Plenário, de 2008, na origem), cópia do Acórdão nº 2.201/TCU/Plenário, de 2008, e dos respectivos relatório e voto que o fundamentaram. No dia 15, a Presidência desta Casa decidiu que esse aviso e seus anexos serão apreciados pelas Comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Assuntos Sociais (CAS) e de Educação, Cultura e Esporte (CE). No âmbito da CAE, fui incumbida da relatoria da presente matéria em 27 de novembro último.

O acórdão mencionado refere-se à representação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) do Tribunal de Contas da União (TCU) questionando a legalidade das transferências de recursos federais para Estados e Municípios, com o propósito de fomentar as exportações, segundo critérios distintos daqueles fixados na Lei Complementar nº 87, de 1996 (Lei “Kandir”), alterada pela Lei Complementar nº 115, de 2002.

Em sua análise, a Semag notou que a Emenda Constitucional (EC) nº 42, de 2003, desonerou da incidência do ICMS toda e qualquer operação que destine mercadorias para o exterior, assegurando a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores, conferindo nova redação ao art. 155, § 2º, inciso X, alínea *a*, da Constituição Federal.

Essa emenda também inseriu o art. 91 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), prevendo que nova lei complementar definirá o montante que a União entregará aos Estados e ao Distrito Federal, em substituição ao sistema de entrega de recursos vigente à época da sua promulgação, ou seja, a sistemática prevista na Lei “Kandir”. No § 3º do citado art. 91, estipulou-se que, enquanto não for editada a nova lei, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e no Anexo da Lei “Kandir”, com redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 2002.

Apesar desses mandamentos constitucionais, o Governo Federal, após a promulgação da EC nº 42, de 2003, passou a editar, no intuito de fomentar as exportações, medidas provisórias (MPVs) prevendo coeficientes de distribuição diferentes daqueles definidos na Lei Complementar nº 115, de 2002. As normas editadas, destinando R\$ 6,6 bilhões aos entes subnacionais no período de 2004 a 2007, foram as seguintes: MPVs nºs 193, de 2004, 237 e 271, de 2005, 328, de 2006, e 355 e 368, de 2007, convertidas nas Leis nºs 10.966, de 2004, 11.131, de 2005, 11.289, de 2006, e 11.452, 11.492 e 11.512, de 2007, respectivamente. Em 2008, optou-se pela apresentação de projeto de lei ordinária, mas ainda em desacordo com o disposto na Lei Complementar nº 115, de 2002. Esse projeto, repassando outros R\$ 3,25 bilhões, resultou na Lei nº 11.793, de 2008.

As transferências de recursos a partir de coeficientes outros que não aqueles fixados pela Lei “Kandir” geraram perdas significativas para vários Estados em termos de pontos percentuais (p.p.). Merecem destaque as perdas acumuladas, no período de 2004 a 2007, pela redução dos coeficientes dos Estados de São Paulo (-19,93 p.p.), Minas Gerais (-4,75 p.p.), Rio de Janeiro (-2,56 p.p.), Rio Grande do Sul (-1,83 p.p.), Paraná (-1,02 p.p.), Pernambuco (-0,57 p.p.) e Distrito Federal (-0,55 p.p.).

Além de impor perdas a vários Estados, tem-se que, sobre os valores repassados por meio dos coeficientes alternativos, não há a retenção dos recursos devidos ao Fundeb (antecedido pelo Fundef), cuja base de cálculo inclui os recursos transferidos nos termos da Lei “Kandir” (conforme o art. 3º, § 1º, da Lei nº 11.494, de 2007, e o art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.424, de 1996).

Adicionalmente, como os recursos alocados por meio da nova sistemática não são, contabilmente, classificados como “Compensação Financeira do ICMS-Desoneração”, há a subavaliação da receita considerada para fins de aferição dos dispêndios mínimos com saúde, como requerido pela Lei Maior. Impacto similar ocorre no cálculo da receita considerada para fins de apuração da despesa máxima com pessoal das Câmaras de Vereadores, nos termos do limite fixado pelo art. 29-A da Constituição Federal.

A não classificação como “Compensação Financeira do ICMS-Desoneração” também afeta o cálculo da receita líquida real (RLR), que baliza os pagamentos das dívidas municipais refinanciadas pela União ao amparo da Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001.

A Semag frisa que *nada na ordem jurídica admitiria a instituição de qualquer modelo paralelo de compensação das exportações fora da sede de lei complementar*. Além do mais, os auxílios financeiros ora examinados não preencheriam os requisitos para serem considerados transferências voluntárias, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), e das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs). Assim, a unidade técnica mencionada sustenta que a manutenção da atual sistemática *fomenta o surgimento de uma “babel de transferências intergovernamentais”, classificadas como “obrigatórias” ou “voluntárias” ao bel-prazer do Poder Executivo, que arbitra o rótulo que lhe convém para a transferência da União, de acordo com as circunstâncias e conveniências, sem qualquer objetividade*.

Esses argumentos foram acolhidos pelo Plenário do TCU, que decidiu encaminhar ao Procurador-Geral da República cópia do volume principal dos autos para que este avalie a pertinência de proposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) em relação à Lei nº 11.793, de 2008, que dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2008, com o objetivo de fomentar as exportações do País. Aquela Corte também deu ciência do acórdão em comento às várias autoridades: o Presidente da República, os Presidentes das duas Casas e de diversas Comissões do Congresso Nacional, os Ministros da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Educação e da Saúde, a Ministra-Chefe da Casa Civil, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, o Advogado-Geral da União, e os Presidentes dos Conselhos Nacionais de Saúde e de Educação, e da Associação Brasileira de Câmaras Municipais.

No âmbito do Ministério Público da União (MPU), apuramos que o Procurador Regional da República Oswaldo José Barbosa Silva requereu ao Procurador-Geral da República, em 5 de dezembro, no Processo Administrativo nº 1.00.000.010675/2008-77, que este proponha, com base no art. 103, inciso

VI, da Constituição Federal, ADI contra as todas as normas que disciplinaram as transferências de recursos federais com o propósito de fomentar as exportações segundo critérios distintos daqueles fixados na Lei “Kandir”.

Trata-se de assunto de grande relevância, especialmente diante da possibilidade de que o Governo Federal proponha, em 2009, projeto similar àqueles que poderão ser contestados pelo MPU. Dessa forma, é sumamente importante que os membros desta Casa sejam informados da decisão do Exmo. Sr. Procurador-Geral da República.

Em face do exposto, voto para que a Comissão de Assuntos Econômicos tome conhecimento da presente matéria e para que seja solicitado ao Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 71, inciso VII, da Constituição Federal, que esta Casa seja mantida informada acerca dos desdobramentos do Acórdão nº 2.201/TCU/Plenário, de 2008, no âmbito do Ministério Público da União e do Poder Judiciário.

Sala da Comissão, em 1º de setembro de 2009.

, Presidente

, Relatora