

RELATÓRIO Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, 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.

RELATOR: Senador EDUARDO AZEREDO

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 seriam apreciados pelas Comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Assuntos Sociais (CAS) e de Educação, Cultura e Esporte (CE).

No âmbito da CAE, em 1º de setembro de 2009, foi aprovado relatório pelo conhecimento da Comissão e para que o Tribunal de Contas da União (TCU) informe o desdobramento da matéria ao Senado Federal. Já na CAS, fui designado relator no dia 13 de outubro.

O acórdão mencionado refere-se à representação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) do 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, os quais implicaram perdas significativas para vários Estados, como São Paulo, 19,93 pontos percentuais de 2004 a 2007, e Minas Gerais, com prejuízo de 4,75 pontos percentuais no mesmo período.

Mais do que isso, conforme ressaltado no parecer do TCU, *a manutenção desse modelo para compensar as perdas que os Estados exportadores têm com a desoneração do ICMS é medida que acarreta enormes prejuízos para a área social, como saúde e educação*. De fato, tanto as compensações financeiras da Lei Complementar nº 87, de 1996, quanto outras de mesma natureza que venham a ser instituídas, deverão guardar vinculação com ações de educação e saúde, ao passo que as sistemáticas alternativas significam que não há, por exemplo, 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, e a Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 322, de 2003).

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 Constituição. Esse artifício contábil 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, o que acarreta risco de comprometimento da trajetória de ajuste da dívida pública.

Em suma, conclui o relatório:

“Por todas as notícias e razões apresentadas nestes autos, é possível entender que se trata, na verdade, de compensação financeira do ICMS-Desoneração regulada na LC nº 87/1996, porém travestida de ‘auxílio financeiro’ como meio de ‘driblar’ os coeficientes cristalizados pela via constitucional, cujos recursos integram as bases de receita consideradas para fins de mínimos de educação, saúde, despesa com pessoal das Câmaras Municipais e pagamento de dívida com a União pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.”

Do ponto de vista das necessidades da população, os prejuízos engendrados pela situação em foco ganham contornos muito nítidos quando se tem em conta, por exemplo, as diversas crises que nos últimos anos vêm se abatendo sobre a saúde pública em vários Estados. De fato, Minas Gerais não aplicou o mínimo exigido na área de saúde no período de 2004 a 2007. No Rio de Janeiro, revelou-se dramático o alcance da epidemia de dengue. Pernambuco enfrentou situação de calamidade pública na saúde em 2007.

Do ponto de vista formal, como já destaca o relatório aprovado na CAE, 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 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 a 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, e 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.

Em face do exposto e diante da relevância do tema para o Senado Federal, ainda mais diante da possibilidade de que o expediente ora discutido volte a ser utilizado pelo Governo Federal, o voto é para que a Comissão de Assuntos Sociais tome conhecimento da matéria e 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,

, Presidente

, Relator