

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Aviso nº 61, de 2008 (Aviso nº 1.481, de 2008, na origem), do Presidente do Tribunal de Contas da União, que *encaminha ao Senado Federal cópia do Acórdão nº 2201/2008-TCU-Plenário, proferido nos autos do processo TC 028.729/2006-0, bem como do Relatório e Voto que o fundamentaram, visando conhecer e avaliar os motivos que levaram o Poder Executivo a realizar, sob pretexto de fomentar as exportações, transferências de recursos federais aos Estados e Municípios.*

RELATOR: Senador FLÁVIO ARNS

I – RELATÓRIO

Em 13 de outubro de 2008, o Senado Federal recebeu, do Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Aviso nº 61 (Aviso nº 1481-Seses-TCU-Plenário, na origem), cópia do Acórdão nº 2201/2008-TCU-Plenário e dos respectivos relatório e voto que o fundamentaram. No dia 15 do mesmo mês, a Presidência desta Casa distribuiu a matéria para apreciação das Comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Assuntos Sociais (CAS) e de Educação, Cultura e Esporte (CE).

O acórdão mencionado refere-se à representação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG) do TCU, que questiona a legalidade das transferências de recursos federais para Estados e Municípios, segundo critérios distintos dos fixados na Lei Complementar (LC) nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir).

Em sua análise, a Semag notou que a Emenda Constitucional (EC) nº 42, de 2003, desonerou da incidência do Imposto sobre Circulação

de Mercadorias e Serviços (ICMS) toda e qualquer operação que destine mercadorias para o exterior, conferindo nova redação ao art. 155, § 2º, inciso X, alínea *a*, da Constituição Federal.

A emenda também inseriu o art. 91 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), prevendo que lei complementar defina o montante que a União deve entregar aos Estados e ao Distrito Federal como compensação da desoneração na cobrança de ICMS, em substituição à sistemática prevista na Lei Kandir, vigente à época de sua promulgação. O § 3º do citado art. 91 estipulou que, na ausência da nova lei, permanece vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e no Anexo da Lei Kandir, com redação dada pela LC nº 115, de 26 de dezembro de 2002.

Apesar desses mandamentos constitucionais, o Governo Federal, após a promulgação da EC nº 42, de 2003, passou a editar medidas provisórias com coeficientes de distribuição diferentes dos previstos na LC nº 115, de 2002, com o argumento de fomentar ainda mais as exportações. Esses coeficientes implicaram em perdas não desprezíveis para diversos Estados, demonstradas no relatório. Mais do que isso, conforme ressaltado no parecer do TCU, o novo modelo acarretou enormes prejuízos para a área social, especialmente para a saúde e a educação, que deixaram de contar com as respectivas vinculações constitucionais. No caso da educação, 20% dos recursos oriundos dessas entregas de compensação deveriam ser encaminhados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), conforme o § 1º do art. 3º da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que o regulamentou.

Ainda segundo o parecer do TCU, considerando as necessidades da população, é a saúde que tem sofrido mais prejuízos com a diminuição de suas receitas, que certamente contribuíram para as crises no setor em vários Estados, como Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Do ponto de vista formal, a Semag frisa que nada na ordem jurídica admitiria a instituição de qualquer modelo paralelo de compensação da desoneração de ICMS dos produtos exportados fora da sede de lei complementar. Além disso, tais auxílios financeiros não poderiam ser considerados transferências voluntárias, nos termos da LC nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Assim, a manutenção de tal sistemática, nas palavras da Semag, "fomenta o

surgimento de uma babel de transferências intergovernamentais, classificadas como obrigatórias e 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 (ADIN) em relação à Lei nº 11.793, de 6 de outubro 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 deu também ciência do acórdão a várias autoridades, entre as quais os Presidentes das duas Casas e de diversas Comissões do Congresso Nacional, bem como ao Presidente do Conselho Nacional de Educação.

Na CAE, foi aprovado voto, em 1º de setembro de 2009, no sentido de que a Comissão não somente tomasse conhecimento da matéria, mas também solicitasse ao TCU que o Senado Federal seja mantido informado acerca dos desdobramentos do Acórdão nº 2201/2008-TCU-Plenário, no âmbito do Ministério Público da União e do Poder Judiciário.

Na CAS, foi aprovado voto no mesmo sentido, em 10 de fevereiro de 2010.

II – ANÁLISE

Na Comissão de Educação, Cultura e Esporte, é fundamental considerar a matéria no que tange aos prejuízos que a mudança de sistemática da compensação financeira da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios pode ter acarretado à educação brasileira.

Antes de descer à consideração dos efeitos concretos dessa medida do Poder Executivo, já classificada como arbitrária pelo TCU, cumpre-nos tecer algumas considerações sobre o papel da União, dos Estados e do Distrito Federal na oferta da educação pública.

No que tange à educação básica, que compreende as etapas da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, os Estados

estão longe de cumprir com sua obrigação de atender à demanda ativa da população, principalmente quanto às modalidades de educação profissional e educação de jovens e adultos. Quanto ao ensino fundamental e médio regulares, tornados obrigatórios pela EC nº 59, de 2009, a grita maior é pela falta de qualidade da oferta. Ora, tanto ações do estrito atendimento quanto a busca de qualidade dependem, intrinsecamente, da disponibilidade de recursos financeiros. É sabido que o ICMS – ou os tributos semelhantes que o antecederam no Império e na República – sempre foi o responsável por mais de 60% das fontes das despesas educacionais, especialmente as que concernem à remuneração dos profissionais da educação. É muito fácil e cômodo para o comércio internacional ter uma lei que desonere os produtos de exportação da cobrança do ICMS. O difícil é conseguir compensar as perdas dos Estados exportadores na receita desse imposto que, em sua quarta parte, financiam sua educação pública.

Quanto à educação superior, as demandas por cursos de graduação e de pós-graduação têm sido crescentes, a uma velocidade cada vez maior, que não podem ser respondidas pela oferta da rede federal de universidades e institutos tecnológicos. Têm sido os Estados, e até mesmo alguns Municípios, que complementam o esforço da União, usando, quase sempre, parte de suas receitas de ICMS e dos Fundos de Participação.

Já direcionando a análise para o objeto deste parecer, destacamos que as compensações da União à redução das receitas estaduais de ICMS têm sido sempre aquém das perdas. No Pará, por exemplo, que perde receitas da exportação de minérios, de carne, de madeira e outros produtos, não fosse a complementação de mais de um bilhão de reais anuais proporcionada pelo Fundeb, suas escolas estariam falidas. Em outros Estados exportadores repete-se o mesmo tipo de prejuízo.

É incomprensível, portanto, deparar-se com medidas provisórias que, além de diminuir as transferências compensatórias, ainda as exime da aplicação dos percentuais vinculados à educação. O que se está considerando para os Estados vale também para os Municípios, uma vez que uma quarta parte dos repasses de compensação da União, a que se refere a Lei Kandir, a eles se destinavam, à semelhança do mecanismo de redistribuição do ICMS no âmbito de cada Estado. Os prejuízos, nesse caso, atingem o atendimento à educação infantil e à educação de jovens e adultos nas redes municipais.

III – VOTO

Pelo exposto, o voto é para que a Comissão de Educação, Cultura e Esporte tome conhecimento do Aviso nº 61, de 2008, 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 2201/2008-TCU-Plenário, no âmbito do Ministério Público da União e do Poder Judiciário.

Sala da Comissão, em 30 de novembro de 2010.

Senadora Fátima Cleide, Presidente

Senador Flávio Arns, Relator