

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

P A R E C E R N° 1576/72

Aprovado em 27/09/1972.

PROCESSO: CEE N° 1021/72
INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
ASSUNTO: Salário Educação
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E NORMAS
RELATOR: Conselheiro PAULO GOMES ROMEO

HISTÓRICO:

Em face de declaração de voto do eminente Conselheiro Guido G. Cavalcanti, volta o processo à Comissão de Legislação e Normas, conforme decidido em sessão plenária de 17.07.72.

Em sua declaração de voto, o ilustre conselheiro, citando legislação, que em seu entender apoiava sua opinião, conclui que: "a União, os Estados e os Municípios são isentos de salário-educação".

Entendo que o parecer n° 214/71 oriundo da CLM bem situa a posição dos órgãos públicos quanto a obrigação de contribuir para o salario-educação.

Sendo o salario-educação emanado de legislação federal, e decorrendo a sua aplicação nas entidades públicas sobretudo de parecer emitido pelo Sr. Procurador Geral da Republica e aprovada em 14.08.65 pelo Sr. Presidente da República, não cabe no âmbito administrativo outra interpretação em face do disposto no Artigo 22 e seus parágrafos do Decreto Federal de 22 de junho de 1966.

CONCLUSÃO:

Assim sendo nada a modificar em meu parecer, aprovado pela CLN em 8 de maio de 1972.

São Paulo, 14 de agosto de 1972.

a) Conselheiro Paulo Gomes Romeo - Relator

A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E NORMAS, em sessão realizada em 14 de agosto de 1972, após discussão e votação, aprovou o parecer do nobre Conselheiro Paulo Gomes Romeo.

Presentes os nobres Conselheiros: Jair de Moraes Neves, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Paulo Gomes Romeo.

Sala das Sessões da Comissão de Legislação e Normas.

a) Conselheiro Moacyr E. Vaz Guimarães - Presidente

Declaração de voto do Conselheiro Guido G. Cavalcanti de Albuquerque referente ao Processo CEE - n. 1021/72

1 - HISTÓRICO

1.1-O senhor Secretário dos Negócios Jurídicos da Prefeitura Municipal de Campinas dirige-se a este Conselho para declarar que:

"...esta Secretaria através de acurados estudos, entendeu que o Município de Campinas é imune ao tributo "salário-educação".

Pelo que, solicita a este Conselho para ele informar sua posição, para que

"o Município possa tomar em seguida, as providências cabíveis, na defesa de seus interesses."

1.2 - Na sessão plenária de 26 de junho p.p, ao ser o assunto apresentado tive a oportunidade de propor o seguinte voto:

"Deixe-se de tomar conhecimento por não estar contida na competência prevista no art. 22 da Lei estadual n. 10.403 de 6 de julho de 1971".

A sugestão não foi aceita pelo Plenário.

1.3 - Ainda penso da mesma forma. O Conselho Estadual de Educação não e órgão de consulta em questões de direito tributário e constitucional. As "providências cabíveis de defesa dos interesses do Município de Campinas" são totalmente independentes do fato deste Conselho informar, ou não, "a sua posição".

Já que a minha proposta de rejeição do assunto pela natureza da matéria não foi aceita, vejo-me obrigado a opinar sobre esta ultima, pelo fato de divergir frontalmente do Parecer aprovado pela douta Comissão de Legislação e Normas.

2 - FUNDAMENTAÇÃO

2.1- Conforme é legalemnte sabido, o Prof. Rubens Gomes de Souza teve uma destacada atuação na feitura das normas constitucionais vigentes sobre tributação e, também, do Código Tributário.

Já em 1954, aquele autor, em sua obra "Compêndio de Legislação Tributária" - 2ª edição, assim classificava os tributes: impostos, taxas e contribuições. Conforme expunha, essa era a ciassificação que Selisiman adotara em seu "Essays in Taxation", publicado em 1895.

Com respeito a "contribuições", o autor assim afirmava:

"...são todas as demais receitas que, correspondendo ao conceito genérico de tributo não sejam especificamente impostos. nem taxas. Este é o conceito doutrinário, que poderá portanto abranger quaisquer tipos ou espécies novas de tributos que sejam elaborados".

2.2 - As "contribuições somente apareceram na linguagem constitucional brasileira a partir de 1946 (art. 30).

Os constituintes de 1946, levando em conta a extrema largueza do conceito de "contribuição", tiveram â prudência de limitar a capacidade tributária dos três Entes Constitucionais à contribuição de melhoria", bem caracterizada no parágrafo único daquele artigo.

Realmente, de nada valeria atribuir competência de decretação de impostos, de forma discriminada, à União, aos Estados e aos Municípios, para depois dizer que qualquer desses Entes, ou cs três, poderiam, à sua vontade, criar "contribuições" que de acordo com o conceito já exposto, não seriam "nem impostos nem taxas", mas, sim, "quaisquer espécies novas".

Não obstante essa cautela, algumas legítimas "contribuições, instituídas antes de 1946, continuaram a ser cobradas por força da decantada inércia dos nossos organismos públicos.

2.3 - A Lei federal n. 5172, de 25 de outubro do 1966, dotou para os tributos a classificação estabelecida na Constituição de 1946, então ainda em vigor; impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Não obstante, o seu art. 217, contido nas "Disposições Nacionais e Transitórias" convalidava as "contribuições" já vigentes e fazia, adotando justamente essa terminologia. Isso ainda sob a império da Constituição de 1946, o que ora não vem ao caso. Tal dispositivo foi posteriormente agregado por força do Decreto-lei n. 208.

2.4 - A Constituição Federal de 1967, no seu art. 18 estabelecia que "o sistema tributário nacional compõe-se de impostos, taxas e contribuições de melhoria ..."

Entretanto, procurou-se amoldá-los à sistemática do Código Tributário, estabelecendo em dispositivos esparsos a competência para o estabelecimento de contribuições (§2º do art. 158, § 1º do art. 159).

2.5 - Assim, chegamos à Constituição Federal de 1969, ora vigente, cujo art. 18 diz:

- Além dos impostos previstos nesta Constituição, compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir:

I - Taxas ...

II - contribuição de melhoria ...

§ 5º - A União poderá, desde que não tenham base de cálculo e fato gerador idênticos aos dos prevista nesta Constituição, instituir outros impostos .. Além da contribuição sindical, autorizada pelo § 1º art. 166, o art. 128 e seu parágrafo único autorizam a cobrança do "Salário-educação" e custeio da aprendizagem. O parágrafo único do art 165 prevê também uma contribuição especial

Resumindo, podemos dizer que a competência tributária dos Estados, Distrito Federal e Municípios inclui: impostos, taxas e contribuição de melhoria.

Enquanto que a União pode instituir:

a - impostos previstos no art. 21:

- c - taxas;
- d - contribuição de melhoria;
- e - outras contribuições expressamente previstas na própria Constituição Federal, submetidas as limitações nela fixadas.

2.6 - O salário-educação é um tributo, pois satisfaz definição contida no art. 3º do Código Tributário Nacional:

Tributo é toda prestação pecuniária compulsória em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

O Art. 178 da Constituição Federal consolidou disposições legais anteriores sobre a forma de execução do que fora previsto no inciso III do art. 168 da Constituição de 1946.

A sua base de cálculo e o montante de salários pagos por determinado empregador, apurado na forma da lei.

Como a Constituição Federal não conferiu à União, aos Estados e Distrito Federal ou aos Municípios e Distrito Federal competência para instituir imposto sobre "folha de pagamento" ou expressão similar, a União poderá instituí-lo com apoio no § 5º do art. 18.

Através de um tributo dessa natureza poderá recrear, se quiser, um salário-habitação, que já existiu no passado (lei 4380), o outro que tenha, ou não, a sua arrecadação vinculada a determinada aplicação.

2.7 - Com respeito ao salário-educação, entretanto, sempre assinalar que, presentemente. Ele está contido no art. 178 da Constituição Federal. A Lei que regular a matéria não poderá fugir ao que aquele dispositivo estabelece:

As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos cestos, entre os sete e os quatorze anos, ou a concorrer para aquele fim, mediante a contribuição do salário-educação na forma que a lei estabelecer.

Dessa maneira, já foi fixado pela Lei Magna que os sujeitos passivos da obrigação tributária com respeito ao salário-educação

são apenas as empresas comerciais, industriais e agrícolas.

2.8 - O processo CEE 1021/72, ora em exame, contém além das informações referentes à validade da exigência que é contestada pela entidade oficiante.

Assim, encontramos referência ao parágrafo único do art. 1º do decreto federal nº 55.551 de 12.1.65 que, pela primeira vez regulamentou a lei nº 4.440, dizendo:

"Entende-se por empresa o empregador como tal definido no art. 2º da Consolidação das Leis do Trabalho, bem como as repartições públicas autárquicas e quaisquer outras entidades públicas ou serviços administrativos, incorporados ou concebidos pelo Poder Público, em relação aos respectivos servidores enquadrados no regime dessa legislação".

E, a seguir um despacho de Adroaldo Mesquita da Costa, Consultor Geral da República, cora data de 05.08.65, nestes termos:

"As entidades públicas que tenham servidores regidos pela CLT, relativamente a estes, estão equiparadas às empresas referidas, nas leis que instituirá salário - educação (4440) e a contribuição ao BNH (4380)". Podemos dizer, com respeito a ambos esses textos, que eles são anteriores ao Código Tributário Nacional e à Constituição Federal de 1969.

2.9 - Realmente, o art. 178 da Lei Magna estipula uma obrigação para as empresas comerciais, industriais e agrícolas. Ora, os Estados e Municípios não são empresas. Pretender que o sejam para o efeito da exigência constitucional e apelar para a analogia. O uso desta, no caso presente, infringirá o § 1º do art. 108 do CTN que reza:

O emprego da analogia não poderá resultar na exigência de tributo não previsto em lei.

A lei, no caso é a própria Lei Magna que previu o salário educação, mas ao regulá-lo não disse "Os empregadores são obrigados .." mas sim "As empresas ...".

De nada adiantará, também, afirmar que a CLT em art. 7º admitiu o "contrário senso" que ela se aplica a determinado

servidoras públicos. A analogia é vedada como meio de Interpretar lei tributária, não da lei trabalhista.

2.10-O art. 48 da lei 5692 estendeu o salário-educação às "demais entidades públicas ou privadas vinculadas à Previdência Social". Ora, a lei ordinária não poderia se sobrepor à Carta Magna

O sentido de "entidades públicas" deve ficar, portar; adstrito às "empresas públicas" a que alude o § 3º do art. 170 da Constituição Federal, hipótese em que a-cobrança do salário-educação plenamente legítima.

Assinale-se, finalmente, que não só o art. 12 do decreto Federal nº 55551 (Regulamento do Salário-Educação), como também o

48 supra citado não dispuseram explicitamente "A União, o Estado e Municípios ...", mas referiram-se a entes mais abstratos como "de entidades públicas", "quaisquer entidades públicas", etc. Mais vez usaríamos o princípio de vedação de emprego da analogia na interpretação da lei tributária, já que os três Entes Públicos não foi explicitamente mencionados.

2.11 - Finalmente, devemos dizer que, se um Estado ou Município, fosse realmente obrigado a contribuir com o salário-educação, isto somente iria redundar numa sobrecarga inútil para os órgão de contraia da exigência prevista no art. 178 da Constituição federal. SÓ para efeito de argumentação, admitamos que os Estados e Municípios sejam empresas obrigadas a ministrar ensino primário gratuito a ser empregados e seus filhos. Este Conselho tem admitido que as empresas custeiem o ensino de outras pessoas que não os filhos de seus empregados, desde que em número equivalente. Os Estados certamente, e os municípios provavelmente, custeiam o estudo de número de educandos municipais superior ao dos filhos de seus empregados.

Isto, entretanto, precisaria ser demonstrado, ano apos no, em longos relatórios cujo exame iria consumir precioso tempo inúmeros funcionários. Tudo isto para no fim ser constatado que o te Público satisfez à exigência constitucional de educar não somente os filhos de seus empregados, mas muitos outros alunos.

CONCLUSÃO:

Embora o Conselho Estadual de Educação não tenha pode] para decidir sobre a matéria cora efeito suspensiva da cobrança, á parecer que a União, as Estados. O Distrito Federal a os Municípios

são isentos do salário-educação. Quanto às respectivas entidades administração indireta, o assunto devesse ser examinado casuisticamente.

Sala Carlos Pasquale, em 17 de julho de 1972.

a) Conselheiro Guido G. Cavalcanti -