

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

P A R E C E R N° 284/71

Aprovado em 26/7/1971

Embora entenda, com a Assessoria Jurídica do Ministério da Educação e Cultura, que a receita tributaria municipal envolve toda a soma de tributos deferida ao Município, inclusive por transferência, o Conselho Estadual de Educação, enquanto não houver manifestação do Consultor Geral da República, deve adotar o entendimento da Secretaria, do Interior, que a restringe aos termos dos artigos 18 e 24 da Constituição Federal e artigos 80, 81 e 97 do Código Tributário Nacional.

PROCESSO CEE- N° 094/71.

INTERESSADO - CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO.

ASSUNTO - Indicação sobre interpretação de "receita tributária", a que se refere o artigo 15, § 3º, letra "f" de Carta Magna.

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E NORMAS.

RELATOR - Conselheiro ALPÍNOLO LOPES CASALI.

Embora concordando com ponto de vista da Assessoria Jurídica do Ministério da Educação e Cultura (fls. 38), a Comissão de Legislação e Normas, por maioria, entende que o Conselho Estadual de Educação deve solicitar, por intermédio dos canais competentes, a manifestação do Consultor Geral da República.

Enquanto não se conheci a douta manifestação da Consultoria Geral da República, a Comissão de Legislação e Normas, por unanimidade, é de parecer que se adote, neste Colegiado, o entendimento perfilhado pela Secretaria do Interior do Estado de São Paulo (fls. 35).

A Assessoria Jurídica do Ministério da Educação e Cultura assim se manifestou

"Of. n° 1014/71/GB/SG/SE - Em 11 de maio de 1971 - Do Secretário do Ministério da Educação e Cultura Ao Presidente do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, Assunto» Consulta apresenta da pelo CEE de São Paulo. Senhor Presidente: Com referência ao Ofício n° 77/71-GP, dirigido pelo Conselho Estadual de Educação de São Paulo à Secretaria Geral em 9/2/71, estamos encaminhando a V.Sa. parecer de nossa Assessoria Jurídica, que atende à consulta apresentada por esse Conselho. Atenciosamente, (a) Confúcio Pamplona Secretário Geral".

"SECRETARIA GERAL. ASSESSORIA JURÍDICA. I - CONSULTA do Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo sobre o disposto na alínea "f" do parágrafo 3º do Art. 15 da Emenda Constitucional nº 1. II - A RECEITA tributária municipal envolve toda a soma de tributos deferida ao Município, inclusive por transferência. PARECER Nº 176 - Senhor Secretário-Geral: O Egrégio Conselho Estadual de Educação de São Paulo, em face de dúvida suscitada na interpretação do texto constitucional inscrito na alínea "f" do parágrafo 3º do Art. 15, indaga a esta Secretaria Geral, de conformidade com o Ofício de fls. 1, se integram ou não o montante para o cálculo da porcentagem de vinte por cento nela prevista, as arrecadações feitas pela União e Estados e devolvidas aos Municípios, tais como as pertinentes à alíquota do Imposto de Circulação de Mercadorias, quotas partes do Fundo de Participação dos Municípios, etc. 2. O dispositivo constitucional referido inclui-se em um dos casos em que poderá ocorrer a intervenção no Município, ou seja quando, "in verbis": 'f) não tiver havido aplicação, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal.1 3. A indagação do Colendo Conselho decorre, evidentemente, da necessidade de saber-se se constituiria o montante aludido apenas a receita oriunda dos tributos arrecadados diretamente pelo Município ou a ele se somariam, também, as parcelas daqueles recolhidos pela União ou Estados e, posteriormente, aos Municípios distribuídos, nos termos constitucionais. 4. Se atentarmos, cuidadosamente, para o disposto no § 8º do Art. 23, nos §§ 1º e 2º do Art. 24, nos §§ 1º e 2º do Art. 25 da Emenda Constitucional nº 1, bem como no Art. 7º e seu § 1º do Decreto nº 66.254, de 24 de fevereiro de 1970, veremos que a dúvida estará dirimida, uma vez que, inegavelmente, constituem eles receita tributária municipal por transferência, estando legalmente vinculados aos Municípios e a eles pertencem e que deve figurar na Lei de Meios, com a estimativa própria, e a aplicação se dará pela forma estabelecida previamente em planos específicos, a serem aprova dos em esquema articulado com o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral ou com o Tribunal de Contas da União, conforme o caso. 5. Nestas condições, entendendo que o mandamento legal visou a assegurar, em toda a sua plenitude, a expansão e a manutenção da rede escolar, na linha de prioridade que o Governo Federal vem imprimindo no setor educacional, em particular no ensino primário e médio no território nacional, fixando o percentual mínimo de vinte

por cento para as despesas com a Educação, pronuncio-me por que se responda ao Egrégio Conselho Estadual de Educação de São Paulo, esclarecendo que se inclui naquele montante também a receita decorrente de transferência, objeto dos tributos arrecadados pela União ou Estado, mas distribuída aos Municípios. É o meu parecer, "sub cesura". Brasília, 23 de abril de 1971.

(as) AGENOR DE SANT'ANNA - Assistente Jurídico da Secretaria Geral."

A Secretaria do Interior entende:

"Ofício GS nº 0457 - São Paulo, 2 do abril de 1971- Senhor Presidente. - Atendendo à consulta formulada por V.S^a, através do f ofício nº 86, de 9 de fevereiro último, em nome do Senhor Secretário tenho o prazer de lhe transmitir o incluso Parecer nº 117/71> emitido pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - CEPAM, sobre parcelas de arrecadação. Apresento a V. S^a os protestos de meu apreço e estima, (as) ANTÔNIO FERRAZ - Chefe de Gabinete." Parecer - CEPAM 117/71. Processo - SI 321/71. Interessado: Conselho Estadual de Educação. NORMAS CONSTITUCIONAIS E RECEITA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL -- NESTA NÃO SE COMPREENDE A PARCELA DAS TRANSFERÊNCIAS, PARA O MUNICÍPIO, DAS ARRECADAÇÕES: FEDERAL E ESTADUAL. CONSULTA-O Conselho Estadual de Educação consulta se a Secretaria de Estado dos Negócios do Interior do Estado de São Paulo possuem pronunciamento interpretativo do art. 15, § 3º, letra "f", da Constituição Federal, face dúvida existente quanto a integrarem o montante, para o cálculo da porcentagem ali prevista, as parcelas das arrecadações feitas pela União e Estados, devolvidas aos Municípios, R E S P O S T A - 1. O Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - CEPAM, da Secretaria do Interior, tem estudos e pronunciamentos sobre o conceito de receita tributária municipal, face o disposto no art. 15, § 3º, letra "f", da Constituição Federal, e art. 106, V, da Constituição do Estado de São Paulo, para precaver e alertar os Municípios sobre a obrigatoriedade da aplicação de 20% da receita tributária municipal, em cada ano, no ensino primário, sob pena decorrer intervenção estadual no Município faltoso. 2. O entendimento deste órgão da Secretaria do Interior pode ser assim resumido: receita tributária Municipal é aquela decorrente da arrecadação de tributos oriundos da competência plena estabelecida pela Constituição Federal

(arts. 18 e 24), em consonância com os arts. 80, 81 e 97 do Código Tributário Nacional, e portanto, constituída de: I - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana; II - Imposto sobre Serviços não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados, definidos em lei complementar; III - Taxas pelo exercício regular do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos de sua atribuição, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição; IV - Contribuição de Melhoria dos proprietários de imóveis valorizados pelas obras públicas que os beneficiarem. 3. Bem se vê, então, que não podem constituir receita tributária municipal a arrecadação de tributos atribuídos pela Constituição Federal, exclusivamente à União e aos Estados, nem mesmo a receita obtida pelos Municípios, como beneficiário de parcelas ou da totalidade do produto de tributos daquelas pessoas Jurídicas de direito público. 4. No que se refere ao Imposto de Circulação de Mercadorias, quotas partes dos fundos de participação dos Municípios, Imposto Territorial Rural, etc, cuja competência legislativa é indelevelmente privativa, respectivamente, dos Estados e da União, somente para estas pessoas jurídicas é que a arrecadação constitui receita tributária. Ê o parecer. São Paulo, 29 de março de 1971. (as) DIRCEU DE OLIVEIRA LIMA Setor de Legislação Municipal."

Sala das Sessões da Comissão de Legislação e Normas,
em 21 de junho de 1971.

(aa) Conselheiro SEBASTIÃO H. CUNHA PONTES - Presidente -
Vencido em parte
Conselheiro ALPÍNOLO LOPES CASALI - Relator
Conselheiro MOACYR EXPEDITO VAZ GUIMARÃES
Conselheiro OLAVO BAPTISTA FILHO.

* * *

"Sebastião Henrique da Cunha Pontes, vencido em parte nos termos do meu parecer anexo."

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PROCESSO CEE-nº 94/71

INTERESSADO - CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

ASSUNTO:- Indicação sobre interpretação de "Receita Tributária", a que se refere o Art. 15 da Constituição Federal

DECLARAÇÃO DE VOTO do Cons. Eloysio R. da Silva

Solicitei vistas do Processo nº 94/71, dada a necessidade que senti de tomar conhecimento mais aprofundado do conteúdo do mesmo: interpretação do Art. 15, § 3º, letra "f", da Constituição Federal, sobre vinculação de Receita Tributária ao Ensino Primario.

Após a leitura de todas as peças dos autos, desejo manifestar-me contra as conclusões do parecer oriundo da Comissão de Legislação e Normas e de autoria do Nobre Conselheiro Sebastião da Cunha Pontes. S. Ex^a, depois de examinar a legislação relacionada com a política tributária nacional e de confrontar alguns pareceres técnicos, sugere ao Plenário deste Colegiado que adote o ponto de vista da Secretaria de Estado dos Negócios do Interior, que é o de não considerar as cotas do ICM e do Fundo de Participação dos Municípios como Receitas Tributárias e, portanto, não sujeitas à vinculação prevista no Artigo 15 da Constituição.

Entretanto, o que se infere da legislação em vigor (Emenda Constitucional, Decreto nº 66.254/70, Código Tributário) e que aquelas transferências devem necessariamente estar incluídas no Emputo dos 20% vinculados ao Ensino Primário. Este, sem dúvida, foi o pensamento do legislador quando da elaboração do citado dispositivo. Este também era o entendimento do saudoso Conselheiro Carlos Pasquale, um dos inspiradores da medida. Conhecedor profundo que era da problemática do Ensino no Brasil, imaginou que a vinculação de 20% da Receita Tributária Global dos municípios ao Ensino Fundamental era, ao lado do Salário-Educação, o caminho mais efetivo para a solução dos problemas ligados ao financiamento da Educação em nosso País.

Qualquer outra interpretação que fuja dessa linha de pensamento, transformará a alínea "f" do parágrafo 3º do Art. 15 da Carta Magna, em letra morta. Por uma razão muito simples: retiradas as cotas do ICM e do Fundo de Participação dos Municípios, nada ou quase nada sobrarão, em termos de Receita, nos orçamentos da imensa maioria dos Municípios deste País.

Um tributo - Imposto de Circulação de Mercadorias - e pago por toda a população, no ato da compra de qualquer mercadoria. Uma parte deste tributo é devolvida à administração municipal, para ser aplicada na manutenção de serviços essenciais. Entendeu o legislador que a prioridade nas aplicações é a do Ensino Primário. O que não se deve é confundir a forma de repassar as referidas cotas aos municípios, após a sua cobrança, através de enquadramento na Categoria das Transferências Correntes, com a essencial de sua natureza, que é claramente a de renda ou Receita Tributaria. Não importa de que maneira essa parcela de imposto ou tributo chega aos cofers municipais: ela continuará sendo sempre uma receita tributaria. E como tal, está sujeita à vinculação de que trata o Artigo 15. Se assim não for, jamais se poderá pensar em solução do enorme desafio previsto em outra passagem da Constituição e que é representado pela obrigatoriedade de extensão da escolaridade fundamental a todos os brasileiros na faixa etária de 7 a 14 anos.

Em 1962, foi elaborado o Primeiro Plano Nacional de Educação. As metas fixadas, na época, a médio prazo, previam que no ano de 1970 todos os brasileiros cuja idade se situavam entre 7 e 14 anos deveriam estar recebendo numa Escola, pública ou não, pelo menos 4 horas diárias de aulas. Os diagnósticos e as estatísticas, feito o balanço do PNE, demonstram lamentavelmente, que estivemos longe, muito longe de atingirmos aquela meta: da totalidade dos indivíduos da citada faixa etária, apenas uns 70% frequentam algum tipo de Escola, não recebendo, na generalidade, mais que duas horas de aulas por dia.

Mais se poderia dizer das outras metas do Plano Nacional de Educação, envolvendo os demais níveis de ensino, e que acabaram ficando pelo meio do caminho. Entre os motivos do fracasso do PNE dois podem ser apontados como mais relevantes: a falta de meios e a má aplicação dos meios alocados ao Plano.

Da nossa experiência de quatro anos como Assessor Técnico na Secretaria de Estado de Economia e Planejamento de São Paulo, podemos testemunhar que as dotações orçamentárias para a Educação evoluíram de forma satisfatória, tendo passado de 21% do Orçamento Geral do Estado, em 1966, para 29%, em 1970. Este esforço, entretanto,

não bastou para alterar a situação de precariedade do funcionamento da rede de ensino estadual. Ela cresceu muito, mas a administração do ensino não se desenvolveu na mesma proporção. Os males se agravaram, a falta de fiscalização, de orientação, de supervisão, fizeram reduzir os níveis de eficiência do Sistema. Para combater esse mal, que se reflete clamorosamente na situação geral do nosso Ensino, a solução seria transferir, efetivamente, o Ensino Fundamental, para a responsabilidade das Administrações Municipais, através das quais é mais exequível o controle do funcionamento, com reflexos para a eficiência do sistema, É o que já vem ocorrendo, por exemplo, nos municípios (Capital, Santos, São José dos Campos) que mantêm rede própria de Ensino Primário. Os abusos, as fraudes, as classes fantasmas, ocorreriam com menos frequência e haveria maior eficiência. Não se deve, porém, transferir apenas os encargos. É necessário, ao mesmo tempo, que sejam dados os recursos e é neste ponto que chegamos, para concluir que a interpretação do Artigo 15 da Constituição Federal deve ser apenas uma: a vinculação dos 20% recai também sobre as transferências do Fundo de Participação dos Municípios, e as cotas do ICM.

Por último, queremos esclarecer que a Administração Estadual conta com um setor encarregado de análise de Orçamentos Municipais, encarregado de fazer as verificações necessárias e emissão dos respectivos atestados para fins de comprovação do cumprimento do Artigo 15. Este setor funciona junto à Secretaria de Economia e Planejamento do Estado, e a ele poderia recorrer o Conselho Estadual de Educação toda vez que surgisse a necessidade.

Sala das Sessões, em de julho de 19?1.

ass)-Cons. Eloysio Rodrigues da Silva - Autor