

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: João Antônio Cabral de Monlevade		UF: DF
ASSUNTO: Consulta acerca dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, criado pela Lei nº 10.633/2002, tendo como base o artigo 90 da LDB e as atribuições inerentes ao Conselho Nacional de Educação, estabelecidas na Lei nº 9.131/95.		
RELATORES: Cesar Callegari e Regina Vinhaes Gracindo		
PROCESSO Nº: 23001.000035/2008-08		
PARECER CNE/CEB Nº: 17/2008	COLEGIADO: CEB	APROVADO EM: 6/8/2008

I – RELATÓRIO

Preliminares

Fundamentando consulta dirigida à Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, em 28 de janeiro de 2008, o Sr. João Antonio Cabral de Monlevade, na qualidade de cidadão brasileiro residente em Ceilândia, Distrito Federal, tece comentários sobre deficiências, por ele observadas, no atendimento do ensino público distrital, questiona sobre suas possíveis causas dando, em relação a essas, destaque à insuficiência de recursos financeiros, e indaga:

- a) *Deve-se considerar os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, criado pela Lei nº 10.633/2002, como “transferências constitucionais” a que se refere o art. 69 da Lei nº 9.394/96?*
- b) *Em caso positivo, não seria correto ter como base de cálculo dos 25% destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) o total da receita do Fundo e não o que hoje é considerado pela Decisão nº 2.495/2003 do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF)?*
- c) *Em caso negativo, além do que orçamentariamente se destina à folha de pagamento dos servidores da educação, não se teria que aplicar no mínimo 25% dos impostos arrecadados pelo Distrito Federal, incluídas as transferências?*
- d) *Em ambos os casos, o que se teria de fazer para recuperar os recursos não aplicados na MDE nos anos passados?*
- e) *Que garantia posso ter de que 25% dos impostos por mim pagos ao Governo do Distrito Federal serão aplicados em educação, como têm os outros cidadãos brasileiros?*

A consulta em tela deu origem ao Processo CNE/CEB nº 23001.000035/2008-08, para o qual foram indicados relatores os Conselheiros Cesar Callegari e Regina Vinhaes Gracindo.

Análise do mérito

A Câmara de Educação Básica do CNE deliberou por conhecer e analisar a solicitação, face às suas competências estabelecidas na Lei nº 9.131/1995 e no art. 90 da Lei nº 9.394/96, que assim se expressam:

Lei nº 9.131/95:

Art. 7º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

§ 1º Ao Conselho Nacional de Educação, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, compete:

e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal;

f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino;

Art. 9º As Câmaras emitirão pareceres e decidirão, privativa e autonomamente, os assuntos a elas pertinentes, cabendo, quando for o caso, recurso ao Conselho Pleno.

§ 1º São atribuições da Câmara de Educação Básica:

a) examinar os problemas da educação infantil, do ensino fundamental, da educação especial e do ensino médio e tecnológico e oferecer sugestões para sua solução;

e) assessorar o Ministro de Estado da Educação e do Desporto em todos os assuntos relativos à educação básica;

g) analisar as questões relativas à aplicação da legislação referente à educação básica.

Lei nº 9.394/96:

Art. 90 As questões suscitadas na transição entre o regime anterior e o que se institui nesta Lei serão resolvidas pelo Conselho Nacional de Educação ou, mediante delegação deste, pelos órgãos normativos dos sistemas de ensino, preservada a autonomia universitária.

Em relação à questão suscitada no presente parecer, cabe destacar que na Constituição Federal de 1988, o artigo 21 refere-se a competências da União, enunciadas em 25 incisos. Destes, o inciso XIV estabelece:

Organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.

O fundo próprio previsto nesse mandamento constitucional foi instituído pela Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002. Dessa lei, mais diretamente referindo-se ao questionamento que nos ocupa, transcrevemos o *caput* e o § 1º do artigo 1º e mais o *caput* do artigo 2º:

Art. 1º Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.

§ 1º As dotações do FCDF para a manutenção da segurança pública e a assistência financeira para a execução de serviços públicos deverão ser discriminadas por atividades específicas. (gn)

.....
Art. 2º A partir de 2003, inclusive, o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF será de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida – RCL da União.

Nos parágrafos 1º e 2º do artigo 2º da Lei nº 10.633/2002, estão explicitados os procedimentos a serem observados para efeito de cálculo da correção do valor referido no *caput* do artigo. E os artigos 3º e 4º da mesma lei dispõem, respectivamente, sobre o código e o título da conta que, na contabilidade da União, identificarão os recursos aportados ao FCDF; sobre o prazo de entrega dos recursos do FCDF ao Distrito Federal e, para efeito dessa entrega, o seu parcelamento em duodécimos.

Da leitura do seu texto, o que se tem com a Lei nº 10.633/2002 é que:

- atendendo ao que dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 21, inciso XIV, foi criado o FCD. Fica estabelecido que a União deve a ele destinar, anualmente, a partir do exercício de 2003, recursos de sua receita orçamentária calculados com base no valor referencial de R\$ 2,9 bilhões (artigo 2º, *caput*), corrigido, na forma estabelecida nos parágrafos 1º e 2º do artigo 2º da lei em tela;
- do montante dos recursos aportados ao FCDF, pelo Governo Federal ao Governo do Distrito Federal, em cada exercício, em parcelas mensais (duodécimos), discrimina-se o quanto se destina à manutenção da polícia civil, à polícia militar e ao corpo de bombeiros e, como assistência financeira, aos serviços públicos de saúde e de educação.

Atendo-nos à manutenção e desenvolvimento do ensino público do Distrito Federal, o que está disposto na Lei nº 10.633/2002, para melhor compreensão, remete-nos às disposições do § 1º do artigo 211 da Constituição de 1988:

A União organizará o sistema federal de ensino e os dos Territórios, financiará as instituições de ensino público federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

A nosso ver, referindo-se à União, a parcela do FCDF que é expressamente destinada a título de assistência financeira para o ensino público do Distrito Federal, em sendo ela de receita proveniente de impostos, no todo ou em parte, teria fundamento legal o seu cômputo, no todo ou em parte, para efeito do percentual da vinculação mínima obrigatória estabelecida no artigo 212 da Lei Maior e repetida no artigo 79 da Lei nº 9.394/96 (LDB). Porém,

referindo-se ao Distrito Federal, a parcela de recursos que esse ente federado recebe da União, da fonte FCDF e a título de assistência financeira para aplicação na manutenção e desenvolvimento do seu ensino público, não integra a base de incidência da vinculação (mínimo de 25%) da receita proveniente de impostos, os próprios (IPTU, ISS, ITBI, ICMS, IPVA e ITCMD) e os de transferência da União (IRRF, IPI/Exportação e ITR), além da compensação financeira da Lei Complementar nº 87/96. Dessa forma, ao montante resultante dessa incidência, somam-se, pelos seus respectivos totais, os recursos provenientes de fontes adicionais, entre elas, no caso do Distrito Federal, o FCDF da União. Por serem distintas, não se podem confundir as transferências de recursos via FCDF com a transferência da receita resultante da repartição de impostos. Embora ambas sejam oriundas de mandamentos constitucionais, diferem entre si em seus fundamentos constitutivos. Diferença que se faz ainda mais evidente em disposições da Carta de 1988, em relação à vinculação de receita de impostos:

Art. 167. São vedados:

.....
IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (redação dada pela EC nº 42, de 2003).
.....

§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta. (parágrafo introduzido pela EC nº 3, de 1993).

Com isso, as disposições do artigo 69 da Lei nº 9.394/96 (LDB), ao se referir à vinculação da *receita resultante de impostos compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público*, embora com algumas poucas alterações na redação, em nada altera, e nem poderia fazê-lo, o sentido das disposições do artigo 212 da Constituição Federal de 1988, que determina a base e incidência do percentual mínimo obrigatório constituída pela receita proveniente de impostos próprios e de impostos transferidos, na forma estabelecida nos artigos 158 e 159 da mesma Constituição. Em decorrência, receitas vinculadas de outras fontes de financiamento do ensino público não compõem a referida base de incidência; mas, sim, somam-se ao resultado da incidência definida em percentual mínimo obrigatório. Portanto, a nosso ver e em conclusão:

- os recursos do FCDF não se incluem entre as transferências constitucionais a que se refere o artigo 212 da Constituição Federal de 1988 e de que trata o artigo 69 da Lei nº 9.394/96;
- porque parcela dos recursos desse FCDF destina-se à educação, conforme dispõe a Lei nº 10.633/2002, o montante correspondente a essa parcela, ano a ano, fixado em valor líquido e certo, torna esse Fundo fonte adicional de recursos para

manutenção do ensino público do Distrito Federal, destinando-lhe o valor da dotação discriminado na lei do orçamento da União, exercício a exercício.

Há que se considerar, no entanto, que o expendido acima, à guisa de conclusão, é discordante em relação à Decisão nº 2.495/2003, do Tribunal de Contas do Distrito Federal, item V, alínea “b”, ao se tomar a expressão *a base de cálculo da MDE constitui-se de*, com o significado de base de incidência do percentual mínimo obrigatório (25%) do artigo 212 da Constituição Federal de 1988 e do artigo 241 da Lei Orgânica do Distrito Federal de 1993:

V – pelo entendimento de que:

.....
.
b) a base de cálculo da MDE constitui-se de 1) receita de impostos arrecadados pelo Distrito Federal; 2) receita da dívida ativa de impostos; 3) receita de multas e juros de mora de impostos; 4) transferências constitucionais oriundas de impostos, previstas nos artigos 157 a 159 da CF/88; 5) transferências da União para o DF de que trata o inciso XIV do art. 21 da CF/88, destinadas à área de educação; 5) transferências decorrentes da compensação financeira feita pela União, de que trata a Lei Complementar Federal nº 87/96; (...)

Na referida Decisão, a parte do item V acima transcrita enseja a interpretação de que as transferências da União para o Distrito Federal, de que trata o inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal de 1988, integram a base de incidência do percentual mínimo obrigatório a que se refere o artigo 212 da Constituição Federal, resultando, conforme essa Decisão e interpretação, que apenas parte (25%) do que a União entrega para a educação do Distrito Federal, por meio do FCDF, destina-se à manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Em razão da presumida discordância entre o entendimento dos Conselheiros relatores do presente Processo, declarado ao início deste voto, e o entendimento do Tribunal de Contas do Distrito Federal, expresso no item V, alínea “b” da Decisão nº 2.495/2003, em respeito às atribuições que a essa Corte de Contas confere a Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu artigo 78, os Conselheiros relatores do presente Processo recomendam seja a ela dada ciência deste Parecer.

III – VOTO DOS RELATORES

Com respeito à educação, no contexto do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, considera-se que:

1. a União exerce, também via FCDF, função redistributiva e supletiva, prestando assistência financeira ao Distrito Federal, em montante que a própria União define e discrimina em seu orçamento, na forma da Lei nº 10.633/2002;
2. o FCDF é fonte adicional de financiamento para o ensino público do Distrito Federal;
3. não são apenas 25% da parcela desse Fundo, entregue e recebido com endereçamento específico para educação, que devem ser destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino público do Distrito Federal;

4. o Distrito Federal deve destinar integralmente (100% do valor do FCDF discriminado e estabelecido para a educação) o montante recebido do Governo Federal para manutenção e desenvolvimento do ensino público em seu território;
5. o Distrito Federal deve agregar o total dos recursos do FCDF destinados à educação, àqueles provenientes de impostos (próprios e de transferências), vinculados extra e intra FUNDEB (mandamentos constitucionais) e os de outras fontes adicionais de financiamento, a exemplo da Contribuição Social do Salário Educação e de vários programas do FNDE, fazendo, desse conjunto de recursos, a fonte global para o investimento na manutenção e desenvolvimento do ensino público que lhe é próprio.

Diante do exposto na análise de mérito sobre a questão levantada pelo consulente e exposta neste parecer nas preliminares, os Conselheiros relatores do presente processo encaminham voto favorável ao entendimento de que:

- não se deve considerar os recursos destinados à educação, por meio do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, criado pela Lei nº 10.633/2002, como “transferências constitucionais” a que se refere o art. 69 da Lei nº 9.394/96;
- dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, a parcela destinada à educação, em discriminação específica na lei do orçamento da União e, sob essa designação, exercício a exercício, transferida ao Distrito Federal, é recurso proveniente de fonte adicional de financiamento do ensino público desse ente federado, a se somar, integralmente, ao montante de recursos da vinculação constitucional da receita proveniente de impostos próprios do Distrito Federal e de transferências de impostos da União a que se refere o artigo 212 da Constituição Federal e o artigo 241 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília, (DF), 6 de agosto de 2008.

Conselheiro Cesar Callegari – Relator

Conselheira Regina Vinhaes Gracindo – Relatora

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Básica aprova por unanimidade o voto dos Relatores.

Sala das Sessões, em 6 de agosto de 2008.

Conselheiro Cesar Callegari – Presidente

Conselheiro Mozart Neves Ramos – Vice-Presidente

