ACÓRDÃO - AC00 - 1435/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/7748/2020
PROTOCOLO	: 2046512
TIPO DE PROCESSO	: REPRESENTAÇÃO
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE TRES LAGOAS
JURISDICIONADO	: ANGELO CHAVES GUERREIRO
REPRESENTANTE	: DAVIS MARTINELLI LEAL DOS SANTOS – VEREADOR – CÂMARA MUNICIPAL DE TRÊS LAGOAS/MS
RELATOR	: CONS. SUBS. CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA

EMENTA: REPRESENTAÇÃO – SUPOSTA ILEGALIDADE NA APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO NA EDUCAÇÃO – ILEGALIDADE NÃO COMPROVADA – ART. 212 DA CF/88 – PERCETUAL DE 25% – CUMPRIMENTO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL – IMPROCEDÊNCIA – ARQUIVAMENTO.

1. Embora a Lei Orgânica Municipal demonstre evidente falha na técnica legislativa de produção do seu texto, quanto à aplicação de recursos na educação, pois ao mesmo tempo abre a possibilidade para aplicação de percentual menor que 30%, ou seja, “até 30%” e do mínimo de 30%, (no mínimo), a Constituição Federal de 1988, no art. 212, estabelece que o mínimo de aplicação é de 25%, assim como o art. 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), não havendo que se falar em ilegalidade quanto à aplicação de recursos na educação nos índices de 27,19% e 27,99%, respectivamente, nos exercícios de 2017 e 2018.

2. Improcedência da representação, em razão de não terem sido comprovadas as ilegalidades apontadas, tendo sido aplicado o mínimo constitucional na educação do Município nos exercícios mencionados, determinando-se o arquivamento dos autos após o trânsito em julgado, nos termos do artigo 129, I, “a” e “b”, c/c os artigos 186, V, do Regimento Interno.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 3ª Sessão Virtual Reservada do Tribunal Pleno, realizada de 30 de outubro a 1º de novembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **improcedência** da Representação, em razão de não terem sido comprovadas a ilegalidade apontada, tendo sido aplicado o mínimo constitucional na educação do Município de Três Lagoas nos exercícios de 2017 e 2018, devendo ser **quebrado o sigilo** dos autos devido ao fato deste processo estar na fase final; e pelo **arquivamento** destes autos após o trânsito em julgado, nos termos do artigo 129, I, “a” e “b”, c/c os artigos 186, V, do Regimento Interno.

Campo Grande, 1º de novembro de 2023.

Conselheiro-Substituto **Célio Lima de Oliveira** - Relator

(Ato Convocatório n. 01/2023)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira – Relator

Trata-se de Representação formulada pelo vereador Davis Martinelli Leal dos Santos, em face do Município de Três Lagoas, que não teria aplicado o percentual mínimo na educação nos exercícios de 2017 e 2018.

A Presidência deste Tribunal de Contas admitiu a Representação, realizou a distribuição para o Conselheiro Relator e solicitou manifestação da Assessoria Jurídica, a qual limitou-se a sugerir a oitiva da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (peças 4-5).

Instado a se posicionar, o jurisdicionado apontou incoerência no art. 80 da Lei Orgânica do Município de Três Lagoas, afirmou ter aplicado o mínimo exigido pela LDB e sustentou não ser cabível sofrer qualquer penalidade (peças 14-16).

Em sua manifestação final, a Divisão de Fiscalização manifestou no sentido de se considerar como não comprovados os fatos que nortearam o objeto da presente Representação (peça 18).

O Ministério Público de Contas concordou com a manifestação da Divisão Especializada, opinando pela improcedência da Representação e arquivamento destes autos (peça 21).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira – Relator

Consta dos autos que a Representação tem por objeto apontar suposta infringência legal na aplicação de verba na educação em percentuais abaixo do mínimo previsto no art. 80 da Lei Orgânica do Município de Três Lagoas, nos exercícios de 2017 (27,19%) e 2018 (27,99%).

Tal dispositivo apresenta a seguinte redação:

> Art. 80. Os recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, compreenderão:
>
> I - Até 30% (trinta por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos e verbas provenientes de transferências constitucionais;

O jurisdicionado sustentou a existência de “falta de lógica” no art. 80 da Lei Orgânica do Município de Três Lagoas, que determina a aplicação de “até 30% (trinta por cento), no mínimo...” no ensino, e que aplicou o mínimo de 25%, previsto no art. 69 da LDB, por isso não deve ser imputada pena.

A Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão concluiu pela improcedência desta Representação, com base na seguinte fundamentação:

> "Concluído o exame da matéria, nos manifestamos conclusivamente no sentido de se considerar como não comprovados os fatos que nortearam o objeto da presente Representação, visto que o limite constitucional de 25% (vinte e cinco por cento) para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino nos exercícios financeiros de 2017 e 2018 foi devidamente cumprido pelo Município de Três Lagoas, e ainda, que a Lei Orgânica, motivadora da presente Representação, apresenta dispositivo com redação, que, pela dubiedade ora demonstrada, torna juridicamente impossível sua observação."

O Ministério Público de Contas seguiu o mesmo entendimento da Divisão Especializada pela extinção deste processo, conforme se verifica do parecer:

> "Analisando os autos, verifica-se o dispositivo da Lei Orgânica de Três Lagoas/MS, ao instituir – ainda que por um específico ângulo interpretativo – limite de aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino superior ao definido pela Constituição Federal e pela LDB, ofendeu o art. 167, IV, da Constituição Federal, que proíbe o estabelecimento de vinculação de receitas proveniente de impostos, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal.
>
> De fato, a vinculação de receita em percentual superior ao estabelecido na Constituição Federal e na LDB limita o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo e impõe restrições indevidas ao custeio das despesas urgentes, imprevistas ou extraordinárias, cujo atendimento se verifique necessário ao longo do exercício financeiro, ao mesmo tempo que induz dificuldade adicional para que o gerenciamento dessas mesmas receitas ocorra conforme os critérios de responsabilidade fiscal exigidos."

Acompanho o entendimento da Divisão de Fiscalização e do Ministério Público de Contas, bem como do jurisdicionado, posto que não houve a comprovação de qualquer ilegalidade quanto à aplicação de recursos na educação nos índices de 27,19% e 27,99%, respectivamente, nos exercícios de 2017 e 2018.

O art. 80 da Lei Orgânica do Município de Três Lagoas, acima reproduzido, demonstra evidente falha na técnica legislativa de produção do seu texto, pois ao mesmo tempo abre a possibilidade para aplicação de percentual menor que 30%, ou seja, "até 30%" e também do mínimo de 30%, (no mínimo). Assim, em observância do Princípio da Segurança Jurídica, o jurisdicionado não pode ser punido por nenhuma das duas interpretações.

Reforça esse entendimento, o fato de que a própria Constituição Federal, no art. 212, estabeleceu que o mínimo de aplicação é 25%, o que foi respeitado pela municipalidade.

Sobre o assunto, verifica-se o art. 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB):

> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Além disso, como bem asseverou o Ministério Público de Contas, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é no sentido de que a ausência de autorização expressa na Carta Maior para a elevação dos percentuais mínimos pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas implica a proibição da criação de novas vinculações de receita, como se vê no excerto a seguir (grifos nossos):

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 72/2016 DO ESTADO DE SANTA CATARINA E ARTIGO 11 DA LEI COMPLEMENTAR 141/2012. VINCULAÇÃO DE RECEITAS A AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE EM PERCENTUAL SUPERIOR AO ESTABELECIDO PELO LEGISLADOR COMPLEMENTAR FEDERAL NO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONFERIDA CONSTITUCIONALMENTE. É VEDADA A VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS A FINALIDADES NÃO EXPRESSAMENTE PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTIGOS 165, 167, IV, E 198, § 3º, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). É VEDADO AO LEGISLADOR COMPLEMENTAR FEDERAL ATRIBUIR COMPETÊNCIA LEGISLATIVA A CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E LEIS ORGÂNICAS PARA INSTITUIREM VINCULAÇÃO DE RECEITA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que, em respeito à separação dos Poderes, consubstancia norma de observância obrigatória pelos demais entes federados. 2. É cediço na jurisprudência da Corte que a inserção nos textos constitucionais estaduais dessas matérias, cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, subtrai a este último a possibilidade de manifestação. Precedentes: ADI 584, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/4/2014; e ADI 1.689, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 2/5/2003. 3. **A usurpação da iniciativa legislativa em matéria orçamentária por parlamentar ou mesmo pelo constituinte estadual ocorre tanto pela criação de rubricas quanto pelo estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal.** 4. A função legislativa de frear e limitar os poderes do Executivo na elaboração do orçamento deve ocorrer no momento de deliberação e aprovação da proposta orçamentária, vedada a vinculação abstrata de receitas, salvo as autorizações constitucionais. 5. **O artigo 167, IV, da Constituição Federal veda o estabelecimento de vinculação de receitas proveniente de impostos, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal, porquanto cerceia o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo e obsta o custeio das despesas urgentes, imprevistas ou extraordinárias, que se façam necessárias ao longo do exercício financeiro, tanto mais que deve dar-se aplicação aos recursos de receita pública consoante critérios de responsabilidade fiscal consentâneos com os anseios democráticos.**

> Precedentes: ADI 1.759, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 20/8/2010; ADI 1.750, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 13/10/2006. (STF - ADI: 5897 SC, Relator: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 24/04/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 02/08/2019).

Por fim, como houve imposição de sigilo a este processo no despacho da Presidência (peça 4), há que se quebrá-lo em razão da fase final deste feito.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, subsidiado pela análise da equipe técnica e acolhendo integralmente o parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

I- pela **IMPROCEDÊNCIA** desta Representação, em razão de não terem sido comprovadas a ilegalidade apontada, tendo sido aplicado o mínimo constitucional na educação do Município de Três Lagoas nos exercícios de 2017 e 2018, devendo ser quebrado o sigilo destes autos devido ao fato deste processo estar na fase final;

II- pelo **ARQUIVAMENTO** destes autos após o trânsito em julgado, nos termos do artigo 129, I, “a” e “b”, c/c os artigos 186, V, do Regimento Interno;

III- pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos responsáveis e interessados, nos termos do art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela improcedência da representação, com arquivamento dos autos e quebra do sigilo processual.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 1º de novembro de 2023.

Conselheiro-Substituto **CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA**

Relator (Ato Convocatório n. 01/2023)

MSS