

SÚMULA Nº 16

Para fins de verificação do cumprimento da aplicação de recursos públicos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE pelo Estado e Municípios, o Tribunal de Contas considera o percentual anual mínimo de 25% da receita resultante de impostos e transferências, nos termos do art. 212, *caput*, da Constituição Federal de 1988, independentemente de previsão diversa inserida em legislação local.

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

- Constituição Federal: art. 212, *caput*.

PRECEDENTES NO TCE/MT

- 1) Parecer Prévio nº 1/2016 – Tribunal Pleno. Sessão de 13/06/2016. Processo nº 2.339-6/2015. Publicação em 20/06/2016. Relator: **Conselheiro José Carlos Novelli**.
- 2) Parecer Prévio nº 6/2014 – Tribunal Pleno. Sessão de 27/06/2014. Processo nº 7.549-3/2014. Publicação em 17/07/2014. Relator: **Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira**.
- 3) Parecer Prévio nº 17/2015 – Tribunal Pleno. Sessão de 04/08/2015. Processo nº 3.625-0/2014. Publicação em 27/08/2015. Relator: **Conselheiro José Carlos Novelli**.
- 4) Parecer Prévio nº 4/2015 – Tribunal Pleno. Sessão de 16/06/2015. Processo nº 8.176-0/2014. Publicação em 23/06/2015. Relator: **Conselheiro Antonio Joaquim**.
- 5) Parecer Prévio nº 5/2011 – Tribunal Pleno. Sessão de 30/05/2011. Processo nº 6.084-4/2011. Publicação em 31/05/2011. Relator: **Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima**.
- 6) Parecer Prévio nº 5/2012 – Tribunal Pleno. Sessão de 05/06/2012. Processo nº 6.736-9/2012. Publicação em 06/06/2012. Relator: **Conselheiro Waldir Julio Teis**.
- 7) Parecer Prévio nº 4/2010 – Tribunal Pleno. Sessão de 14/06/2010. Processo nº 7.001-7/2010. Publicação em 14/06/2010. Relator: **Conselheiro Alencar Soares**.

Precedente 01

Parecer Prévio nº 1/2016 – Tribunal Pleno.

[Processo nº 2.339-6/2015](#)

Interessado: Governo do Estado de Mato Grosso.

Ementa:

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. Contas Anuais de Governo do Exercício de 2015. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO (...).

Voto condutor da decisão (Trechos):

“(…)

3) AB99. Limite Constitucional Legal - Grave. Irregularidade referente a Limite Constitucional Legal, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT: Não aplicação do percentual mínimo de 35% (R\$ 3.137.348.070,99) da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, pois foi aplicado o montante de R\$ 2.282.419.856,63, o qual representa 25,46% da Receita Base de Cálculo de R\$ 8.963.851.631,41 (artigo 245 da Constituição Estadual)

Ainda observando o critério da relevância da irregularidade, passo a analisar o tema referente a não aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino de, no mínimo, 35% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na forma estabelecida no art. 245 da Constituição Estadual.

Trata-se de tema que ano após ano suscita debate por ocasião do exame das contas de governo do Estado, na medida em que a Carta Política Estadual diverge da redação do art. 212 da nossa Lei Maior, que fixa em 25% o valor a ser investido.

Notificado, o gestor alegou que em 25/11/2015, por meio da Emenda Constitucional nº 76, foi acrescentado o inciso III ao artigo 245 da Constituição Estadual, fixando a forma e o período em que o Estado deve atingir os 35% de investimento na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Assim, segundo a defesa, o Estado de Mato Grosso deverá acrescentar 0,5% (meio por cento) da RCL ao percentual previsto na Constituição Federal/88 a partir do exercício de 2016, de forma a atingir no ano de 2035 o percentual fixado, ou seja, os 35% (trinta e cinco por cento) em educação.

A Equipe Técnica rejeitou os argumentos do defendente, por entender que o mencionado inciso adicionado ao artigo 245 da Constituição Estadual, começou a vigorar em 2016.

Daí que os efeitos da Emenda nº 76/2015 não impactariam sobre o exercício de 2015, citando em defesa desse entendimento precedentes do Supremo Tribunal Federal que tratam do efeito retroativo mínimo que se deve conferir às Emendas Constitucionais.

Aduziu, por fim, que a citada Emenda decorreu de atendimento à recomendação do Tribunal de Contas contida no Parecer Prévio nº 04/2015 – TP, no sentido do Poder Legislativo promover a adequação do artigo 245 da Constituição Estadual ao artigo 212 da Constituição Federal.

De início, não concordo com a assertiva da Equipe responsável no sentido de que o Poder Legislativo teria atendido à recomendação formulada por este Tribunal no supracitado parecer prévio, uma vez que é fácil notar que o modelo adotado pelo legislador constituinte derivado estadual não guarda sintonia com o texto da Constituição da República Federativa do Brasil.

De mais a mais, o entendimento consolidado no âmbito deste Tribunal de Contas é de que o cumprimento do percentual previsto no art. 212 da Lei Maior contempla a regra de investimento de recursos oriundos de impostos e transferências para manutenção e desenvolvimento do ensino, como se vê do quadro adiante, onde constam os percentuais tidos como regulares nos exercícios de 2011 a 2014. A saber:

Histórico do percentual de Aplicação em Educação:	
Educação – 2011/2015	Percentual de Aplicação (%)
Exercício 2011	27,86%
Exercício 2012	26,15%
Exercício 2013	25,35%
Exercício 2014	25,31%

Não bastasse isso, como bem posto pelo ilustre representante do Ministério Público de Contas, este Tribunal de Contas, ao apreciar as contas do Governo do Estado, exercício de 2013, acompanhou, à unanimidade, voto proferido pelo Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira, que alicerçado em precedentes do Supremo Tribunal Federal, endendeu ser inconstitucional o art. 245 da Carta Política Estadual. Extraí-se do parecer ministerial o seguinte e elucidativo trecho da mencionada manifestação:

"A despeito da competência deste E. Tribunal de Contas em matéria de controle de constitucionalidade, destaco a existência de decisão do Colendo STF suspendendo

idêntica normativa constitucional do Estado do Rio Grande do Sul. Trata-se da ADI nº. 820-RS cujo acórdão restou assim ementado:

'Art. 202 da Constituição de Estado do Rio Grande do Sul. Lei estadual 9.723. Manutenção e desenvolvimento do ensino público. Aplicação mínima de 35% (trinta e cinco por cento) da receita resultante de impostos. Destinação de 10% (dez por cento) desses recursos à manutenção e conservação das escolas públicas estaduais. Vício formal. Matéria orçamentária. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Afronta ao disposto nos arts. 165, III, e 167, IV, da CF. Preliminar de inviabilidade do controle de constitucionalidade abstrato. Alegação de que os atos impugnados seriam dotados de efeito concreto, em razão da possibilidade de determinação de seus destinatários. Preliminar rejeitada. Esta Corte fixou que 'a determinabilidade dos destinatários da norma não se confunde com a sua individualização, que, esta sim, poderia convertê-lo em ato de efeitos concretos, embora plúrimos' (ADI 2.137- MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 12.5.2000). A lei estadual impugnada consubstancia lei-norma. Possui generalidade e abstração suficientes. Seus destinatários são determináveis, e não determinados, sendo possível a análise desse texto normativo pela via da ação direta. Conhecimento da ação direta. A lei não contém, necessariamente, uma norma; a norma não é necessariamente emanada mediante uma lei; assim temos três combinações possíveis: a lei-norma, a lei não norma e a norma não lei. Às normas que não são lei correspondem leis-medida (Massnahmegesetze), que configuram ato administrativo apenas completável por agente da Administração, portando em si mesmas o resultado específico ao qual se dirigem. São leis apenas em sentido formal, não o sendo, contudo, em sentido material. Os textos normativos de que se cuida não poderiam dispor sobre matéria orçamentária. Vício formal configurado – art. 165, III, da CF – iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo das leis que disponham sobre matéria orçamentária. Precedentes. A determinação de aplicação de parte dos recursos destinados à educação na 'manutenção e conservação das escolas públicas estaduais' vinculou a receita de impostos a uma despesa específica – afronta ao disposto no art. 167, IV, da CF/1988. (ADI 820, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 15-3-2007, Plenário, DJE de 29-2- 2008.) (...)

Na qualidade de órgão de controle externo, distinto do Legislativo, em respeito à transcendência dos motivos determinantes das decisões do C. STF acima transcritas (efeito vinculante da fundamentação das decisões nas ADIs), acolho a preliminar da defesa, para, afastando a incidência, no caso, da norma do artigo 245 da Constituição Estadual, considerar como incidente no âmbito desta fiscalização externa o texto do artigo 202 da CF/88, e reconhecer o cumprimento pelo Estado de Mato Grosso, no exercício em exame, da aplicação do mínimo de 25% das receitas dos impostos na manutenção do ensino." (Processo nº 7.549- 3/2014)

Assim, tal como posto pelo ilustre Procurador-Geral de Contas, em respeito sobretudo aos princípios da isonomia, da segurança jurídica e da separação dos poderes, entendo que deva ser considerada sanada a irregularidade em questão, pois a iniciativa das leis que disponham sobre matéria orçamentária é privativa do Chefe do Poder Executivo, não podendo ser admitida vinculação da receita de impostos a uma despesa específica mediante adoção de modelo distinto daquele previsto na Constituição Federal. (...). (grifou-se).

Decisão (Trechos):

"(...)

No exercício de 2015, o Estado realizou gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino no montante de **R\$ 2.282.419.856,63** (dois bilhões, duzentos e oitenta e dois milhões, quatrocentos e dezenove mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e sessenta e três centavos). Esse valor corresponde a **25,46%** da receita de impostos e transferências, cumprindo o limite de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal (...)"

(...)

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, (...) por unanimidade, acompanhando o voto do Relator, que acolheu sugestão do Conselheiro Presidente, no sentido de que seja sugerido ao Poder Legislativo Estadual que adote as providências necessárias para que o texto da Constituição Estadual seja alterado a fim de que o prazo para emissão de parecer prévio por este Tribunal, quanto às contas anuais de governo do Chefe do Poder Executivo Estadual, seja ampliado para 90 dias, e de acordo com o Parecer nº 2.163/2016 do Ministério Público de Contas, da lavra do Procurador-Geral de

Contas, Dr. Gustavo Coelho Deschamps, emite **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas de governo do exercício de 2015 do Estado de Mato Grosso ”. (grifou-se).

Precedente 02

Parecer Prévio nº 6/2014 – Tribunal Pleno.

Processo nº 7.549-3/2014.

Interessado: Governo do Estado de Mato Grosso.

Ementa:

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2015. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO (...).

Voto condutor da decisão (Trechos):

“(…)

Passo à análise da alegada não aplicação dos Mínimos Constitucionais da Educação.

A controvérsia, neste E. Tribunal, novamente se instaura no tocante à disparidade entre os percentuais de aplicação de receitas exigido na Constituição Federal, na ordem de 25%⁴¹ do total dos impostos nela discriminados, e aquele exigido na Constituição Estadual, na ordem de 35%.

(…)

À luz destes dados a Equipe de Auditoria concluiu que embora o Governo tenha promovido a aplicação de valor superior ao mínimo constitucional de 25% exigido pela CF/88, remanesceu descumprido o percentual de 35% exigido pela Constituição do Estado de Mato Grosso, tendo, por conseguinte, o Governo, incorrido na prática da irregularidade legalmente classificada como “AA 01. Limite Constitucional/Legal_Gravíssima_01. Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”

Em sede de defesa o Gestor suscitou preliminar de inconstitucionalidade do artigo 245 da Constituição Matogrossense ao argumento de que a vinculação de receitas de impostos em índices maiores que o previsto na Constituição Federal viola o disposto no artigo 167 desta, bem como a regra constitucional que estatui ser do Chefe do Poder Executivo a competência privativa para iniciativa de lei que tenda a elevar a despesa orçamentária. Em defesa de sua tese, o Gestor colaciona jurisprudências do C TJMG que declarou em abstrato a inconstitucionalidade de Leis Orgânicas Municipais de semelhante teor .

(…)

O Ministério Público de Contas apoiando-se no histórico de decisões plenárias desta Corte sobre o tema, anotou que este Tribunal “tem afastado a gravidade da irregularidade referente à não aplicação de 35% (trinta e cinco por cento) de sua receita, nos termos da Constituição Estadual. Isso, evidentemente, desde que as despesas com a educação superem o percentual de 25% estabelecido na Constituição da República como limite mínimo absoluto”, mas que, porém, afigura-se “lamentável que o Estado de Mato Grosso apresente resultados ineficientes nos índices educacionais”, a despeito de “todos os investimentos em educação” não alcança resultados ideais, Nessa ordem de idéias, o Ministério Público de Contas do Estado de Mato Grosso entendeu que a irregularidade em análise não obstaculiza a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas de Governo sob apreciação.

(…)

Na qualidade de órgão de controle externo, distinto do Legislativo, em respeito à transcendência dos motivos determinantes das decisões do C. STF acima transcritas (efeito vinculante da fundamentação das decisões nas ADIs), acolho a preliminar da defesa, para, afastando a incidência, no caso, da norma do artigo 245 da Constituição Estadual, considerar como incidente no âmbito desta fiscalização externa o texto do artigo 202 da CF/88, e reconhecer o cumprimento pelo Estado de Mato Grosso, no exercício em exame, da aplicação do mínimo de 25% das receitas dos impostos na manutenção do ensino.

(…)”. (grifou-se).

Decisão (Trechos):

“(…)

No exercício de 2013, o Estado efetuou gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino no montante de R\$ 1.736.408.009,89. Esse valor corresponde a 26,12% da receita de impostos e transferências, ultrapassando o limite de 25% previsto no art. 212 da CF (…).

(…)

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO (...), por unanimidade, acompanhando o voto do Relator, que acolheu as sugestões dos Conselheiros Waldir Júlio Teis – Presidente, José Carlos Novelli e Valter Albano, bem como do Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima, consignadas no voto, e de acordo com os Pareceres nºs 1.806/2014 e 2.217/2014 do Ministério Público de Contas, emite PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação das contas de Governo do Estado de Mato Grosso, exercício de 2013 (...) considerando não configuradas as seguintes irregularidades: (...) II) não aplicação do percentual mínimo de 35% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino; (...)”. (grifou-se).

Precedente 03

Parecer Prévio nº 17/2015 – Tribunal Pleno.

[Processo nº 3.625-0/2014.](#)

Interessado: Prefeitura Municipal de Várzea Grande.

Ementa:

PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE. CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2014. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES AO PODER LEGISLATIVO PARA QUE DETERMINE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO A ADOÇÃO DE MEDIDAS CORRETIVAS.

Voto condutor da decisão (Trechos):

“(…)

NB99 DIVERSOS_GRAVE_99. Diversos a classificar: O percentual aplicado de 26,36% não assegura o cumprimento do percentual mínimo de 30% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, conforme o estabelecido no artigo 190 da Lei Orgânica do Município de Várzea Grande. - Tópico - 5.6.2.1.1.1. Limites Legal.

No tocante a este apontamento, a Secretaria de Controle Externo desta relatoria destacou que, no exercício em análise, não foi aplicado o percentual mínimo oriundo da receita de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, como estabelece o “caput” do art. 190 da Lei Orgânica do Município de Várzea Grande-MT.

(…)

Oportunizada a defesa, o Gestor suscitou, preliminarmente, incidente de inconstitucionalidade atinente à disparidade existente entre os percentuais mínimos de aplicação obrigatória no ensino, transcritos no art. 212 da Constituição Federal de 1988 e no art. 190 da Lei Orgânica Municipal (fls. 20, doc. nº 110611/2015).

Para tanto, sustentou o defendente que a vinculação de receitas de impostos em índices maiores que o previsto na Constituição Federal de 1988, viola o disposto no art. 167 da Magna Carta e também a regra constitucional referente à competência privativa do Poder Executivo para o planejamento orçamentário e a propositura de legislação atinente à elevação daquela despesa.

(…)

Conclamado a pronunciar-se, o Parquet de Contas pontuou quanto à impossibilidade de desconsiderar o percentual previsto na Lei Orgânica municipal, já que, com base na teoria Cliquet, não é possível retroceder o patamar conquistado nas hipóteses de proteção de um direito individual e social (fls. 16, doc. nº 129361/2015).

Destacou assim, que a questão não comporta discussão sobre a inconstitucionalidade da matéria, tendo em vista as divergências existentes no próprio Supremo Tribunal Federal, as quais não seriam facilmente dirimidas no âmbito desta E. Corte de Cortas, muito embora haja a competência para a declaração incidental de inconstitucionalidade de normas, conforme Súmula 347 do STF.

(...)

Feitas tais considerações, entendo que assiste razão ao defendente, quanto à inconstitucionalidade do art. 190 da Lei Orgânica do Município de Várzea Grande-MT, pois que, de acordo com o inciso III do art. 165 e o inciso IV do art. 167, ambos da Constituição Federal de 1988, é de competência do Poder Executivo municipal o planejamento orçamentário e a correlata elaboração da proposta de lei orçamentária, a qual fixará a política pública governamental adotada na alocação dos recursos dentro do âmbito municipal.

(...)

Posto isto, em observância à transcendência dos motivos determinantes das decisões do Supremo Tribunal Federal, acolho a preliminar da defesa, afastando a incidência do disposto no art. 190 da Lei Orgânica do Município de Várzea Grande-MT em caráter incidental, reconhecendo, por consequência, o cumprimento pelo Gestor da aplicação do mínimo de 25% das receitas dos impostos na manutenção do ensino, como estabelece o art. 212 da Constituição Federal de 1988, motivo pelo qual, também, afasto a irregularidade.

(...)”. (grifou-se).

Decisão (Trechos):

“(…)

O Município aplicou na manutenção e no desenvolvimento do **ensino** o equivalente a **26,36%** do total da receita resultante dos impostos municipais, compreendida a proveniente das transferências estadual e federal, atendendo ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal (...).

(...)

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, (...) por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com o Parecer nº 4.471/2014 do Ministério Público de Contas, emite **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas de governo da Prefeitura Municipal de Várzea Grande, exercício de 2014 (...). (grifou-se).

Precedente 04

Parecer Prévio nº 4/2015 – Tribunal Pleno.

Processo nº 8.176-0/2014.

Interessado: Governo do Estado de Mato Grosso.

Ementa:

PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2014 DO GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. RECOMENDAÇÃO AO PODER LEGISLATIVO ESTADUAL QUE DETERMINE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO A ADOÇÃO DE MEDIDAS CORRETIVAS (...).

Voto condutor da decisão (Trechos):

“(…)

LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

- Educação

Em 2014, o Estado de Mato Grosso aplicou na manutenção e desenvolvimento do ensino o valor de R\$ 2.057.537.189,92 (dois bilhões, cinquenta e sete milhões, quinhentos e trinta e sete mil, cento e oitenta e nove reais e noventa e dois centavos), correspondente a 27,69% da receita de impostos e transferências (R\$ 7.430.903.080,05), cumprindo o limite mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal.

Dentro desse campo, o artigo 245 da Constituição Estadual, de forma diferenciada da Carta Magna, estipula que o Estado deve destinar o percentual mínimo de 35% na manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, a equipe técnica, no relatório preliminar, informou que o Estado não atingiu esse percentual; porém, destacou que, considerando a jurisprudência desta Corte de Contas e do Supremo Tribunal Federal, tal fato não foi apontado como irregularidade.

Explico: nas contas anuais do exercício anterior (processo 75493/2014), esse fato ainda foi apontado como irregularidade. Contudo, acatou-se a preliminar de inconstitucionalidade suscitada pela defesa com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

De acordo com as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 820/RS e 4102/RJ, o estabelecimento pelo Poder Legislativo de um percentual de aplicação no ensino superior a maior do que o previsto na Constituição Federal, ou seja, de uma regra de aumento de despesa pública, viola o art. 165, III da CF, segundo o qual a iniciativa das leis que disponham sobre matéria orçamentária é privativa do chefe do Poder Executivo.

Diante dessas razões, no teor do Parecer Prévio 6/2014 consta recomendação à Assembleia Legislativa de Mato Grosso que promova a adequação do artigo 245 da Constituição Estadual ao artigo 212 da Constituição Federal. Contudo, ela não foi promovida.

Assim sendo, irei recomendar novamente ao Poder Legislativo Estadual que adeque a norma estadual à Constituição Federal.

(...)”. (grifou-se).

Decisão (Trechos):

“(…)

No exercício de 2014, o Estado de Mato Grosso aplicou na **manutenção e desenvolvimento do ensino** o valor de R\$ 2.057.537.189,92 (dois bilhões, cinquenta e sete milhões, quinhentos e trinta e sete mil, cento e oitenta e nove reais e noventa e dois centavos), correspondente a 27,69% da receita de impostos e transferências (R\$ 7.430.903.080,05), observando o limite mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal.

(…)

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, (...) por unanimidade, acompanhando o voto do Relator, que acolheu as sugestões dos Conselheiros José Carlos Novelli e Waldir Júlio Teis, e contrariando o Parecer 3.152/2015 do Ministério Público de Contas, rejeita a preliminar de sobrestamento e emite **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas de Governo do Estado de Mato Grosso, exercício de 2014 (...).

(...)”. (grifou-se).

Precedente 05

Parecer Prévio nº 5/2011 – Tribunal Pleno.

Processo nº 6.084-4/2011.

Interessado: Governo do Estado de Mato Grosso.

Ementa:

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2010. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO. RECOMENDAÇÕES AO PODER LEGISLATIVO PARA QUE DETERMINE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL A ADOÇÃO DE MEDIDAS CORRETIVAS.

Voto condutor da decisão (Trechos):

“(…)

IRREGULARIDADE RELATIVA AO LIMITE CONSTITUCIONAL MÍNIMO DE APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Inicialmente, registre-se que essa irregularidade também foi apontada na apreciação das Contas de Governo dos exercícios de 2007, 2008 e 2009.

A Equipe Técnica apontou como irregularidade gravíssima, atribuída ao Governador SILVAL DA CUNHA BARBOSA, a não aplicação do percentual mínimo de 35% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsão do art. 245 da Constituição Estadual. A aplicação pelo Poder Executivo Estadual de R\$ 1,441 bilhão (um bilhão e quatrocentos e quarenta e um milhões) em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino correspondeu ao percentual de 29,97% da base de cálculo, não atingindo assim aquele percentual mínimo de 35% (Item 4.4.2.2.5).

Noutro norte de entendimento, o parecer ministerial sedimenta que a aplicação de 29,97% da receita base na manutenção e no desenvolvimento do ensino no Estado, embora inferior ao previsto na CE/MT, respeitou o limite constitucional estatuído em âmbito nacional, razão pela qual não teria esta irregularidade o condão de macular o juízo opinativo deste parecer prévio, mas seria apto a ensejar uma sugestiva admoestação governamental para que se atente ao quanto preceituado no âmbito estadual.

(...)

No lanço de uma singela análise dos recentes pareceres prévios, emitidos por esta Corte de Contas, é possível constatar que, no último triênio de apreciação das Contas de Governo do Estado, esta Corte de Contas tem se manifestado pela regularidade da aplicação de recursos públicos estaduais, na manutenção e no desenvolvimento do ensino, em percentual igual ou superior a 25%, mas inferior a 35% da Receita Líquida de Impostos e Transferências, optando assim por tomar o parâmetro nacional como percentual paradigma para análise das contas anuais de governo do Estado.

(...)

Diante da fundada controvérsia jurídica acerca da constitucionalidade de norma constitucional, de iniciativa do Legislativo, dispor sobre percentuais de despesas orçamentárias, bem como diante da trienal progressão do percentual da aplicação da receita de impostos e transferências, pelo Estado de Mato Grosso, na manutenção e desenvolvimento do ensino (exercício de 2009 = 28,21%, exercício de 2008 = 25,16%, exercício de 2007 = 26,05%), não se afigura razoável a emissão de juízo negativo das vertentes contas em decorrência do não alcance do percentual orçamentário estatuído pela normativa constitucional estadual, a despeito da possível e adequada recomendação para que o Executivo adote as medidas constitucionais cabíveis se entende também inconstitucional o dispositivo estadual em comento.

Ademais, verifico que a Resolução Normativa n.º 17/2010 desta Corte de Contas, que atualizou a classificação das irregularidades para apreciação e julgamento das contas anuais de governo e de gestão, considerou como irregularidade gravíssima apenas o descumprimento do limite mínimo de 25% previsto na Carta Magna, não fazendo referência à norma estadual.

Assim sendo, considero sanada a irregularidade. (grifou-se).

Decisão (Trechos):

“(...)

O Governo de Mato Grosso aplicou o montante de R\$ 1.440.922.534,01 (um bilhão, quatrocentos e quarenta milhões, novecentos e vinte e dois mil, quinhentos e trinta e quatro reais e um centavo) na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), correspondendo a 29,97% do total da receita proveniente de impostos estaduais e transferências da União, atendendo ao disposto no art. 212 da Constituição Federal de 1988.

(...)

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, (...) por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com o Parecer n.º 2.906/2011 do Ministério Público de Contas, emite PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais do Governo do Estado de Mato Grosso, exercício de 2010 (...). (grifou-se).

Parecer Prévio nº 5/2012 – Tribunal Pleno.

[Processo nº 6.736-9/2012.](#)

Interessado: Governo do Estado de Mato Grosso.

Ementa:

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2011. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO. RECOMENDAÇÕES AO PODER LEGISLATIVO PARA QUE DETERMINE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL A ADOÇÃO DE MEDIDAS CORRETIVAS.

Voto condutor da decisão (Trechos):

“(…)

11.1 Não aplicação do percentual mínimo na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 245 da Constituição Estadual). Em 2011, o Estado deixou de aplicar R\$ 343.958.229,21 da receita de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino. No ano, foram investidos R\$ 1.551.390.187,93 em recursos com manutenção e desenvolvimento do ensino, correspondente a 28,65% da receita de impostos e transferências. O valor apurado está 6,35 pontos percentuais abaixo do limite mínimo de 35% estabelecido no art. 245 da Constituição Estadual. Item Limites Constitucionais de Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e com Saúde no Estado.

O gestor justificou às fls. 3.764/3.765-TCE, que o Estado de Mato Grosso vem aplicando na manutenção e desenvolvimento do ensino o que determina a Constituição Federal, ou seja, o mínimo de 25% da Receita Líquida de Impostos e Transferências. Ademais, o planejamento do Estado de Mato Grosso (PPA, LDO e LOA) vem sendo elaborado, considerando o limite da Constituição Federal.

(…)

Percebe-se que na apreciação das contas de Governo do Estado em exercícios anteriores, na emissão de pareceres prévios este Tribunal constatou que houve a aplicação do percentual conforme disciplina a Constituição da República (...).

Comparando o percentual fixado pela Constituição da República, no que diz respeito à manutenção e desenvolvimento do ensino no estado, nota-se que, no exercício de 2011, foi aplicado o percentual acima do patamar mínimo nacional, ou seja, o equivalente a 28,65%, da receita proveniente de impostos e transferências.

Por outro lado, a classificação das irregularidades descritas no Regimento Interno deste Tribunal, e alterada mediante a redação dada pela Resolução Normativa nº 17/2010, é clara no que se refere ao limite constitucional/legal, conforme transcrito:

“AA 01. Limite Constitucional/Legal-Gravíssima_01. Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal).” (sem destaque no original).

Vale ressaltar, que foi aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino o percentual acima do percentual mínimo previsto na Carta Magna Federal. Vislumbro também, que o planejamento (orçamentário/financeiro) do Estado de Mato Grosso, vem sendo elaborado de acordo com os limites previstos na Constituição Federal/1988 e demais instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA).

Deixo de analisar também a questão sob o prisma da constitucionalidade, haja vista que já houve o enfrentamento do tema no exercício anterior, o que a torna superada, e penso que essa irregularidade relacionada à Constituição Estadual deve ser suprimida para os próximos exercícios.

Desse modo, até por coerência, mantenho integralmente este entendimento e em decorrência de que o gestor cumpriu o que determina a Constituição da República, e esta se sobrepõe à Constituição Estadual. Por isso afasto a irregularidade. (grifou-se).

Decisão (Trechos):

“(…)

o Estado aplicou o valor R\$ 1.551.390.187,93 em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, valor esse que corresponde a 28,65% da receita de impostos e transferências, atendendo o percentual mínimo de 25% previsto na Constituição da República.

(…)

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, (...) por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator, que acolheu as sugestões do Conselheiro Presidente José Carlos Novelli e do Conselheiro Antônio Joaquim, no sentido de, respectivamente, regularizar a situação do Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores do Estado – MT SAÚDE e a reposição ao FUNDEB referente ao valor do repasse a menor no exercício de 2011, e de acordo com o Parecer nº 1.614/2012 do Ministério Público de Contas, emite PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação das contas de Governo do Estado de Mato Grosso, exercício de 2011. (grifou-se).

Precedente 07

Parecer Prévio nº 4/2010 – Tribunal Pleno.

Processo nº 7.001-7/2010.

Interessado: Governo do Estado de Mato Grosso.

Ementa:

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2009. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO. RECOMENDAÇÕES AO PODER LEGISLATIVO PARA QUE DETERMINE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL A ADOÇÃO DE MEDIDAS CORRETIVAS.

Voto condutor da decisão (Trechos):

“(…)

7. Aplicação, pelo estado de Mato Grosso, no exercício de 2009, de 28,21% da receita de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, percentual inferior ao limite mínimo de 35% previsto no art. 245, caput da Constituição Estadual;

De acordo com a justificativa apresentada pela defesa, o estado de Mato Grosso vem aplicando na manutenção e no desenvolvimento do ensino, tal como determina a Constituição Federal, o mínimo de 25% da Receita Líquida de Impostos e Transferências. Por sua vez, a equipe de análise do balanço constatou que esse limite foi alcançado e superado em 3,21%.

Esclarece, ainda, que em exercícios anteriores o Tribunal de Contas exigiu para o exame das contas do Governo o limite mínimo previsto na Constituição Federal, motivo pelo qual o planejamento do estado de Mato Grosso (PPA, LDO e LOA) vem sendo elaborado com base nesse limite, em cumprimento ao que determina a Constituição Federal e demais instrumentos de planejamento citados.

A comissão, por sua vez, mantém a irregularidade, argumentando que a Constituição Estadual, em seu artigo 245, elevou esse percentual mínimo para 35% e que não constatou qualquer ação direta de inconstitucionalidade reduzindo a percentagem obrigatória de 35% para 25% (...).

(…)

Caso se opte pela permanência desse percentual na Constituição do Estado, devem ser adotadas medidas para o seu efetivo cumprimento, não se admitindo, porém, em um estado democrático de direito, que os governantes não se submetam às leis e transformem a Constituição Estadual em letra morta, em simples “folha de papel”.

Destaco, ainda, que este Tribunal, ao apreciar as contas de governo do Executivo Estadual, para fins de emissão de parecer prévio, tem adotado como parâmetro a Constituição Federal, motivo pelo qual considero que a aplicação de 28,20% da receita base na manutenção e no desenvolvimento do ensino no Estado não possui o condão de desaprovar as contas, recomendando-se, no entanto, a avaliação política suscitada.

(...)”. (grifou-se).

Decisão (Trechos):

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico (artigo 212 da CF)

Receita Base R\$	Valor Aplicado R\$	% aplicado sobre a receita base	% Limite Mínimo	Situação
4.404.430.298,72	1.242.299.552,35	28,20	25	<u>Regular</u>

(...)

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, (...) por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer n. 3.912/2010 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, emite **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do Governo do Estado de Mato Grosso, exercício de 2009 (...). *(grifou-se)*.