

IMPOSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO ESTADUAL EM MUNICÍPIO EM RAZÃO DE DESCUMPRIMENTO DO FUNDEF

Autoria:

Sidnei Di Bacco

Advogado

Dispõe a Constituição Federal:

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Repete a Constituição do Paraná:

Art. 20. O Estado não intervirá nos Municípios, exceto quando:

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;

A exegese das hipóteses de intervenção estadual em município deve ser literal e restritiva, não se admitindo o emprego de interpretação ampliativa. Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: [1]

O tratamento restritivo, constitucionalmente dispensado ao mecanismo da intervenção federal impõe que não se ampliem as hipóteses de sua incidência, cabendo ao intérprete identificar, no rol exaustivo do art. 34 da Carta Política, os casos únicos que legitimam, em nosso sistema jurídico, a decretação da intervenção federal nos estados-membros.

(STF, Intervenção Federal n. 591-9-BA, Rel. Ministro-Presidente Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 16/9/98, p. 42)

Todavia, a Lei 9424/1996 ampliou as hipóteses interventivas e autorizou-a em razão de descumprimento do FUNDEF:

Art. 11. Os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e desta Lei, sujeitando-se os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea e, e do art. 35, inciso III, da Constituição Federal.

O FUNDEF representa apenas 60% do total dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Veja-se a lição da doutrina especializada: [2]

Há, portanto, duas obrigações impostas pelo legislador constitucional. A primeira, de aplicar o mínimo de vinte e cinco por cento da receita de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino; a segunda, de aplicar o mínimo de sessenta por cento - do total destacado para manutenção e desenvolvimento do ensino - no ensino fundamental.

O legislador foi ainda mais adiante. No seu desígnio de fomentar e desenvolver a educação nacional, assinalou, no artigo 35, III, da Constituição Federal, que a não aplicação do mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino enseja a intervenção do Estado no Município.

Uma primeira dúvida. A observância por parte do administrador público da regra do artigo 212, que faz menção à *manutenção e desenvolvimento do ensino*, e o descumprimento da regra estatuída nos atos das disposições transitórias (Artigo 60), que faz menção ao ensino fundamental, configura o pressuposto material para a intervenção, já que o dispositivo que prevê a intervenção refere-se apenas à manutenção e desenvolvimento do ensino?

Filiamo-nos ao entendimento de que se o Município aplica os vinte e cinco por cento da receita de impostos na *manutenção e desenvolvimento do ensino*, seja ele fundamental, médio ou superior, não está configurada a hipótese interventiva. Trata-se de interpretação sistemática em consonância com o princípio geral do nosso ordenamento jurídico que é o da *não-intervenção* e com o princípio da *proporcionalidade*. Como a regra é a não-intervenção, os pressupostos materiais que a permitem não de ser interpretados taxativa e restritivamente, Carlos Maximiliano assinala: "Interpretam-se estritamente os dispositivos que instituem exceções às regras gerais firmadas pela Constituição" [MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 313]. Ademais, intervir no Município porque este, tendo observado o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, não aplicou o mínimo no ensino fundamental, afronta o princípio da proporcionalidade. Para tal descumprimento, o administrador sofreria as consequências do julgamento das suas contas por parte do Tribunal de Contas.

É forçoso dizer, ademais, que entendimento análogo, restritivo, aplica-se à hipótese de não observância, por parte do administrador, das regras fixadas na Lei Federal n. 9.424/96, que, regulamentando o disposto no artigo 60, §§ 1º a 7º, do ADCT, consignou as regras de funcionamento do FUNDEF - *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. O artigo 7º da

referida lei determina que os recursos do Fundo serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e exige que, pelo menos, sessenta por cento sejam aplicados para a remuneração dos profissionais do magistério.

Com efeito, o descumprimento dessa regra, bem como a de outras contidas na lei, tal qual já afirmamos em relação ao "caput" do artigo 60, do ADCT, poderá ensejar a responsabilização administrativa do gestor, pelo Tribunal de contas, mas não constitui pressuposto material da intervenção prevista no artigo 35, III, da Constituição Federal. A propósito, o Supremo Tribunal Federal, por meio de decisão liminar, em ação direta de inconstitucionalidade, considerou constitucional o artigo 11 da lei n. 9.424/96, que estatui:

"Artigo 11 - Os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no artigo 212 da Constituição Federal e desta Lei, sujeitando-se os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados, nos termos do artigo 34, inciso VII, alínea "e", e do artigo 35, inciso III, da Constituição Federal."

Ante a constitucionalidade desse dispositivo legal, poderíamos indagar se o descumprimento das regras do *Fundef*, além do descumprimento do artigo 212 da Lei Maior, não constituiria motivo para se decretar a intervenção. Continuamos entendendo que não. Conquanto estejamos diante de uma técnica legislativa deficiente, uma vez que, a partir de uma leitura rápida do texto legal, poderíamos supor que a possibilidade de intervenção alcançaria ambas as hipóteses, ou seja, não observância do artigo 212 da Constituição Federal, bem como as regras da Lei que instituiu o *Fundef*, o voto do Ministro-Relator, Otávio Galotti, esclarece a questão: [STF, ADIMC 1627-0/DF, Relator Ministro Octávio Galotti, DJU de 24.10.97]

"Chego, finalmente, ao artigo 11, que se limita a proporcionar meios, em sede adequada (Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios) à verificação da obediência ao artigo 212 da Constituição Federal, em face do que estabelecem os artigos 34 e 35 da mesma, o primeiro acrescido, pela Emenda n. 14-96, de nova alínea, autorizativa da intervenção federal nos Estados, com vistas a, especialmente, assegurar: "e" - a aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

O entendimento do Supremo Tribunal ratifica a competência do Tribunal de Contas para averiguar não só o cumprimento do artigo 212 da Constituição federal, mas também o cumprimento das regras do *Fundef*. Com efeito, as despesas efetuadas com base nesses dispositivos legais fazem parte das contas prestadas anualmente pelo prefeito. É dever do



Tribunal de Contas analisar a correta alocação das receitas públicas, bem como a legalidade de toda e qualquer despesa realizada pela municipalidade. Nada obstante, para efeito de intervenção, há que se levar em conta, repetimos, apenas o estatuído no artigo 212 da Lei Maior.

(itálico no original)

Destarte, a conclusão é mesmo irretocável: o descumprimento do índice mínimo previsto para as despesas com o ensino fundamental, por si só, não se presta a alicerçar a intervenção estadual em município.

É inconstitucional o art. 11 da Lei 9424/1996.

A medida interventiva exige a não aplicação do percentual mínimo da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino (25%), não se contentando, em consequência, com o simples inadimplemento da parcela referente ao ensino fundamental (15%).

NOTAS:

[1] MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 305, nota de rodapé n. 1.

[2] PASCOAL, Valdecir Fernandes. **A Intervenção do Estado no Município. O Papel do Tribunal de Contas**. Recife: Nossa Livraria, 2000, p. 60/65. O autor exerce o cargo público de auditor (substituto de conselheiro) no Tribunal de Contas de Pernambuco.