



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.13.007084-0

Representante: Kepler Cota Cavalcante Silva

Representado: Município de Timóteo

Objeto: Inconstitucionalidade da Lei n.º 1.914/1998

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei municipal. Vinculação do Fundo de Participação do Município. Inconstitucionalidade. Art. 167, § 4º, CF. Aplicação do princípio da não afetação.

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1 Preâmbulo

O Promotor de Justiça com atribuições na 3ª Promotoria de Justiça da Comarca de Timóteo, no uso de suas atribuições, representou a esta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade acerca da inconstitucionalidade da Lei n.º 1.914/1998, do Município de Timóteo.

Analisados os documentos enviados pela Casa de Leis, constatou-se a inconstitucionalidade do dispositivo fustigado.

Assim, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Tribunal de Justiça, resolve expedir a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

elaborador da norma impugnada dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

2 Das fundamentações jurídicas

2.1 DO TEXTO LOCAL IMPUGNADO

Eis o teor da lei fustigada:

Lei n.º 1.914, de 04 de agosto de 1998

Autoriza o Executivo Municipal a consignar, anualmente, no Orçamento do Município 01% (um por cento) dos recursos do FPM como contribuição ao Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Vale do Aço - CONSAÚDE

Art. 1º - Fica o Executivo Municipal autorizado a consignar anualmente no Orçamento do Município, como contribuição ao Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Vale do Aço - CONSAÚDE, a importância correspondente a 01% (um por cento) dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM.
[...]

2.2 LEI MUNICIPAL. VINCULAÇÃO DE RECURSOS PROVENIENTES DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO. ART. 161, IV E § 4º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

A inconstitucionalidade do dispositivo transcrito se afigura evidente.

Com efeito, o artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal, é elucidativo ao preceituar ser vedada a *vinculação de receitas* a órgão, fundo ou despesa, senão vejamos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

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.

[...]

§ 4.º 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.

Por sua vez, a Constituição Mineira reproduz a norma constitucional citada:

Art.161 – São vedados:

[...]

IV – a vinculação de receita de imposto a órgão, fundo ou despesas, ressalvadas:

[...]

e) a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamentos de débitos para com esta;

[...]

§ 4º - É permitida a vinculação dos recursos de que trata o art. 149 para os efeitos previstos no inciso IV, alínea e, deste artigo.

Pois bem.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Os fundos de participação são considerados receitas específicas, com previsão constitucional, decorrentes da transferência tributária obrigatória de parcela de receita arrecadada com **impostos** federais (IR e IPI) e, como tais, devem obedecer ao princípio da não afetação, sob pena de se presumir texto inútil ao art. 167, § 4º, da CR, acrescido pela EC n.º 3/93, em dissonância com as regras da boa hermenêutica.

Desse modo, não se cogitando, na hipótese trazida aos autos, de exceção constitucionalmente prevista ao princípio orçamentário em análise (art. 161, § 4º, CE), cuja incidência no âmbito municipal é devida em razão do princípio da simetria, dúvidas não restam que o art. 1º da Lei Municipal n.º 1.914/1998 vulnera o princípio da não afetação da receita, haja vista que estabelece a vinculação anual de 1,0% da receita oriunda do Fundo de Participação do Município, *composto do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e do imposto sobre produtos industrializados*, como contribuição a Consórcio Intermunicipal.

Segundo os ensinamentos de Kioshi Harada:

Os impostos, que são decretados independentemente de qualquer atuação específica do Estado, destinam-se a prover a execução de obras públicas e serviços públicos gerais¹.

Seguindo a mesma linha, Bernardo Ribeiro de Moraes explica com clareza que:

para alguns autores o que distingue o imposto é o destino especial do produto da respectiva arrecadação, que há de ser, sempre, o atendimento de necessidades coletivas e indivisíveis².

¹ HARADA. Kioshi. Direito Financeiro e Tributário, 5ª ed., Editora Atlas, SP, 1999, p. 85.

² MORAIS. Bernardo Ribeiro de. Compêndio de Direito Tributário. Rio de Janeiro, Forense, 1984, p.209.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Dessarte, o imposto tem, de regra, de acordo com o princípio da não-vinculação, destinação genérica e incerta, ao contrário, por exemplo, da taxa, que se caracteriza por satisfazer as necessidades individuais e divisíveis dos indivíduos, motivo pelo qual o produto da arrecadação desta última deve ter destinação específica.

Não podemos olvidar, ainda, que a finalidade da vedação da vinculação da receita oriunda de impostos é, além de garantir o sentido democrático e distributivo da receita de impostos, evitar o engessamento das verbas públicas, o que poderia impedir o administrador público de ter a discricionariedade e liberdade para aplicá-las onde se mostrem mais necessárias, tendo em vista o interesse coletivo. Busca-se, assim, resguardar a independência do Poder Executivo.

De efeito, afetando-se previamente a receita municipal advinda do Fundo de Participação, que, como cedição, constitui a principal fonte de receitas dos entes de terceiro grau, a órgão, fundo ou despesa específica, haverá má ingerência e desperdício de recursos em certas áreas, *in casu*, com consórcio intermunicipal, e falta em setores essenciais à coletividade (saúde, educação, segurança, transporte, etc), com comprometimento da legitimidade e da funcionalidade orçamentária.

Segundo a doutrina de Misabel Derzi, o princípio da não-afetação da receita de impostos tem, pelo menos, duas funções:

A primeira, evidente, é mais técnica. Trata-se de regra complementar à contabilização do orçamento pelo bruto e um dos aspectos da universalidade. As receitas devem formar uma massa distinta e única, cobrindo o conjunto das despesas. Somente assim será possível o planejamento. Se avultam as vinculações, feitas pelo legislador tributário ao criar o imposto, ficando a receita comprometida por antecipação, cassar-se-á a faculdade de programar por meio da lei orçamentária, de planejar e de estabelecer prioridades. Sendo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

expressão da universalidade, a não afetação da receita também reforça a legalidade, o controle parlamentar e a idéia de planejamento integrado. A segunda função, mais relevante do que a primeira, prende-se ao caráter acentuadamente redistributivo dos impostos³.

Sobre o tema, o Pretório Excelso, guardião da Constituição da República, reiteradamente, julga procedentes as Ações Diretas de Inconstitucionalidade versando acerca da vinculação de impostos a determinadas finalidades, como observa-se:

- Majoração de alíquota de ICMS. Vinculação a órgão, fundo ou despesa. Inconstitucionalidade.
- O Plenário desta Corte, ao julgar o RE 213.739, que versava caso análogo ao presente, declarou a inconstitucionalidade dos arts. 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º e 9º da Lei 6.556, de 30 de novembro de 1989, bem assim das Leis ns. 7.003, de 27 de dezembro de 1990, 7.646, de 26 de dezembro de 1991, e 8.207, de 30 de dezembro de 1992, todas do Estado de São Paulo, por haver entendido que 'a teor do disposto no inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal, é vedado vincular receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. A regra apanha situação concreta em que lei local implicou majoração do ICMS, destinando-se o percentual acrescido a um certo propósito – aumento de capital de Caixa Econômica, para financiamento de programa habitacional'.

Dessa orientação divergiu o acórdão recorrido.
Recurso extraordinário conhecido e provido⁴.

Reajuste automático de vencimentos vinculado à arrecadação do ICMS e a índice de correção monetária. Inconstitucionalidade. Lei Complementar n. 101/93 do Estado de Santa Catarina. Reajuste automático de vencimentos dos servidores do Estado-membro,

³ DERZI. Misabel Abreu Machado, em nota de atualização na obra de Aliomar Baleeiro, Direito Tributário Brasileiro, 11 ed., Ed. Forense, 1999, p. 199/0.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 190.050. Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 7 dez 1999, Primeira Turma, DJ de 01/02/08.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

vinculado ao incremento da arrecadação do ICMS e a índice de correção monetária. Ofensa ao disposto nos artigos 37, XIII; 96, II, *b*, e 167, IV, da Constituição do Brasil. Recurso extraordinário conhecido e provido para cassar a segurança, declarando-se, incidentalmente, a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 101/93 do Estado de Santa Catarina⁵.

No mesmo sentido decidiu o eg. Tribunal de Justiça de Minas Gerais em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face de leis desse Município de Timóteo:

Ação Direta de Inconstitucionalidade das Leis nos 1.180/90 e 1.181/90 do Município de Timóteo - Vinculação da receita dos impostos municipais - Competência. - Não compete ao Tribunal de Justiça apreciar e julgar inconstitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República, mas tão somente em relação à Carta Estadual. - São inconstitucionais as expressões “[...] dos impostos [...] de competência municipal”, constantes dos §§ 3os dos arts. 2os das Leis nos 1.180/90 e 1.181/90 do Município de Timóteo, uma vez que afrontam o disposto no art. 161, inciso IV, da Constituição Mineira, que veda a vinculação da receita de imposto a qualquer órgão, fundo ou despesa, salvo as exceções previstas constitucionalmente. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 64 - Comarca de Coronel Fabriciano - Relator: Des. Francisco Figueiredo. Fonte: Revista Jurisprudência Mineira, v. 120, p. 44/46.

Noutra oportunidade, o TJMG assim se manifestou:

CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - AÇÃO DE COBRANÇA
- CONTRIBUIÇÃO MENSAL PELA PARTICIPAÇÃO DO

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 218.874. Rel. Min. Eros Grau, j. 7 nov 2007, Plenário, *DJ* de 01/02/08.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

MUNICÍPIO EM ASSOCIAÇÃO - PROVA DA FILIAÇÃO - LEI MUNICIPAL - VINCULAÇÃO DO PAGAMENTO A PERCENTUAL DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - ART. 167, INC. IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - VEDAÇÃO À AFETAÇÃO DE RECEITAS DE IMPOSTOS - INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA MUNICIPAL - SUBMISSÃO DO INCIDENTE À CORTE SUPERIOR.167IVCONSTITUIÇÃO FEDERAL1 - Se a prova produzida nos autos é indiciária da existência do vínculo entre o Município e a Associação dos Municípios no período referido na inicial da demanda, não há falar no descabimento do pedido cobrança com amparo na ausência da relação jurídica entre as partes.2 - Verificando-se que os arts. 1º e 3º da Lei n.º 2.467/97, do Município de São Sebastião do Paraíso, ao atrelar o pagamento de contribuição associativa a um percentual sobre as parcelas oriundas do repasse do Fundo de Participação dos Municípios, viola o princípio da não-afetação das receitas, estampado no art. 167, inc. IV, da Constituição da República, cabe submeter a arguição de inconstitucionalidade desse dispositivo à Corte Superior, em observância ao princípio da reserva de plenário (CR, art. 97) e ao disposto nos arts. 480 a 482 do CPC e arts. 248 e 249 do RITJMG.167IVConstituição CR97480482CPC3 - Questão de inconstitucionalidade afetada à Corte Superior.
(106470708158710011 MG 1.0647.07.081587-1/001(1), Relator: EDGARD PENNA AMORIM, Data de Julgamento: 03/12/2009, Data de Publicação: 17/03/2010) [grifo nosso]

Conclui-se, então, que o art. 1º da Lei n.º 1.914/1998, do Município de Timóteo, vincula receitas públicas e imobiliza a gestão pública municipal, o que vai de encontro ao princípio da não-vinculação de receitas, expresso no artigo 161, IV, da Constituição Estadual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

3 Conclusão

Ante o exposto, considerando a inconstitucionalidade da legislação apontada;

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo que para tanto é seu dever constitucional o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

Considerando, também, a possibilidade do autocontrole da constitucionalidade pelo próprio Poder Legiferante, na sua condição de canal legítimo para a adequação do sistema infraconstitucional aos ditames constitucionais;

Considerando, por fim, que a *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV da Lei Federal n.º 8.625/93;

RECOMENDA a Vossa Excelência, nos termos e condições adiante fixados, a **revogação** da Lei n.º 1.914/1998, do Município de Timóteo.

Esta Coordenadoria, nos termos do inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, fixa o prazo de trinta dias, a contar da data do recebimento desta, para que Vossa Excelência cumpra, em sendo esse o entendimento, a presente recomendação, nos termos da disposição anterior .



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Na ocasião, também nos termos do disposto no inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, requisita diretamente a Vossa Excelência :

- a) divulgação adequada e imediata da presente recomendação;
- b) informações por escrito, no prazo de dez dias, contados a partir do vencimento do prazo de trinta dias acima fixado, sobre o cumprimento ou não da presente recomendação.

Belo Horizonte, 21 de novembro de 2013.

ELAINE MARTINS PARISE
Procuradora de Justiça
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade