



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA VARA CÍVEL DA
COMARCA DE NOVA IGUAÇU - RJ.**

IC MPRJ 2017.005417149

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** (MPRJ), pelo Grupo de Atuação Especializada em Educação (GAEDUC), apresentado pela Promotora de Justiça que a presente subscrevem, vem, perante este r. Juízo, com fundamento nos artigos 129, inciso III, da Constituição da República e 34, inciso VI, da Lei Complementar Estadual n. 106/03, ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
com pedido de tutela de urgência

em face do **MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU**, pessoa jurídica de direito público com CNPJ: 29.138.278/0001 e sede na Rua Athaide Pimenta de Moraes, 528 Centro • Nova Iguaçu, Rio de Janeiro CEP: 26.210-190, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos.



SUMÁRIO

I – DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA	2
II - DOS FATOS E DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS	2
III – DA TUTELA DE URGÊNCIA.....	9
IV – DOS PEDIDOS DE TUTELA DE URGÊNCIA	13
V – DOS PEDIDOS PRINCIPAIS E DEMAIS REQUERIMENTOS	14

I – DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

1. A presente ação civil pública tem por escopo a obtenção de ordem judicial visando ao estrito e regular cumprimento de normas constitucionais e legais acerca do financiamento das ações estatais de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) no Município de Nova Iguaçu.
2. Conforme se infere das informações e documentos colacionados aos autos, as receitas a que se referem o artigo 212, *caput*, da Constituição da República e o artigo 69, *caput*, e parágrafo 5º, da LDB (25% da receita resultante de impostos, incluindo transferências constitucionais) **não são repassadas, mensal e continuamente, a conta específica gerida, com exclusividade, pelo Secretário Municipal de Educação de Nova Iguaçu**.
3. Em outras palavras, os recursos das receitas resultantes dos impostos são carregados a contas que têm como unidade gestora a Prefeitura de Nova Iguaçu, e que se destinam ao pagamento das despesas de **todas as Secretarias daquele Município**,



incluindo a de Educação – irregularidade que se pretende seja sanada por meio da presente ação civil pública.

II – DOS FATOS E DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

O REPASSE DOS VALORES CORRESPONDENTES A 25% DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS, INCLUINDO TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS, A SEREM APLICADOS EM AÇÕES DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DEVE SER FEITO IMEDIATAMENTE AO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA EDUCAÇÃO, EM CONTA ESPECÍFICA E EM PRAZOS PREDETERMINADOS (ARTIGO 212, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E ARTIGO 69, PARÁGRAFO 5º, DA LDB)

4. Este GAEDUC, em outubro de 2018, recebeu pedido de auxílio para a condução do IC nº MPRJ 2017.0541719 que possui como objeto fiscalizar e acompanhar a realização dos repasses mensais e contínuos e depósito permanente dos recursos a que se referem as disposições dos artigos 212, caput e §5º da CRFB, artigo 69, caput e §5º da LDB, artigo 60 do ADCT e disposições das Leis 11494/2007 e 12858/2013 para contas específicas a serem geridas com exclusividade pelo Secretário Municipal de Educação, no presente caso, do município de Nova Iguaçu.

5. Ao longo das investigações, conduzidas afinal por este GAEDUC no referido IC, constatou-se que **o Município de Nova Iguaçu não possui conta específica** para depósito dos 25% das receitas de impostos e transferências constitucionais a que se referem o artigo 212, *caput*, da Constituição da República e o artigo 69, *caput*, e parágrafo



5º, da LDB¹ ((fls. 122, 272 e 287 do IC nº 2017.005417149), conforme informado expressamente pela Consultoria Jurídica do referido município e que a ordenação das despesas da Educação são feitas pelo Secretário Municipal de Educação em conjunto com o Secretário Municipal de Planejamento e Gestão (fls. 92 do IC 2017.005417149).

6. De posse de tais informações, este GAEDUC expediu no IC 2017.005417149, as fls. 237/241, a Recomendação 004/2019/GAEDUC, datada de 07/01/2019 a fim de que:

- a) O município reservasse o percentual mínimo de 25% da receita resultante de impostos para efetiva aplicação em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino;
- b) O município efetivamente realizasse as despesas com as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino com a aplicação dos recursos advindos dos 25% supramencionados;
- c) O município providenciasse em 30 dias a abertura de conta específica e individualizada para os recursos destinados ao custeio da Educação (próprios ou 25% da receita de impostos e transferências legais e constitucionais);
- d) O município promovesse a alteração legislativa necessária, no prazo máximo de 30 dias, para tornar a Secretária Municipal de Educação a ordenadora das despesas dos recursos voltados para Educação.

4. Tal recomendação foi recebida pessoalmente pelos Prefeito, Secretário de Planejamento, Administração e Gestão e Secretária de Educação no dia 10/04/2018, com



relação aos dois primeiros e 15/04/2018 com relação a última (fls. 245/250) e até o presente momento permanece sem atendimento, já que na resposta apresentada consta que de fato a conta específica para depósito das receitas referidas no artigo 212, CRFB não existe, não havendo nem mesmo menção a possibilidade de ajustar sua conduta aos preceitos legais (fl. 253).

5. Assim, diante da caracterizada omissão do Município de Nova Iguaçu, não restou ao Ministério Público outra opção senão ajuizar a presente ação civil pública, a fim de ver cumpridas as normas constitucionais e legais acerca do financiamento das ações estatais de MDE.

6. O artigo 205 da Constituição da República dispõe que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

7. A fim de que o direito social à educação seja, de fato, implementado em favor de todos, a Constituição da República previu, em seu artigo 212, os recursos mínimos a serem aplicados em ações de MDE: *“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”*.

8. Apesar da previsão constitucional – que configura garantia mínima ao direito à educação -, os Municípios podem prever, em suas leis orgânicas, percentuais superiores a 25%, para fim de aplicação anual da receita resultante de impostos em ações de MDE. Não foi o caso do Município de Nova Iguaçu, que manteve o patamar de 25% no artigo 173, §1º da sua Lei Orgânica: *“O Município aplicará, anualmente, nunca menos de*



25% (vinte cinco por cento) da receita resultante de impostos independentemente das transferências recebidas do Estado e da União na manutenção e no desenvolvimento do ensino”.

9. Em conformidade com a regra constitucional, que adota a educação como política pública prioritária dos entes federativos - e nesse sentido vincula seu custeio por meio de receitas provindas de impostos -, a LDB disciplina, em seu artigo 69, parágrafo 5º, a forma de repasse dos recursos destinados ao custeio de ações de MDE.

10. Sendo assim, o repasse ocorrerá imediatamente **ao órgão responsável pela educação do respectivo ente**, nos prazos fixados pela própria legislação², ensejando o atraso correção monetária e responsabilização civil e criminal das autoridades competentes³.

11. Com efeito, **o direito à educação não pressupõe, apenas, a criação de conta bancária aberta estritamente para o propósito de movimentação de seus recursos, mas também a autonomia do órgão responsável pela educação para a sua gestão.**

² Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. [...]

§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente **ao órgão responsável pela educação**, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente (grifo nosso).

³ § 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.



12. Na mesma linha, dispõe o Manual do FUNDEB⁴, elaborado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE):

[...] a movimentação dos recursos financeiros creditados na conta bancária específica do Fundo deverá ser realizada pelo(a) Secretário(a) de Educação (ou o responsável por órgão equivalente) do respectivo governo, solidariamente com o Chefe do Poder Executivo, atuando mediante delegação de competência deste, para atuar como ordenador de despesas desses recursos, tendo em vista a sua condição de gestor dos recursos da educação, na forma do disposto no art. 69, § 5º, da Lei nº 9.394/96.

13. Também o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) já teve a oportunidade de expressar:

RECURSO ORDINÁRIO. PREFEITURA MUNICIPAL. INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. RECURSOS DESTINADOS À EDUCAÇÃO. REPASSE ABAIXO DO MÍNIMO EXIGIDO. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. A Lei n. 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, determina no § 5º do art. 69 que os recursos específicos da educação sejam repassados ao órgão responsável. Este Tribunal, por meio da Instrução Normativa n. 08/04, em seu art. 1º, § 7º, dispõe que os recursos a serem repassados nos termos do § 5º deste artigo deverão ser depositados em conta corrente bancária específica.

2. A falta de utilização da conta bancária específica para a movimentação dos recursos financeiros, além de ser imposição legal, inviabiliza a evidenciação das disponibilidades financeiras e o adequado controle de sua aplicação pelos órgãos de controle interno e externo, facilitando a ocorrência de fraudes⁵.

⁴Disponível em <http://srvapp02.mp.rn.gov.br:8080/caopArquivos/arquivos/caopcidadania/manual_fundeb---MPGO2.pdf>

⁵ Acórdão no Recurso Ordinário nº 952116, Relator Conselheiro Mauri Torres; grifos nossos.



14. E, em outra ocasião, o mesmo TCE-MG assentou o seguinte:

RECURSO ORDINÁRIO – PREFEITURA MUNICIPAL – PRELIMINAR – CONHECIMENTO – PREJUDICIAL DE MÉRITO – AFASTADA A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL – REJEIÇÃO DA PRELIMINAR DE MÉRITO ARGUIDA PELO RECORRENTE – MÉRITO – MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO – MDE – OBRIGATORIEDADE DE CONTA CORRENTE ESPECÍFICA – PRECEDENTES (PROCESSOS N. 774817, 757848, 896580) – NEGADO PROVIMENTO.

1 - É obrigatória a utilização de conta-corrente específica para movimentação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como do repasse no montante mínimo exigido ao órgão responsável pela educação.

2 - Nega-se provimento ao recurso ordinário para manter a decisão recorrida⁶.

15. Por fim, mas não menos importante, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM-RJ) já recomendou a esse ente “*que seja adotado o procedimento prescrito no § 5º do art. 69 da LDB, a fim de que os recursos da MDE sejam repassados automaticamente à Secretaria Municipal de Educação*”⁷.

16. Vale lembrar que o artigo 69, parágrafo 5º, da LDB, preconiza que o repasse dos valores referidos no artigo 212, *caput*, da Constituição da República (25% da receita resultante de impostos, incluindo transferências constitucionais) deve ser feito ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos: (i) recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia; (ii) recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia; e (iii)

⁶ Recurso Ordinário nº 932738 (grifo nosso).

⁷ Parecer prévio favorável à aprovação das contas de governo da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro atinentes ao exercício de 2016.



recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

17. Como se vê, a regra legal do artigo 69, parágrafo 5º, da LDB, não decorre de mero capricho do legislador, senão da necessidade de se atribuir ao Secretário de Educação e às demais unidades executoras das ações de MDE a *previsibilidade* e a *segurança* necessárias a um planejamento mais aderente à realidade, bem como a uma mais eficiente execução da despesa, consentânea com o percentual de *aplicação* previsto na Constituição.

18. Rememore-se, quanto a esse aspecto, que a despesa pública⁸ possui três estágios, a saber empenho⁹, liquidação¹⁰ e pagamento¹¹, e o ordenador é justamente a autoridade administrativa que possui poderes e competência para empenhar, liquidar e pagar as despesas ou, de outra forma, desautorizá-las ou cancelá-las.

19. Nos termos do parágrafo 1º do artigo 80 do Decreto-lei n. 200/67, o “ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de

⁸ A despesa pública pode ser conceituada como o conjunto de dispêndios do Estado ou de outra pessoa jurídica de direito público, autorizados no orçamento, para o funcionamento e manutenção dos serviços prestados à sociedade, por meio de realização de obras e prestação de serviços públicos.

⁹ Nos termos do art. 58 da Lei nº 4.320/1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, “o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.”

Em outras palavras, o empenho é o compromisso assumido pela Administração Pública no sentido de efetuar determinado pagamento, e por parte do fornecedor, implica no compromisso de prestar serviço ou entregar bem. O empenho ocorre em duas etapas: a autorização, que consiste na verificação no orçamento da existência de crédito orçamentário suficiente para a realização daquela despesa; e a formalização, que ocorre com a elaboração da nota de empenho, com todos os dados referentes à compra e contratação.

¹⁰ A liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, e depende da entrega da mercadoria ou conclusão do serviço; conferência por parte da Administração; processamento pela contabilidade, que viabilizará o pagamento.

¹¹ A terceira etapa é o pagamento do fornecedor, que ocorrerá após o efetivo processamento da despesa.



*empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda*¹².

20. Logo, o simples fato de as despesas relacionadas aos recursos vinculados à Educação serem “*coordenadas*” pela Secretaria Municipal de Educação não atende ao pressuposto da norma, que é tornar o Secretário de Educação o *ordenador das despesas* referentes à sua pasta.

21. Há inúmeras intervenções estatais na seara da educação que envolvem a celebração de contratos de trato sucessivo e que pressupõem, mês a mês, a realização não só de empenhos e liquidações, mas também de pagamentos, sob pena de suspensão ou mesmo interrupção no fornecimento de serviços essenciais dos quais a Administração Pública na seara educacional é tomadora.

¹² Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União já decidiu que:

Responsabilidade. Dever de supervisão. Ordenador de despesas.

A função de ordenador de despesa não está adstrita ao mero acatamento ou acolhimento das solicitações de outras instâncias administrativas, porquanto deve representar um verdadeiro controle da regularidade e da legalidade da despesa pública.

[...]

Veja-se, a propósito, excertos da jurisprudência predominante desta Casa:

a) "o poder/dever de diligência do ordenador de despesas impõe a ele a verificação da regularidade dos atos de gestão sob todos os aspectos, sobretudo da adequação do valor do contrato ao seu objeto. O exame da regularidade da despesa não se exaure na verificação da adequada formalização do processo. A demonstração da despesa realizada deve induzir à compreensão de que a observância das normas que regem a matéria proporcionou o máximo de benefício com o mínimo de dispêndio (Constituição Federal, art. 70, parágrafo único, e DL 200/1967, arts. 90 e 93)" (voto condutor da Decisão 661/2002 - Plenário, transcrito no voto que precede o Acórdão 918/2005 - 2ª Câmara);

b) "(...) a função de ordenador de despesa, à luz das disposições do Decreto-lei 200/1967 e do Decreto 93.872/1986, não está adstrita ao mero acatamento ou acolhimento das solicitações de outras instâncias administrativas, devendo exercer um verdadeiro controle quanto à regularidade e à legalidade da despesa pública" (Acórdão 985/2007 – Plenário);

c) "a lei exige a assinatura nos documentos exatamente para delimitar responsabilidades. A participação de vários agentes na conformação do ato também é um método de controle, sendo que a assinatura é condição de eficácia e de vinculação de responsabilidade de seu autor. No caso dos responsáveis em questão, sem a assinatura deles, como ordenadores de despesa, não haveria o pagamento indevido" (Acórdão 343/2007 – Plenário). (Acórdão nº 1568/2015 – Segunda Câmara. Tomada de Contas Simplificada, Relatora Ministra Ana Arraes. Boletim de Jurisprudência nº 078 – TCU. 14 e 15 de abril de 2015).



22. Em outras palavras, a criação de conta específica para disponibilização dos recursos financeiros referidos no artigo 212, *caput*, da Constituição da República se impõe como forma de viabilizar o cumprimento do artigo 69, parágrafo 5º, da LDB. Impõe-se, também, para que o financiamento das ações em MDE seja passível de um adequado *escrutínio e controle*, bem assim seja dotado de eficácia prática, de maneira a não estarem os recursos vinculados indevidamente sujeitos a *contingenciamentos* por órgão estranho à seara educacional.

23. Tal sistemática, frise-se, não guarda qualquer incompatibilidade com o princípio da unidade de tesouraria que, evidentemente, estando consagrado na vetusta Lei n. 4.320/64, deve ser interpretado conforme a Constituição de 1988, notadamente em se considerando as normas constitucionais específicas sobre financiamento da educação que são posteriores à aludida lei.

24. Assim, em face do princípio de hermenêutica segundo o qual as leis são interpretadas à luz da Constituição, e não o contrário, uma vez implementada a sistemática constitucionalmente determinada, o órgão educacional responsável pela conta específica em que são depositados os recursos vinculados à educação, evidentemente, *prestará contas*, viabilizando que o órgão fazendário, se essa for a decisão administrativa do demandado, *consolide* os dados, verifique a alimentação dos registros e adote todas as demais providências contábeis e de tesouraria cabíveis, gerando e atualizando os devidos relatórios.

25. O que definitivamente não faria sentido, dada a possibilidade de conciliação e interpretação conforme a Constituição acima assinalada, seria incorrer no raciocínio inverso, ou seja, interpretar a Constituição de 1988 à luz da Lei n. 4.320/64, reduzindo ou mesmo submetendo a plena eficácia das normas constitucionais acerca do



financiamento da educação à interpretação pedestre deste ou daquele artigo ou princípio da Lei de 1964.

III – DA TUTELA DE URGÊNCIA

26. O Código de Processo Civil de 1973 tinha especial preocupação com a eficácia dos provimentos judiciais, o que restava claro diante da leitura do artigo 461, parágrafos 3º e 5º, e também dos seus artigos 798 e 799:

Art. 461. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou, se procedente o pedido, determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

[...]

Art. 798. Além dos procedimentos cautelares específicos, que este Código regula no Capítulo II deste Livro, poderá o juiz determinar as medidas provisórias que julgar adequadas, quando houver fundado receio de que uma parte, antes do julgamento da lide, cause ao direito da outra lesão grave e de difícil reparação.

[...]

Art. 799. No caso do artigo anterior, poderá o juiz, para evitar o dano, autorizar ou vedar a prática de determinados atos, ordenar a guarda judicial de pessoas e depósito de bens e impor a prestação de caução.

27. O artigo 798 do Código de Processo Civil de 1973, consubstanciando aquilo que a doutrina convencionou chamar de *poder geral de cautela*, permitia ao juízo que concedesse a medida cautelar mais adequada, ainda que não típica, para assegurar



que o provimento final fosse efetivo e, assim, que a parte não causaria à outra, antes do julgamento da lide, lesão grave e de difícil reparação.

28. **Na lição de Luiz Guilherme Marinoni¹³:**

Se o juiz não tem apenas a função de resolver litígios, porém a de zelar pela idoneidade da prestação jurisdicional, sem poder resignar-se a aplicar a técnica processual que possa conduzir a uma tutela jurisdicional inefetiva, é certo dizer que o seu dever não se resume a uma mera resposta jurisdicional, pois exige a prestação de uma tutela jurisdicional *efetiva*. Ou seja, o dever do juiz, assim como o do legislador ao instituir a técnica processual adequada, está ligado ao direito fundamental à efetividade da tutela jurisdicional, compreendido como um direito necessário para que se dê proteção a todos os outros direitos (grifo do autor).

29. **A mesma lógica é mantida no Novo Código de Processo Civil:**

Art. 297. O juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória.

Parágrafo único. A efetivação da tutela provisória observará as normas referentes ao cumprimento provisório da sentença, no que couber.

[...]

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

[...]

Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado

¹³ MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 145.



prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.

30. O deferimento da tutela de urgência pressupõe a concorrência do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, verificados na espécie, como já se mostrou.

31. O *fumus boni iuris* é manifesto e emerge do conjunto probatório constante do inquérito civil em epígrafe, do qual se extrai que o Município de Nova Iguaçu: (i) de um turno, **não possui conta específica** para depósito dos 25% das receitas de impostos e transferências constitucionais a que se referem o artigo 212, *caput*, da Constituição da República e o artigo 69, *caput*, e parágrafo 5º, da LDB¹⁴; e (ii) de outro, tampouco dota seu Secretário de Educação da **gestão exclusiva desses recursos e da disponibilidade sobre esses em conta específica**.

32. Por sua vez, o *periculum in mora* reside no fato de que, a cada dia em que não se realiza o repasse dos valores referidos no artigo 212, *caput*, da Constituição da República imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os prazos do artigo 69, parágrafo 5º, da LDB, gera-se **lesão ou ameaça de lesão ao direito à educação – no que concerne ao seu planejamento, à sua execução e ao seu controle -, irreversível ou de difícil reparação, assim como se dá causa a prejuízo ao erário**.

33. O direito fundamental à educação é concretizado através de políticas públicas que devem ser planejadas, executadas e caso inefetivas, corrigidas e reexecutadas pelo titular da pasta da Educação do Município, no presente caso, o Secretário de Educação, aquele escolhido politicamente por ter a *expertise* necessária para lidar com o dinamismo ínsito às demandas da educação, elencando prioridades dentro de um orçamento limitado para execução daquelas políticas públicas necessárias para



proporcionar educação a todos como meta final, mas em observância das peculiaridades regionais, eis que cada município possui carências diferenciadas e soluções igualmente diferenciadas.

34. Assim, cada dia que passa sem que o Secretário Municipal de Educação possa assumir o controle de todas as etapas do ciclo das políticas públicas indispensáveis a realização do seu mister, há uma perda imensurável em termos de gestão educacional do município, já que é sabido não ser possível planejar qualquer política pública sem que se tenha estimativa real de recursos financeiros para executá-la, se tornando igualmente dificultoso reestruturar políticas públicas que não estejam seguindo um curso desejável ou mesmo que tenham se tornado demasiado caras para a municipalidade sem que se saiba a disponibilidade financeira imediata para um novo planejamento político-educacional.

35. Não se pode argumentar que a lei orçamentária traz essa desejável previsibilidade ao gestor da educação, pois disponibilidade orçamentária é diferente de disponibilidade financeira, já que muitas vezes a dotação orçamentária não se realiza por déficit de receita, ou mesmo superávit, ou ainda em razão de uma reorganização orçamentária, sendo indispensável para a execução de um planejamento responsável que o gestor da educação tenha o poder da ordenação das despesas (incluindo todas as etapas do ciclo da despesa pública) destinadas a educação com o correspondente controle do desembolso financeiro para o seu pagamento.

36. A urgência no deferimento deste pedido também se relaciona ao indispensável e inafastável controle social que é ínsito ao exercício democrático das funções públicas, visto que a inexistência de uma conta bancária específica destinada ao recebimento dos recursos financeiros vinculados a educação, inviabiliza qualquer controle efetivo, tanto quantitativo e qualitativo dos gastos públicos, bem como da tempestividade desses repasses (artigo 69, §5º da LDB) eis que a movimentação desses recursos na



conta da Prefeitura de Nova Iguaçu em conjunto com todas as outras despesas da municipalidade, cria um obstáculo ao mencionado controle, visto que impossível numa análise do extrato bancário da conta do Tesouro Municipal se verificar se o percentual mínimo da receita com impostos (25%) foi efetivamente destinado a gastos com Educação.

37. Tal controle se faz ainda mais necessário no referido município que tem por histórico não aplicar mensalmente **os 25% das receitas de impostos e transferências constitucionais a que se refere o artigo 212, caput, da Constituição da República**. Tal patamar passa a ser enxergado pela Administração Pública como uma *finalidade meramente contábil*, a ser alcançada tão somente ao *final do exercício financeiro* - como, aliás, é exatamente o que se vislumbrou no Município de Nova Iguaçu nos exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019. Veja-se, a respeito, os dados extraídos do site do TCE-RJ e os seguintes gráficos que os resumem:

Percentual de aplicação dos 25% pelo Município de Nova Iguaçu (art. 212 da CF) – 2016/2019

Jan a fev 2016	17,41%	Jan a fev 2017	14,19%	Jan a fev 2018	13,37%	Jan a fev 2019	16,08%
Jan a abril 2016	20,14%	Jan a abril 2017	17,47%	Jan a abril 2018	17,60%	Jan a abril 2019	15,79%
Jan a jun 2016	19,93%	Jan a jun 2017	18,64%	Jan a jun 2018	15,77%	Jan a jun 2019	16,24%
Jan a ago 2016	22,21%	Jan a ago 2017	26,12%	Jan a ago 2018	18,07%	Jan a ago 2019	17,68%
Jan a out 2016	22,98%	Jan a out 2017	26,40%	Jan a out 2018	20,24%	Jan a out 2019	18,17%
Jan a dez 2016	26,36%	Jan a dez 2017	32,36%	Jan a dez 2018	25,73%	Jan a dez 2019	????

40. Conforme tabela acima, alimentada com base nos dados extraídos do **Anexo VIII dos RREO's bimestrais em 2016, 2017 e 2019 somente no último bimestre (2019 ainda não há a informação do último bimestre mas o melhor cenário possível e de que o percentual tenha sido alcançado no 6º bimestre, já que nos anteriores não**



foi) do ano o município investiu o percentual mínimo de 25 % da receita arrecadada.

Com relação ao exercício de 2018 o cenário foi um pouco mais favorável para os investimentos na educação, já que a partir do 4º bimestre o percentual mínimo foi atingido.

41. Ademais, o TCE-RJ na análise da prestação de contas de 2016 mesmo tendo considerado que o município aplicou em educação acima do limite mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal, desconsiderando, portanto que apenas ao final do exercício esse percentual foi alcançado (conforme informações dos RREO's do exercício 2016), apontou impropriedade que guarda total pertinência com o objeto principal desta demanda:

“o Município encaminhou as informações sobre os gastos com educação apontando como recursos utilizados na Fonte “próprios”. No entanto, entende-se que o Município deve segregar as Fontes de recursos, utilizando na aplicação de gastos com educação para fins de limite constitucional apenas os recursos oriundos de impostos e Transferências de Impostos, uma vez que a Fonte “próprios” pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos.”

42. Tal impropriedade traduz uma das já mencionadas dificuldades em não se ter os recursos do artigo 212, CRFB segregados numa conta específica que é obstaculizar um controle efetivo, especialmente contemporâneo, do alcance desse percentual bem como da destinação desses recursos, se realmente em MDE ou não. A mesma impropriedade foi verificada no exercício de 2017 e inserida na prestação de contas como ressalva e determinação para ajuste.

43. Na prestação de contas do exercício de 2018 foi alvo de determinação pela Corte de Contas a necessidade de abertura da conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro, bem como para a apuração acerca da



transferência de tais recursos ao órgão responsável pela Educação exatamente nos prazos estabelecidos em lei.

44. Ressalte-se que a criação da conta específica, para onde devem ser transferidos os recursos mencionados no artigo 212 da CRFB, com gestão exclusiva pelo Secretário Municipal de Educação, é medida sem custo financeiro orçamentário direto, não havendo justificativa financeira para a não adoção das medidas necessárias para o cumprimento da lei.

45. Em resumo, a demora natural da tramitação do processo até o alcance de uma solução definitiva para a questão em litígio, acaso não deferida a tutela de urgência, poderá pôr por terra todo o planejamento, a execução e o controle da educação e de suas respectivas despesas em 2020 e resultar em irreparáveis prejuízos a esse direito fundamental no Município do Nova Iguaçu. Nesse sentido, seguem abaixo transcritos julgados em ações civis públicas com o mesmo objeto, mas referente a outros municípios deste Estado:

Processo: 0000786-07.2018.8.19.

Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Réu: MUNICÍPIO DE VARRE-SAI (RJ).

(...)

No caso concreto, vislumbra-se a presença dos requisitos objetivos autorizadores da concessão do pedido antecipatório pretendido na peça inaugural, vez que urge a necessidade de que se cumpra o dispositivo constitucional criado para que se tenha a exata noção do valor relacionado ao percentual legalmente garantido das receitas de impostos e transferências a que se referem o art. 212, caput, da Constituição da República e o artigo 69, caput, e parágrafo 5º, da LDB, bem como a gestão exclusiva desses recursos e da disponibilidade sobre esses em conta específica pelo Secretário Municipal de Educação, vez que a ingerência desses recursos, a ausência de planejamento e a obscuridade quanto à sua execução e controle, de fato, dá azo a dano coletivo irreversível ou de difícil reparação, como bem asseverado pelo MP Autor.

Diante das razões expostas, estando presentes os requisitos exigidos pelo art. 300, "caput", do NCPC, DEFIRO os pedidos de tutela de urgência formulados pela parte autora para DETERMINAR A INTIMAÇÃO DO MUNICÍPIO DE VARRE-SAI PARA:



- 1) promover, no prazo de 15 (quinze) dias, a abertura de conta setorial específica da educação (além daquelas destinadas ao FUNDEB, salário-educação e outros recursos) para depósito dos recursos previstos no artigo 212, caput, da Constituição da República, devendo tal conta ser aberta em nome da Secretaria Municipal de Educação de Varre-Sai, isto é, em nome do "órgão responsável pela educação", como determina expressamente o artigo 69, parágrafo 5º, da LDB, e por ele gerida;
- 2) transferir os recursos previstos no artigo 212, caput, da Constituição da República para a conta específica da educação referida no item supra, na forma e nos prazos determinados pelo artigo 69, parágrafo 5º, incisos I a III, da LDB;
- 3) e conferir ao titular da Secretaria de Educação, com exclusividade, a gestão e a ordenação de despesas da conta específica aberta em função do item a supra.

Processo: 0000741-65.2019.8.19.0003

Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO

Réu: MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS

(...)

Acrescentando-se que a centralização de recursos em conta específica da educação, legalmente prevista, é medida que viabiliza o direito de acesso à informação e o dever de transparência na execução orçamentária, permitindo a eficiente atuação dos órgãos de controle e a participação popular na gestão pública. Com efeito, as alegações de que tais medidas voltadas para a melhor gestão dos recursos públicos na área da educação, violam a discricionariedade do Poder Público, não merecem prosperar, ante a necessidade de intervenção judicial, ante o descumprimento de determinação legal.

Por todo o exposto, JULGO PROCEDENTES OS PEDIDOS contidos na inicial, com resolução do mérito, na forma do art.487, I do CPC, confirmando a tutela de urgência deferida às fls.1470/1471, para torna-la definitiva e condenar o Município de Angra dos Reis a:1) promover, no prazo de 15 (quinze) dias, a abertura de conta setorial específica da educação (além daquelas destinadas ao FUNDEB, salário-educação e outros recursos) para depósito dos recursos previstos no artigo 212, caput, da Constituição da República, devendo tal conta ser aberta em nome da Secretaria Municipal de Educação de Angra dos Reis, isto é, em nome do "órgão responsável pela educação", como determina expressamente o art. 69, parágrafo 5º, da LDB, e por ele gerida; 2)transferir os recursos previstos no artigo 212, caput, da Constituição da República, para a conta específica da educação referida no item supra, na forma e nos prazos determinados pelo art. 69, parágrafo 5º, incisos I a III, da LDB; 3)conferir ao titular da Secretaria de Educação, com exclusividade, a gestão e a ordenação de despesas da conta específica aberta em função do item 1.

Agravo de Instrumento nº 0004199-02.2019.8.19.0000

Agravante: Município de Rio das Ostras

Agravado: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Relatora: Des. Maria Luiza de Freitas Carvalho



ACÓRDÃO Agravo de instrumento. Ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face do Município de Rio das Ostras fundada no descumprimento da norma do art. 212, caput, da Constituição Federal (CF) e do art. 69, §5º, da Lei nº 9.394/96 (Lei Federal de Diretrizes e Base da Educação - LDB). Decisão agravada que deferiu a tutela de urgência e determinou que o ente municipal promovesse, no prazo de 10 dias, a abertura de conta setorial específica da educação, transferisse os recursos mencionados nos dispositivos legais para a conta criada e conferisse ao titular da Secretaria de Educação Municipal a gestão e ordenação de despesas da conta em questão, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00. Em sede de cognição sumária, vislumbra-se a plausibilidade do direito invocado, pois incontroverso que a disposição legal pressupõe conta específica gerenciada pelo secretário da educação municipal, o que não tem sido observado pelo ente municipal. O fato de a norma não ter sido observada por aproximadamente 20 anos não implica em sua revogação, de modo que, estando vigente, seu cumprimento é exigível a qualquer tempo, devendo, ademais, nesta fase processual, ser prestigiada a presunção de constitucionalidade da aludida lei. Evidenciado o perigo de dano, eis que se trata de medida relacionada aos repasses para manutenção e desenvolvimento do ensino público, que devem ser efetuados na forma da lei federal em vigor. Prazo para cumprimento da decisão que, de fato, é exíguo. Considerando-se que o agravado não se opôs ao pedido formulado pelo agravante no sentido de tutela pelo prazo de 60 dias, afigura-se razoável fixar o prazo no total de 70 (setenta) dias. Multa diária fixada em valor proporcional e razoável, notadamente em razão do bem jurídico que se buscou resguardar com a decisão. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

Agravo de Instrumento nº. 0004429-44.2019.8.19.0000

Agravante: Município de Campos dos Goytacazes

Agravado: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Relator: Des. Flávia Romano de Rezende

A c ó r d ã o. Constitucional. Ação Civil Pública onde o MP busca que o Município seja compelido a abrir conta exclusiva para recebimento das verbas de repasse obrigatório para a educação, nos termos do Artigo 212 da Constituição da República e 69 da lei 9394/96 LDB. Município que afirma organizar as finanças através do sistema de “conta única” o qual lhe permitiria maior flexibilidade nos gastos públicos. Decisão de 1º grau determinando a abertura de conta específica, sob pena de multa diária. Manutenção. Valores mantidos em conta única que devem ser repassados e geridos pelo titular da pasta da SME como garantia do financiamento do direito à educação, além do adequado planejamento das ações e programas de manutenção e desenvolvimento do ensino. Recurso ao qual se nega provimento.

IV – DOS PEDIDOS DE TUTELA DE URGÊNCIA



38. Pelo exposto, postula o MPRJ, **sem a oitiva da parte contrária ou, eventualmente, após a oitiva da parte contrária, em 72 (setenta e duas) horas, como o admitem os artigos 297 e 301 do Código de Processo Civil de 2015, e, por analogia, o artigo 2º da lei n. 8.437/92**, a concessão dos seguintes pedidos de tutela de urgência, cujo descumprimento deverá ensejar multa diária não inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a incidir, em especial, sobre o Prefeito e sobre o Secretário Municipal de Educação que se encontrarem em exercício quando do descumprimento, conforme admite o artigo 77, parágrafo 2º, do Código de Processo Civil de 2015:

a) seja determinado ao Município de Nova Iguaçu promover, em até 15 (quinze) dias contados da decisão que conceder a tutela de urgência, a abertura de conta setorial específica da educação (além daquelas destinadas ao FUNDEB, salário-educação e outros recursos) para depósito dos recursos previstos no artigo 212, *caput*, da Constituição da República – devendo tal conta ser aberta em nome da Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu, isto é, em nome do “*órgão responsável pela educação*”, como determina expressamente o artigo 69, parágrafo 5º, da LDB, e por ele gerida;

b) seja determinado ao Município de Nova Iguaçu transferir os recursos previstos no artigo 212, *caput*, da Constituição da República para a conta específica da educação referida no item *supra*, na forma e nos prazos determinados pelo artigo 69, parágrafo 5º, incisos I a III, da LDB;



c) seja determinado ao Município de Nova Iguaçu conferir ao titular da Secretaria de Educação, com exclusividade, a gestão e a ordenação de despesas da conta específica aberta em função do item *a supra*.

V - DOS PEDIDOS PRINCIPAIS E DEMAIS REQUERIMENTOS

39. Por todo o exposto, requer e postula o Ministério Público:

a) Seja a presente distribuída e autuada, juntando-se a ela os autos digitalizados dos ICs MPRJ 2017.005417149;

b) Seja publicado o edital a que se refere o artigo 94 da Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor);

c) Seja o réu citado para, querendo, contestar a presente ação, na forma do artigo 334 do Código de Processo Civil de 2015, **manifestando-se o Ministério Público favoravelmente à realização de audiência de conciliação, por se admitir a autocomposição**, na forma do artigo 334, parágrafo 2º, do Código de Processo Civil de 2015;

d) Sejam, ao final, julgados PROCEDENTES os pedidos, no sentido de:

i. ser confirmada e acolhida, em definitivo, a **tutela de urgência**, nos termos requeridos acima;



- ii. ser fixada multa diária pelo descumprimento de quaisquer dos pedidos formulados nesta ação civil pública, em valor a ser prudentemente arbitrado por V. Exa., mas não inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a incidir, em especial, sobre o Prefeito e sobre o Secretário Municipal de Educação que se encontrarem em exercício quando do descumprimento, conforme admite o artigo 77, parágrafo 2º, do Código de Processo Civil de 2015;
- iii. ser o valor das multas e *astreintes* eventualmente aplicadas revertido em favor de fundo difuso de proteção a direitos lesados e/ou a fundo de educação do Município de Nova Iguaçu, a ser indicado quando da execução do *decisum*;
- iv. condenar o réu ao pagamento das custas e honorários de sucumbência, esses a serem revertidos ao Fundo Especial do Ministério Público.

40. O Ministério Público protesta por todos os meios de prova que se fizerem necessários no decorrer do processo, notadamente prova documental, testemunhal e depoimento pessoal do réu.

41. Informa o *parquet* que receberá as intimações pessoais decorrentes do processo na Secretaria da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Educação Núcleo Nova Iguaçu, sediada na Rua Mário Guimarães, nº 1050, Nova Iguaçu - RJ, CEP: 26255-230.

42. Dá-se a esta causa o valor de R\$ 141.533.099,25 (cento e quarenta e um milhões, quinhentos e trinta e três mil, noventa e nove reais e vinte e cinco centavos), arbitrado com base na soma das despesas com MDE do Município de Nova Iguaçu



pertinentes ao exercício 2018 para fins do limite constitucional do artigo 212 (valor apurado pelo TCE-RJ na prestação de contas do exercício de 2018), de modo a cumprir o artigo 291 do Código de Processo Civil de 2015, em virtude do valor inestimável do objeto da presente.

Do Rio de Janeiro para Nova Iguaçu, 31 de janeiro de 2020.

MICHELLE BRUNO RIBEIRO
PROMOTORA DE JUSTIÇA – MAT.: 5789
Grupo de Atuação Especializada em Educação - GAEDUC/MPRJ