

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA VARA
ÚNICA DA COMARCA DE PARACAMBI- RJ**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** (MPRJ), pelo Grupo de Atuação Especializada em Educação (GAEDUC), apresentada pela Promotora de Justiça que a presente subscreve, 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 PARACAMBI**, pessoa jurídica de direito público com sede na Rua Juiz Emílio Carmo, 50, Centro, Paracambi, RJ, Cep. 26.600-000, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos:

I - DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

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 Paracambi**.

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, para a conta específica gerida, com exclusividade, pelo Secretário Municipal de Educação de Paracambi.**

II – DOS FATOS E DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

a) RECURSOS VINCULADOS, CONTA ESPECÍFICA DE GESTÃO EXCLUSIVA DO SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO E DEPÓSITO PERMANENTE DOS RECURSOS (ARTIGO 212, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E ARTIGO 69, PARÁGRAFO 5º, DA LDB)

Em maio de 2017, a Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva Núcleo Nova Iguaçu instaurou inquérito civil (IC MPRJ 2017.00541716)¹ com base na Recomendação GPGJ n.º 01, de 04 de maio de 2017, a qual recomenda aos membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro adotar medidas voltadas a zelar pela efetiva destinação dos recursos referidos no artigo 212, *caput* e parágrafo 5º, da Constituição da República, entre outros, às respectivas contas da área de educação, bem como pela sua correta e exclusiva gestão pelos Secretários de Educação, nos termos do artigo 69, *caput*, e parágrafos 3º a 6º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Ao longo das investigações, conduzidas por este Grupo de Atuação (GAEDUC), constatou-se que **o Município de Paracambi não possuía 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 LDB.**

¹ Em anexo.

Por tal motivo, o GAEDUC expediu, nos autos do IC 2017.00541716, a Recomendação n.º 27/2018, objetivando-se que os gestores:

*“(i) reservem o percentual mínimo **mensal** de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, a que se refere o artigo 212 da Constituição da República, para efetiva aplicação em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino dispostas no artigo 70 da LDB;*

*(ii) realizem as despesas com ações de manutenção e desenvolvimento do ensino dispostas no artigo 70 da LDB mediante efetiva aplicação do percentual mínimo **mensal de 25% (vinte e cinco por cento)** da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, a que se refere o artigo 212 da Constituição da República.*

*(iii) providenciem, em 30 dias, a abertura de **conta específica e individualizada** da Educação (além daquelas destinadas ao FUNDEB, salário-educação e outros) **para depósito dos recursos previstos no art. 212, caput, da Constituição da República**, devendo tal conta ser aberta em nome da **Secretaria Municipal de Educação de Paracambi**, isto é, em nome do “órgão responsável pela educação”, como determina expressamente o art. 69, parágrafo 5º, da LDB;*

*(iv) promovam a alteração legislativa necessária, no prazo máximo de 30 dias, para tornar a Secretária Municipal de Educação a ordenadora das despesas, no âmbito do **Município de Paracambi, para fins de efetiva gestão dos recursos públicos voltados para a Educação.**”*

Tal recomendação foi recebida pessoalmente pela Prefeita de Paracambi em janeiro de 2019 (fls. 317), bem como pelos Secretários Municipais de Educação e de Finanças (fls. 319 e fls. 321).

Em ofício datado de 08 de fevereiro de 2019, o Município informou o parcial cumprimento da Recomendação (fls. 323), informando que fora aberta a conta específica, porém em nome da Prefeitura e não em nome da Secretaria de Educação, como se infere da seguinte transcrição:

“foi aberta a conta corrente destinada a receber os recursos provenientes das receitas de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, sob o n.º 62042-7, na Agência 6080 do Banco Itaú. A mesma aberta com o nome de: manutenção e desenvolvimento do ensino no município – 25% em consonância com o art. 212 da CF/88. Entretanto por questões operacionais e de economicidade em nome da Prefeitura Municipal de Paracambi, cabe ainda ressaltar que os pagamentos a serem realizados por este recurso somente será realizado com a autorização do gestor da secretaria. Ademais, conforme esclarecimentos sobre a Recomendação, há Decreto Municipal n.º 4.4485/2017, datado de 16 de janeiro de 2017, que delegou aos secretários municipais a atribuição de ordenadores de despesas.”

Posteriormente, em reunião realizada entre o GAEDUC e os gestores municipais em 18/09/2019 (fls. 403 do IC), os Secretários informaram que a conta aberta da Educação é utilizada para pagamentos especificamente da educação, informando, todavia, que, para efetivação dos pagamentos de pessoal, é feita uma transferência para uma conta de pagamento do Itaú, e isso acontece com todos os pagamentos da Prefeitura, inclusive com o Fundeb.”

Além disso, os gestores esclareceram que as ordens de pagamento eram encaminhadas para a única *Tesouraria da Prefeitura, que é quem executa o pagamento, pois só existe um setor contábil na Prefeitura, que fica atrelado à Secretaria de Finanças. Quando o processo de pagamento chega até a Tesouraria, a ordem é executada de acordo com a ordem cronológica, levando-se em consideração todos os*

pagamentos da Prefeitura, ou seja, não há uma ordem cronológica só da Educação.

Constatou-se, assim, que a Secretaria Municipal de Educação não possuía a gestão exclusiva dos recursos, tampouco a plena disponibilidade sobre esses recursos em conta específica de depósitos permanentes.

O GAEDUC ressaltou que a conta específica deve estar sob a **gestão exclusiva** da Secretaria de Educação. Os gestores se comprometeram a também incluir o Secretário de Educação como titular da conta, assumindo, ainda, o compromisso de criar uma estrutura para assessoramento contábil da Secretaria de Educação, para efetiva execução dos pagamentos pela pasta.

Por último, constatou-se que não havia regularidade da transferência dos recursos próprios e os pagamentos não eram feitos na proporção de 25%, tendo os gestores reconhecido que o planejamento do Município é para cumprir a meta de 25% até o final do ano.

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.

Para tanto, é fundamental que as Secretarias Municipais de Educação sejam dotadas de efetiva autonomia com estrutura administrativa para realizar a plena e efetiva gestão dos recursos financeiros vinculados, os quais não podem, de forma alguma, ser utilizados para outras finalidades.

Posteriormente à reunião, o Município comprovou (fls. 450) a nomeação de servidor para assessorar contabilmente a Secretaria Municipal de Educação e Esportes na gestão da pasta e na aplicação direta dos recursos destinados. Tal ato teve por finalidade dotar a

Secretaria da Educação de recursos humanos mínimos para a necessária e efetiva autonomia.

Neste ponto, cabe observar que o ordenamento jurídico reservou à educação um tratamento diferenciado do ponto de vista orçamentário e financeiro.

Decerto, o objetivo é garantir a realização das despesas de forma efetiva, por meio de ações planejadas e concretas pela Secretaria Municipal de Educação, órgão público especializado e responsável pela área educacional, conforme regra definida pelo art. 69, §5º, da Lei Federal nº 9.394/96.

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.

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”***.

A despeito 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.

O Município de Paracambi manteve o patamar de 25% no artigo 148 da sua Lei Orgânica: *“O Município aplicará, obrigatoriamente, em*

cada ano, 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendidas as provenientes de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, compreendendo as despesas de material didático, merenda escolar e transporte”.

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 oriundas de impostos -, **a LDB disciplina, em seu artigo 69, parágrafo 5º, a forma de repasse dos recursos destinados ao custeio de ações de MDE.**

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, escolhido politicamente por ter a *expertise* necessária para lidar com o dinamismo ínsito.

Nesse sentido, o art. 69, § 5º, expressamente determina que o repasse deve ocorrer 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.

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.

A criação de conta específica sob a gestão exclusiva do Secretário da pasta da Educação, 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.

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.

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

⁴Disponível

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

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.”

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.”

Sobre o tema, 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*

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

⁶ Recurso Ordinário nº 932738 (grifo nosso).

recursos da MDE sejam repassados automaticamente à Secretaria Municipal de Educação”⁷.

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

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.

Cabe destacar que, **em clara manifestação no processo de Consulta n.º 100.797-7/18, realizado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), o TCE/RJ consolidou entendimento sobre o tema**, que havia sido alvo de questionamento pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em Ação Civil Pública (Processo n.º 00548723020188190001):

“Em suma, em se tratando de manutenção e desenvolvimento do ensino, **o Administrador Público deve perseguir a realização efetiva e real dessas despesas, com vistas à aplicação mensal do**

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

percentual fixado constitucionalmente e a conseqüente garantia de uma maior efetividade da norma constitucional. Não há dúvidas de que o ordenamento jurídico reservou à educação um tratamento diferenciado, não apenas do ponto de vista orçamentário, mas também financeiro. Decerto, **o intuito *legiferandi* foi assegurar um fluxo constante de recursos para a educação, e não apenas estabelecer ou permitir uma operação puramente contábil ou de tesouraria com vistas ao cumprimento do comando extraído do art. 212 da Constituição Federal.** Por conseguinte, o que se quis foi garantir a realização das despesas de forma efetiva, por meio de ações planejadas e concretas em MDE pelo órgão público especializado e responsável pela área educacional, conforme regra definida pelo art. 69, §5º, da Lei Federal nº 9.394/96.

Por fim, o TCE/RJ, no já referido processo de Consulta n.º 100.797-7/18, assim dispôs:

*“A partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas em 2021, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal – **aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino – somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei Federal nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.**”*

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.

Nos termos do parágrafo 1º do artigo 80 do Decreto-lei n.º 200/67, o *“ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda”*¹².

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.

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

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.

Vale ressaltar que este é o entendimento jurisprudencial do nosso Tribunal de Justiça:

“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 art. 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.” (TJRJ 0004429-44.2019.8.19.0000 – Relatora Des. Flávia Romano de Rezende)

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).

“Agravado 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. Agravado 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.”

“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 NCPD, 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, salárioeducação 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."

b) CONTA DE DEPÓSITO PERMANENTE. IMPOSSIBILIDADE DE TRANSFERÊNCIA DOS RECURSOS PARA OUTRA CONTA DO ENTE PÚBLICO.

Uma das questões cruciais reside na necessidade de manutenção dos depósitos permanentes na respectiva conta da Educação, **sob pena de haver o risco de que os valores que deveriam ser endereçados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), passem a ser utilizados para fins diversos, causando prejuízos aos Municípios.**

É justamente este um dos pontos que ensejou a presente demanda, pois o próprio ente federativo réu reconhece que efetua movimentações dos recursos para efetuar os pagamentos.

A transferência de recursos para outra conta que não a específica/original pode ocasionar a utilização dos recursos em finalidade diversa daquela determinada pela legislação.

A impossibilidade de realizar transferência de valores entre contas do ente federativo **decorre da própria natureza dos recursos, quais sejam vinculados e de depósitos permanentes.**

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.**

Com efeito, a transferência de recursos da conta específica da Educação para a Conta Única do Tesouro (CUT) ou outra correspondente é medida que deve ser considerada ilegal e de pronto rechaçada, uma vez que a sua transferência impede o correto controle da aplicação dos valores transferidos em despesas de MDE.

Um dos argumentos determinantes para o dever de manutenção dos recursos na conta é tornar transparente a sua aplicação, que deve ocorrer apenas por transferência bancária direta para o prestador de serviços ou fornecedor de bens, a fim de permitir a análise da destinação final do recurso, a qual fica prejudicada com a “pulverização” dos valores em contas diversas.

Tem incidência o dever de transparência inerente à própria atividade da Administração Pública (Princípio da Publicidade – art. 37, *caput* CRFB/88), permitindo-se que o controle a ser exercido pela sociedade ou pelos órgãos competentes seja mais efetivo.

Além disso, é certo que a segregação dos recursos da Educação serve para prevenir ocorrência de bloqueios judiciais em decorrência de dívidas diversas no qual figure o **Município de Paracambi** como devedor.

É pertinente trazer à colação decisão exarada pelo Tribunal de Contas do Mato Grosso¹³ que, ao analisar as contas da Secretária Estadual de Educação, Esporte e Lazer do ente federativo, **concluiu pela ilegalidade e proibição de transferência de recursos da conta Salário Educação para Conta Única do Tesouro:**

¹³ Acórdão n° 146/2019.

“Interessada: SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER

Assunto Contas anuais de gestão do exercício de 2017 e balancetes referentes aos meses de janeiro a dezembro

Relator Conselheiro Interino: JOÃO BATISTA CAMARGO

Sessão de Julgamento: 16-4-2019 – Tribunal Pleno

ACÓRDÃO Nº 146/2019 – TP

Resumo: SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2017. JULGAMENTO PELA REGULARIDADE DAS CONTAS. DETERMINAÇÃO E RECOMENDAÇÃO À ATUAL GESTÃO. RECOMENDAÇÃO AO GOVERNADOR DO ESTADO. Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 28.060-7/2018. ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, II, 21 e 22, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c o artigo 193 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo como Parecer nº 885/2019 do Ministério Público de Contas, em: a) julgar REGULARES, com recomendações e determinação legal, as contas anuais de gestão da Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer, relativas ao exercício de 2017, gestão do Sr. Marco Aurélio Marrafon, neste ato representado pelo procurador Gustavo Adolfo Almeida Antonelli – OAB/MT nº 10.042, sendo os Srs. Marioneide Angélica Kliemaschewsk – atual secretária, Josiane Fátima de Andrade – ex-secretária adjunta de Gestão Financeira e Convênios, Antenor Lemos Jacob – ex-coordenador de transporte escolar, Benedito Alves Ferraz Júnior e Rafael de Felice Simões – ex-coordenadores financeiros; **b) determinar à atual gestão que se abstenha de transferir os recursos referentes ao salário-educação (fonte 110) para a Conta Única do Estado de Mato Grosso, movimentando-os em conta específica;** c) recomendar à atual gestão que envide esforços para que haja visitas in loco nas rotas de transporte escolar realizadas pelos municípios mato-grossenses, visando à realização de revisão e contabilização da quantidade de quilômetros utilizados para a base de repasses aos Municípios e, d) recomendar ao atual Governador do Estado de Mato Grosso Sr. Mauro Mendes Ferreira que encaminhe projeto de lei ao Poder Legislativo e faça gestão perante esse Poder no sentido de

que haja a aprovação de lei instituidora que possibilite a criação de conta especial para receber e movimentar os valores oriundos do salário-educação, proporcionando, dessa forma, a realização dos devidos pagamentos relacionados à finalidade da mencionada contribuição.”

Assim, o ato de remanejar os recursos depositados na conta específica para outras contas do ente público é medida ilegal.

Tal sistemática, frise-se, não guarda qualquer incompatibilidade com o princípio da unidade de tesouraria que, evidentemente, estando consagrado na vetusta Lei n.º 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.

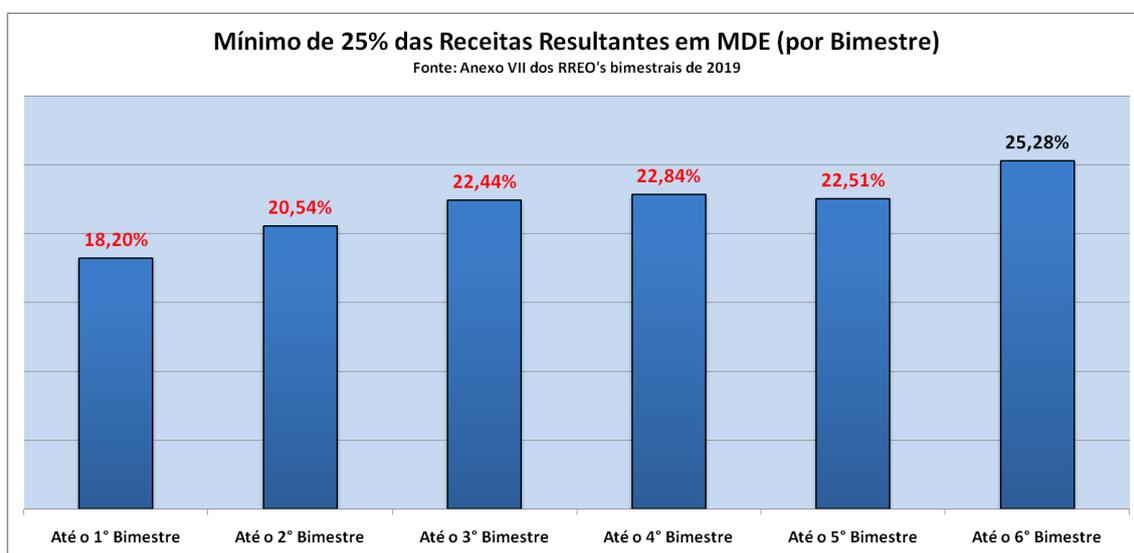
Assim, em face do princípio de hermenêutica, segundo o qual as leis são interpretadas à luz da Constituição, e não o contrário, uma vez implementada a sistemática constitucionalmente determinada, o órgão educacional responsável pela conta específica em que são depositados os recursos vinculados à educação, 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.

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.º 4.320/64, reduzindo ou mesmo submetendo a plena eficácia das normas constitucionais acerca do financiamento da educação à interpretação deste ou daquele artigo ou princípio da Lei de 1964.

Esse controle se faz ainda mais necessário no referido município de **PARACAMBI** 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 percentual 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 Paracambi no exercício de 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 Paracambi (art. 212 CF)



Conforme tabela acima, alimentada com base nos dados extraídos do Anexo VIII dos RREO's bimestrais em 2019 **somente no último bimestre o percentual mínimo foi atingido.**

III – DA TUTELA DE URGÊNCIA

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

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 PARACAMBI**: (i) não dota o seu Secretário de Educação da gestão exclusiva dos recursos depositados na conta específica; (ii) não transfere para a conta específica os 25% das receitas de impostos e transferências constitucionais a que se referem o artigo 212, caput, da Constituição da República nos prazos do artigo 69, caput, e parágrafo 5º, da LDB; e (iii) faz movimentações financeiras para outras contas do ente público após o depósito dos recursos na conta específica.

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**.

Além disso, as movimentações financeiras indevidas feitas após os depósitos na conta específica geram risco concreto de que tais valores sejam utilizados para fins diversos, causando prejuízos graves à qualidade da educação no Município.

Ademais, tais valores, após transferência da conta da Educação, podem ser objeto de indevida constrição judicial, com prejuízo manifesto ao direito fundamental à educação.

O próprio ente federativo reconhece que o valor inicialmente depositado na conta específica da Educação é, posteriormente, movimentado para outras contas, o que torna o fato incontroverso.

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 obstaculizar 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 de **PARACAMBI**.

Ressalte-se que as providências pleiteadas pelo Ministério Público não ensejam qualquer custo financeiro orçamentário direto, não havendo justificativa financeira para a não adoção das medidas necessárias para o cumprimento da lei.

Assim, a concessão do provimento liminar pleiteado é medida imprescindível para evitar condutas lesivas ao financiamento da Educação (ações, serviços e programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino), inclusive porque aguardar a sentença de mérito ensejaria prejuízo irreparável para os usuários do sistema público de ensino e sinalizaria para gestor público inconsequente que os custos da conduta ilegal não recairiam sobre a sua gestão, tendo em vista o largo lapso temporal que permeia as ações judiciais.

Ainda nesse sentido, é importante frisar que os artigos 12, *caput*, e 21 da Lei 7.347/85, bem assim o art. 300 do CPC/15, consagram a possibilidade de o julgador, diante da relevância do fundamento da demanda e do justificado receio de ineficácia do provimento final, conceder liminarmente a tutela pretendida pelo Autor da ação.

IV – DOS PEDIDOS DE TUTELA DE URGÊNCIA

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 Paracambi** a obrigação de fazer consistente em **conferir à Secretaria Municipal de Educação de Paracambi a gestão exclusiva da conta setorial específica da educação** (além daquelas referentes ao FUNDEB, salário-educação e outros recursos) destinada ao depósito dos recursos previstos no artigo 212, *caput*, da Constituição da República, por se tratar do “*órgão responsável pela educação*”, como determina expressamente o artigo 69, parágrafo 5º, da LDB, em até 15 (quinze) dias contados da decisão que conceder a tutela de urgência;
- b) Seja determinado ao **Município de Paracambi** a obrigação de 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 Paracambi** a obrigação de não fazer consistente na vedação de realizar qualquer transferência de recursos da conta corrente nº 62042-7, Agência nº 6080, Banco Itaú (conta educação), para outras contas de titularidade do município, inclusive aquelas destinadas ao depósito de outros recursos

vinculados, sob pena de violação da necessária segregação para fins contábeis;

V - DOS PEDIDOS PRINCIPAIS E DEMAIS REQUERIMENTOS

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

- a) Seja a presente distribuída e autuada, juntando-se a ela os documentos em anexo, assim como os autos digitalizados do IC MPRJ n.º 2017.00541716;
- b) Seja publicado o edital a que se refere o artigo 94 da Lei n.º 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 Paracambi**, 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.

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.

Informa o Ministério Público que receberá as intimações pessoais decorrentes do processo na Secretaria da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Educação do Núcleo de Nova Iguaçu, localizada na Rua Dr. Mário Guimarães, 1050, Bairro da Luz, Nova Iguaçu, CEP: 26255-230.

Dá-se a esta causa o valor de R\$ 20.778.118,10 (vinte milhões, setecentos e setenta e oito mil, cento e dezoito reais e dez centavos), arbitrado com base na soma das despesas com MDE do **Município de Paracambi**, para fins do limite constitucional do art. 212 da CF (valor apurado pelo TCE-RJ na prestação de contas do exercício de 2019), de modo a cumprir o artigo 291 do Código de Processo Civil de 2015, em virtude do valor inestimável do objeto da presente.

Rio de Janeiro, 01 de junho de 2020.

PATRÍCIA CESÁRIO DE FARIA ALVIM
Promotora de Justiça
GAEDUC