

**EXMO. DR. JUIZ DE DIREITO DA \_\_\_\_ VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL – RJ**

Ref.: IC nº 41/17 - MPRJ nº 2017.00892151 - em anexo

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MPRJ)**, pelo Grupo de Atuação Especializada em Educação (GAEDUC), por intermédio dos Promotores 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 DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público com sede na Rua Afonso Cavalcanti, nº 455, Cidade Nova – Rio de Janeiro/RJ, CEP 20211-111, CNPJ: 42.498.733/0001-48, não se tendo conhecimento do endereço eletrônico do réu, 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 do Rio de Janeiro.

Conforme se infere das informações e documentos colacionados aos autos, as receitas vinculadas à educação 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, à conta específica que deve ser destinada especificamente à receita de impostos e de gestão exclusiva da Secretaria Municipal de Educação de Rio de Janeiro.

Ainda, os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB), recebidos em conta própria, a despeito da obrigatoriedade de sua manutenção em depósito permanente, para fins de transparência e controle, são transferidos para contas de titularidade da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, bem como para contas de pessoas jurídicas de direito privado, contratadas pelo Poder Público municipal.

Em apertada síntese, os recursos das receitas resultantes dos impostos são carreados à contas outras, que têm como unidade gestora a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro e que se destinam ao pagamento das despesas originárias de todas as Secretarias daquele Município, incluindo a de Educação. O mesmo ocorre com os recursos do FUNDEB, fato que é agravado pelas transferências realizadas para contas de terceiros – irregularidades que se pretende sejam sanadas por meio da presente ação civil pública.

## II) DOS FATOS E DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

Em maio de 2017, a 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital do Rio de Janeiro instaurou o IC nº 41/17 - MPRJ nº 2017. 00892151<sup>1</sup> com base na Recomendação GPGJ n. 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 Especializada em Educação (GAEDUC), constatou-se que o Município do Rio de Janeiro, apesar de possuir conta corrente que se destinaria 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, **não concede a gestão exclusiva destes recursos ao Secretário Municipal de Educação, bem como não realiza a transferência dos recursos arrecadados na periodicidade legal e não garante o depósito permanente dos mesmos.**

Em agosto de 2018, o Município do Rio de Janeiro informou sobre a existência de conta específica para a movimentação destes recursos (Conta Corrente nº 295.810-4, Agência nº 2234-9, Banco do Brasil). A movimentação financeira desta conta, entretanto, é restrita, pois tem a finalidade de “suprir as ordens de pagamento efetuadas (liquidações e despesas de pessoal)”<sup>2</sup>. Além disso, **o período de permanência dos recursos nesta conta é de apenas um dia**, ou seja, no mesmo dia que creditado os recursos são estes transferidos para outras contas<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Em anexo.

<sup>2</sup> Fls. 474/475 do IC nº 41/2017.

<sup>3</sup> Fls. 481/485 do IC nº 41/2017.

Com base na documentação apresentada pelo Município (fls. 141v), verificou-se, ainda, que as despesas realizadas com recursos originários da receita de impostos e transferências constitucionais destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino possuem, conjuntamente, como “órgãos executores” a Secretaria Municipal de Educação, a Empresa Municipal de Mutlimesios – MULTIRIO e a Secretaria de Esporte e Lazer<sup>4</sup>, ou seja, de acordo com informação da Secretaria Municipal de Fazenda, são estes os entes “competentes para autorizar a realização de despesas e emissão de notas de empenho”<sup>5</sup>.

Conforme dito anteriormente, a multiplicidade de ordenadores de despesas é conduta ilegal e **merece ser prontamente rechaçada e corrigida.**

## **II.1. DA NATUREZA JURÍDICA DOS RECURSOS PREVISTOS NO ART.212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA**

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 manutenção e desenvolvimento do ensino (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”.***

---

<sup>4</sup> Fl. 141-verso do IC nº 41/2017.

<sup>5</sup> Fl. 141 do IC nº 41/2017

Trata-se de vinculação de recursos determinada por dispositivo originário da Constituição Federal. A ressalva é importante na medida em que clarifica a intenção do Constituinte originário (e não decorrente do poder reformador) de garantir recursos mínimos, resultante da receita de impostos, para o custeio (e concretização) do direito fundamental à educação.

A vinculação constitucional aqui tratada tem por consequência vincular parte das receitas de impostos desde a sua origem, ou seja, desde o momento da *arrecadação*. A partir desse momento, parcela dos recursos arrecadados já passa a ostentar a natureza vinculada e, portanto, não são mais passíveis de serem aplicados em funções outras que não aquelas definidas como manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Assim é que, no âmbito do financiamento da educação, a Constituição Federal de 1988 vincula parte da receita de impostos de Estado e Municípios ao custeio de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

A Lei de Diretrizes de Bases da Educação (LDB), por sua vez, estabeleceu, ainda, vinculações legais na forma assim prevista:

*Lei Federal nº 9.394/1996*

*[...]*

*Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:*

*I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;*

*II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;*

*III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;*

*IV - receita de incentivos fiscais;*

*V - outros recursos previstos em lei.*

Como se verifica, os recursos destinados à aplicação em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) possuem natureza de recursos vinculados e de

acordo com o art. 8º, parágrafo único da Lei Complementar nº 101/20006 (LRF) **somente podem ser utilizados para sua finalidade específica.**

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. No caso do Município do Rio de Janeiro o patamar fixado é o mínimo constitucional, haja vista que o art. 323 da Lei Orgânica fora declarado inconstitucional. Sendo assim, o patamar vigente, no âmbito do Município do Rio de Janeiro, para fins de aplicação em MDE será de 25%, conforme o previsto no art. 212 da Constituição Federal.

À natureza de recursos vinculados, somam dois parâmetros abaixo apresentados, que tornam claro que os recursos em questão não podem ser utilizados para quaisquer outras finalidades que não a função Educação, como será explicitado a seguir. São eles:

- i) repasso mensal obrigatório de no mínimo 25% das receitas de impostos transferências constitucionais para contas específicas;
- ii) necessidade de ajuste em periodicidade trimestral em caso de excedente de arrecadação.

## **II.2 DO REPASSE DOS VALORES CORRESPONDENTES A 25% DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS, INCLUINDO TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS, A SEREM APLICADOS EM**

---

<sup>6</sup> Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. [\(Vide Decreto nº 4.959, de 2004\)](#) [\(Vide Decreto nº 5.356, de 2005\)](#)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

**AÇÕES DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, 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).**

Como forma de dar cumprimento à regra constitucional art.212, que prevê 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 e segregação dos recursos destinados ao custeio de ações de MDE.**

No que diz respeito a periodicidade dos repasses dos recursos e a gestão ou ordenação de despesas pelo órgão setorial da educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei Federal nº 9.394/1996 - determina que:

*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.***

Determina a lei que o repasse dos referidos recursos vinculados ocorrerá **imediatamente ao órgão responsável pela educação do respectivo ente, nos prazos fixados pela própria legislação<sup>7</sup>**, ensejando o atraso correção monetária e

---

<sup>7</sup> 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).

responsabilização civil e criminal das autoridades competentes<sup>8</sup>:

A fiscalização da necessária segregação e da correta aplicação dos recursos vinculados, pela sua relevância na implementação das políticas públicas a que se destinam, será realizada de forma prioritária pelas instituições de controle, conforme determina o comando constitucional do art.73:

*Art. 73. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.*

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

Dessa forma e baseado no comando normativo aqui tratado, o Manual do FUNDEB<sup>9</sup>, elaborado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), assim dispôs:

**[...] 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

---

<sup>8</sup> § 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

<sup>9</sup> Disponível em <[http://srvapp02.mp.rn.gov.br:8080/caopArquivos/arquivos/caopcidadania/manual\\_fundeb--MPGO2.pdf](http://srvapp02.mp.rn.gov.br:8080/caopArquivos/arquivos/caopcidadania/manual_fundeb--MPGO2.pdf)>

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 fraudes<sup>10</sup>.

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 contracorrente 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 recorrida<sup>11</sup>.

Por fim, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM-RJ) recomendou, no julgamento das três últimas prestações de contas do Município do Rio de Janeiro, “que seja adotado [pelo Município] o procedimento prescrito no § 5º

<sup>10</sup> Acórdão no Recurso Ordinário nº 952116, Relator Conselheiro Mauri Torres; grifos nossos.

<sup>11</sup> Recurso Ordinário nº 932738 (grifo nosso).

**do art. 69 da LDB, a fim de que os recursos da MDE sejam repassados automaticamente à Secretaria Municipal de Educação**<sup>12</sup>.

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 *disponibilidade dos recursos*** para a eficiente execução da despesa, consentânea com o percentual de *aplicação* previsto na Constituição.

Rememore-se, quanto a esse aspecto, que a despesa pública<sup>13</sup> possui três estágios, a saber empenho<sup>14</sup>, liquidação<sup>15</sup> e pagamento<sup>16</sup>, 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. 200/67, o “*ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta*

---

<sup>12</sup> Processos nº 40/000574/2019 (Exercício 2018); nº 40/1255/2018 (Exercício 2017); nº 040/001324/2017 (Exercício 2016).

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> A terceira etapa é o pagamento do fornecedor, que ocorrerá após o efetivo processamento da despesa.

*responda*<sup>17</sup>.

Logo, o simples fato de as despesas relacionadas aos recursos vinculados à Educação serem “autorizadas” 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.

Há inúmeras ações administrativas 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.

Em outras palavras, a criação de conta específica para disponibilização dos recursos financeiros referidos no artigo 212, caput, da Constituição da República se impõe

---

<sup>17</sup> 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);

"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).

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.

Com efeito, há que se ter claro que a ausência de gestão dos pagamentos realizados com recursos vinculados à área da educação pela pasta responsável, com a transferência da prerrogativa de efetuar os pagamentos das despesas pela área para outro órgão gera consequências grave, que na prática podem ser assim resumidas: (i) **possibilidade de destinação dos recursos** financeiros vinculados à educação para áreas diversas, terminando por custear outras políticas públicas que não as educacionais; (ii) **acumulação geométrica, ano a ano, de restos a pagar** de despesas já liquidadas; (iii) **a impossibilidade de que a Secretaria Municipal de Educação aplique, mês a mês, 25% da receita de impostos em educação**, o que passa, então, a ser um objetivo a ser alcançado pelo órgão responsável pelos pagamento somente ao final do exercício<sup>18</sup>.

Ponto que deve ser destacado é o fato de que os percentuais deverão ser repassados para a conta específica da Educação imediatamente, **uma vez que a vinculação das receitas de impostos se dá na sua origem**, ou seja, no momento da *arrecadação* e lá devem ser mantidos em depósito, para que as despesas possam ser, então, **ordenadas pelo órgão setorial – a Secretaria de Educação**.

Na hipótese em análise, o Município do Rio de Janeiro, de forma intencional e dolosa, realiza espécie de simulação no que toca à segregação dos recursos vinculados.

A manobra realizada pelo Município do Rio de Janeiro deixa clara a intenção de apenas **simular a transferência dos recursos da educação para a conta própria**, na forma como determina art. 69, 5º da LDB. Isso porque os recursos vinculados são

---

<sup>18</sup> Consulta TCE-RJ nº 100.797-7/18 – Rel. Conselheira Marianna Montebello Willeman (07.mai.2018)

transferidos para a conta específica (Conta Corrente nº 295.810-4, Agência nº 2234, Banco do Brasil), no entanto lá permanecem por apenas 1 dia, sendo em seguida transferidos para outras contas do município, possivelmente para dar-lhe destinação diversa daquelas a que estão constitucionalmente vinculados.

Agência	2234-9				
Conta corrente	295810-4	PCRJ 25 MDE			
Período do extrato	03/2018				
<b>Lançamentos</b>					
<b>Dt.</b>	<b>Dt.</b>	<b>Histórico</b>	<b>Documento</b>	<b>Valor R\$</b>	<b>Saldo</b>
<b>movimento balancete</b>					
16/11/2017		Saldo Anterior			0,00 C
02/03/2018		+ Recebimentos Diversos	11.723	170.998.734,33 C	
02/03/2018		Pagamentos Diversos	2.058	170.998.734,33 D	0,00 C
20/03/2018		+ Transferência recebida	552.234.000.295.198	58.677,29 C	
20/03/2018		+ Impostos	32.001	58.677,29 D	0,00 C
31/03/2018		<b>S A L D O</b>			0,00 C

<b>Cliente - Conta atual</b>					
Agência	2234-9				
Conta corrente	295810-4	PCRJ 25 MDE			
Período do extrato	03/2018				
<b>Lançamentos</b>					
<b>Dt.</b>	<b>Dt.</b>	<b>Histórico</b>	<b>Documento</b>	<b>Valor R\$</b>	<b>Saldo</b>
<b>movimento balancete</b>					
16/11/2017		Saldo Anterior			0,00 C
02/03/2018		+ Recebimentos Diversos	11.723	170.998.734,33 C	
02/03/2018		Pagamentos Diversos	2.058	170.998.734,33 D	0,00 C
20/03/2018		+ Transferência recebida	552.234.000.295.198	58.677,29 C	
20/03/2018		+ Impostos	32.001	58.677,29 D	0,00 C
31/03/2018		<b>S A L D O</b>			0,00 C

Agência	2234-9						
Conta corrente	295810-4	PCRJ 25 MDE					
Período do extrato	04/2018						
<b>Lançamentos</b>							
<b>Dt. movimento</b>	<b>Dt. balancete</b>	<b>Histórico</b>	<b>Documento</b>	<b>Valor R\$</b>		<b>Saldo</b>	
20/03/2018		Saldo Anterior				0,00	C
02/04/2018		+ Recebimentos Diversos	17.195	157.685.660,82	C		
02/04/2018		Pagamentos Diversos	1.233	19.093.789,96	D		
02/04/2018		Pagamentos Diversos	1.238	138.591.870,86	D	0,00	C
05/04/2018		+ Recebimentos Diversos	20.186	139.321,38	C		
05/04/2018		Pagamentos Diversos	1.673	139.321,38	D	0,00	C
09/04/2018		+ Recebimentos Diversos	6.918	309.875,37	C		
09/04/2018		Pagamentos Diversos	844	211.348,48	D		
09/04/2018		+ Pagto via Auto-Atend.BB	40.901	98.526,89	D	0,00	C
19/04/2018		+ Recebimentos Diversos	5.054	183.693,43	C		
19/04/2018		+ Recebimentos Diversos	5.062	279.140,94	C		
19/04/2018		Pagamentos Diversos	1.061	183.693,43	D		
19/04/2018		Pagamentos Diversos	1.068	279.140,94	D	0,00	C
20/04/2018		+ Recebimentos Diversos	20.933	64.187,42	C		
20/04/2018		+ Impostos	42.001	64.187,42	D	0,00	C
30/04/2018		S A L D O				0,00	C

Agência	2234-9						
Conta corrente	295810-4	PCRJ 25 MDE					
Período do extrato	05/2018						
<b>Lançamentos</b>							
<b>Dt. movimento</b>	<b>Dt. balancete</b>	<b>Ag. origem</b>	<b>Lote</b>	<b>Histórico</b>	<b>Documento</b>	<b>Valor R\$</b>	<b>Saldo</b>
20/04/2018		0000	00000	000 Saldo Anterior			0,00 C
02/05/2018		2234	99015	870 Transferência recebida	552.234.000.295.198	161.884.271,89	C
				02/05 2234 295198-3 PCRJ CTA MOV			
02/05/2018		0000	13134	393 Pagamentos Diversos	937	139.118.697,66	D
02/05/2018		0000	13134	438 Pagamentos Diversos	942	22.765.574,23	D
09/05/2018		2234	99015	870 Transferência recebida	552.234.000.295.198	213.103,63	C
				09/05 2234 295198-3 PCRJ CTA MOV			
09/05/2018		0000	13134	438 Pagamentos Diversos	663	213.103,63	D
10/05/2018		2234	99015	870 Transferência recebida	552.234.000.295.198	83.276,72	C
				10/05 2234 295198-3 PCRJ CTA MOV			
10/05/2018		0000	13134	438 Pagamentos Diversos	942	83.276,72	D
17/05/2018		0000	14134	612 Recebimentos Diversos	83.606	27.090,90	C
				MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO			
17/05/2018		0000	13134	438 Pagamentos Diversos	797	27.090,90	D
18/05/2018		0000	14134	612 Recebimentos Diversos	310	62.730,16	C
				MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO			
18/05/2018		0000	13105	375 Impostos	51.801	62.730,16	D
				GPS - CODIGO DE BARRAS			
22/05/2018		2234	99015	870 Transferência recebida	552.234.000.295.198	48.903,49	C
				22/05 2234 295198-3 PCRJ CTA MOV			
22/05/2018		0000	13134	438 Pagamentos Diversos	474	48.903,49	D
31/05/2018		0000	00000	999 S A L D O			0,00 C

Agência	2234-9						
Conta corrente	295810-4	PCRJ 25 MDE					
Período do extrato	06/2018						
<b>Lançamentos</b>							
Dt. movimento	Dt. balancete	Ag. origem	Lote	Histórico	Documento	Valor R\$	Saldo
22/05/2018		0000	00000	000 Saldo Anterior			0,00 C
06/06/2018		2234	99015	870 Transferência recebida	552.234.000.295.198	161.330.170,71 C	
				06/06 2234 295198-3 PCRJ CTA MOV			
06/06/2018		0000	13134	393 Pagamentos Diversos	1.241	138.908.275,90 D	
06/06/2018		0000	13134	438 Pagamentos Diversos	1.246	22.421.894,81 D	0,00 C
07/06/2018		2234	99015	870 Transferência recebida	552.234.000.295.198	167.096,61 C	
				07/06 2234 295198-3 PCRJ CTA MOV			
07/06/2018		0000	13134	438 Pagamentos Diversos	1.041	167.096,61 D	0,00 C
08/06/2018		2234	99015	870 Transferência recebida	552.234.000.295.198	41.845,25 C	
				08/06 2234 295198-3 PCRJ CTA MOV			
08/06/2018		0000	13134	438 Pagamentos Diversos	861	41.845,25 D	0,00 C
19/06/2018		2234	99015	870 Transferência recebida	552.234.000.295.198	115.897,50 C	
				19/06 2234 295198-3 PCRJ CTA MOV			
19/06/2018		2234	99015	870 Transferência recebida	552.234.000.295.198	164.015,74 C	
				19/06 2234 295198-3 PCRJ CTA MOV			
19/06/2018		0000	13134	438 Pagamentos Diversos	773	115.897,50 D	
19/06/2018		0000	13134	438 Pagamentos Diversos	797	164.015,74 D	0,00 C
20/06/2018		2234	99015	870 Transferência recebida	552.234.000.295.198	63.610,50 C	
				20/06 2234 295198-3 PCRJ CTA MOV			
20/06/2018		0000	13105	375 Impostos	62.001	63.610,50 D	0,00 C
				GPS - CODIGO DE BARRAS			
30/06/2018		0000	00000	999 S A L D O			0,00 C

Agência	2234-9						
Conta corrente	295810-4	PCRJ 25 MDE					
Período do extrato	07/2018						
<b>Lançamentos</b>							
Dt. movimento	Dt. balancete	Ag. origem	Lote	Histórico	Documento	Valor R\$	Saldo
20/06/2018		0000	00000	000 Saldo Anterior			0,00 C
05/07/2018		2234	99015	870 Transferência recebida	552.234.000.295.198	114.744.472,85 C	
				05/07 2234 295198-3 PCRJ CTA MOV			
05/07/2018		0000	13134	438 Pagamentos Diversos	1.630	173.657,40 D	
05/07/2018		0000	13134	438 Pagamentos Diversos	1.647	21.860.027,59 D	
05/07/2018		0000	13134	393 Pagamentos Diversos	1.652	92.710.787,86 D	0,00 C
13/07/2018		2234	99015	870 Transferência recebida	552.234.000.295.198	75.297,61 C	
				13/07 2234 295198-3 PCRJ CTA MOV			
13/07/2018		0000	13134	438 Pagamentos Diversos	790	75.297,61 D	0,00 C
18/07/2018		2234	99015	870 Transferência recebida	552.234.000.295.198	53.923,99 C	
				18/07 2234 295198-3 PCRJ CTA MOV			
18/07/2018		0000	13134	438 Pagamentos Diversos	595	53.923,99 D	0,00 C
20/07/2018		2234	99015	870 Transferência recebida	552.234.000.295.198	63.300,62 C	
				20/07 2234 295198-3 PCRJ CTA MOV			
20/07/2018		0000	13105	375 Impostos	72.001	63.300,62 D	0,00 C
				GPS - CODIGO DE BARRAS			
31/07/2018		0000	00000	999 S A L D O			0,00 C

Agência	2234-9							
Conta corrente	295810-4 PCRJ 25 MDE							
Período do extrato	mês atual a partir do dia 01							
<b>Lançamentos</b>								
Dt. movimento	Dt. balancete	Ag. origem	Lote	Histórico	Documento	Valor R\$	Saldo	
20/07/2018		0000	00000	000 Saldo Anterior			0,00	C
06/08/2018		2234	99015	870 Transferência recebida	552.234.000.295.198	158.033.104,67	C	
				06/08 2234 295198-3 PCRJ CTA MOV				
06/08/2018		0000	13134	438 Pagamentos Diversos	1.420	24.190.016,21	D	
06/08/2018		0000	13134	393 Pagamentos Diversos	1.422	131.668.397,48	D	
06/08/2018		0000	13134	393 Pagamentos Diversos	1.439	2.174.690,98	D	0,00
08/08/2018		2234	99015	870 Transferência recebida	552.234.000.295.198	29.260,87	C	
				08/08 2234 295198-3 PCRJ CTA MOV				
08/08/2018		0000	13134	438 Pagamentos Diversos	613	29.260,87	D	0,00
09/08/2018		2234	99015	870 Transferência recebida	552.234.000.295.198	142.146,66	C	
				09/08 2234 295198-3 PCRJ CTA MOV				
09/08/2018		0000	13134	438 Pagamentos Diversos	847	142.146,66	D	0,00
13/08/2018		0000	00000	999 S A L D O			0,00	C
Saldo							0,00	C
Juros							0,00	

Foi por essa razão que o artigo 69, parágrafo 5º, da LDB, preconizou 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 com a maior brevidade possível, devendo observar 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.

O dispositivo deixa claro que o repasse de 25% da receita de impostos ao longo do ano não se presta a atender, meramente, a uma média aritmética anual. Ao contrário, e essencialmente, visa garantir a disponibilidade dos recursos, mês a mês, para que as despesas continuadas da educação sejam honradas, em nome da regular prestação do serviço.

Tal conclusão é facilmente comprovada a partir da leitura do art. 69, §4º, da LDB, haja vista que o mencionado dispositivo cria regra para ajustes dos repasses a cada trimestre, acaso os valores repassados à educação tenham se realizado, na verdade, em patamar maior do que o previsto, nos casos de excesso de arrecadação. Nesse sentido:

Art. 69. [...]

§ 4º **As diferenças** entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, **serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.**

Portanto, entender que o percentual constitucional de 25% da receita somente precisaria ser alcançado ao final do exercício financeiro equivale a negar vigência ao dispositivo previsto na LDB (art. 69, §4º) e à própria razão de existir da *vinculação*, que tem por intuito garantir a prestação adequada e contínua do serviço.

A leitura açodada do art. 212 da CFRB/88, na sua referência à expressão *anual*, poderia induzir à ideia equivocada de que o percentual de 25 % poderia ser alcançado ao fim do ano. Ao contrário, a referência não significa que este patamar possa ser alcançado de forma aleatória e desconsiderando todo o regramento previsto na LDB e na LRF.

A leitura do dispositivo constitucional (art. 212, caput da CRFB/88) com os dispositivos legais dos arts. 69, §§ 4º e 5º LDB e arts. 8º e 9º da LRF, permite claramente concluir que o percentual de 25% das receitas e transferências constitucionais deverão ser transferidos e apurados mês a mês de forma que, anualmente (*leia-se, ao final do ano*), tenha sido transferido (e aplicado) o percentual de 25% da receita de impostos arrecadados.

Veja-se que o repasse, ao final do ano, de recursos em patamar mínimo de 25% é apenas o consectário matemático do repasse mensal (nas três datas legais previstas) de no mínimo 25% da receita de impostos arrecadados.

O dispositivo constitucional apenas aponta no sentido de que, ao final do ano, os entes municipais deverão aplicar, no mínimo, 25 % de toda a receita de impostos e transferências constitucionais recebidas. Por outro lado, a legislação infraconstitucional tratou de especificar a forma como ocorrerá a transferência, ou seja, de forma mensal e em três datas específicas, com a necessidade de correção a cada trimestre em caso de arrecadação excedente à inicialmente prevista.

A sistemática preconizada pelo art. 69, parágrafo 5º, da LDB, frise-se, não guarda qualquer incompatibilidade com o princípio da unidade de tesouraria que, evidentemente, estando consagrado na vetusta Lei nº 4.320/64, deve ser interpretado conforme a Constituição de 1988, notadamente em se considerando as normas constitucionais específicas sobre financiamento da educação, posteriores à aludida lei.

Tal argumento recebe o reforço legal do art. 58 da Lei nº 4.320/64<sup>19</sup> que esclarece que somente a autoridade competente é a responsável pela emissão do empenho. No caso dos recursos vinculados da Educação, conjugando os dispositivos legais (art. 58, *caput*, da Lei nº 4.320/64 c/c art. 69, §5º da Lei nº 9.394/96) fica evidente que a autoridade **competente e exclusiva** para gerir os recursos é o Secretário Municipal de Educação.

O argumento exposto acima ganha concretude a partir do momento em que analisamos os documentos que estabelecem regimentos para a execução orçamentária<sup>20</sup>. Os diplomas normativos encaminhados pelo Município do Rio de Janeiro permitem concluir que a ordenação de despesa está submetida a delegação expressa, individualizada e para Programas de Trabalho específicos.

---

<sup>19</sup> Art. 58. 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.

<sup>20</sup> Fls. 51/58 do IC nº 41/2017.

Veja que o documento de fls. 51 contradiz o informado no documento de fls. 141, pois caso o art. 110 do RGCAF<sup>21</sup> (Regulamento Geral do Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Município do Rio de Janeiro – Decreto nº 3.221/1981) fosse efetivamente franqueado aos Secretários Municipais não haveria qualquer sentido na edição do Decreto nº 42.921/2017.

Ademais, o disposto regulamentar indicado pelo ente federativo em nada atende a determinação prevista no art. 69, §5º da LDB, pois possibilita qualquer autoridade autorizar despesa e emissão de empenho. Logo, a característica da exclusividade da gestão não se faz presente no âmbito do Município do Rio de Janeiro.

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.

Veja-se que a atuação da Secretaria de Fazenda no tocante aos recursos da educação, quando muito, se limita àquelas de ordem administrativas *stricto sensu*, apenas no intuito de reunir e consolidar as informações atinentes aos gastos realizados pelo ente

---

<sup>21</sup> Art. 110 - São competentes para autorizar a realização de despesas e emissão das notas de empenho à conta de dotações orçamentárias e créditos adicionais: I - o Prefeito; II - as autoridades do Poder Legislativo indicadas no respectivo regimento; III - o Presidente do Tribunal de Contas; IV - o Chefe de Gabinete do Prefeito, o Procurador Geral do Município, o Controlador Geral do Município e os Secretários Municipais. (Alterado pelo Decreto n.º 25.080, de 24/02/2005) V - os titulares de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas pelo Poder Público, de acordo com o estabelecido em lei, decreto ou estatuto. Parágrafo Único - Fica delegada ao Subsecretário de Assuntos Administrativos do Gabinete do Prefeito, ao Subprocurador Geral do Município, ao Subcontrolador Geral do Município, aos Subsecretários, aos Chefes de Gabinete dos Secretários Municipais e aos Coordenadores Regionais de Educação e seus respectivos Assessores-Adjuntos, a competência de que trata este artigo.

federado em cada uma das áreas setoriais, para conhecimento e análise do Prefeito Municipal.

As ações administrativas propriamente ditas, leia-se, aquelas relacionadas com os atos de gestão, aí incluídas as ordenações de despesas, somente podem ser realizadas pela Secretaria de Educação, gestor exclusivo da Educação por determinação legal.

Qualquer outra interpretação diferente da acima assinalada não faria sentido e significaria incorrer no raciocínio inverso, ou seja, interpretar a Constituição de 1988 à luz da Lei nº 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.

Por fim, cabe mencionar que a **segregação dos recursos próprios** em uma conta bancária específica (segregação financeira) **é o único mecanismo apto a atender aos ditames constitucionais e legais da publicidade, transparência e clareza orçamentária, princípios que regem o manuseio dos recursos públicos**. Destaque-se que não é possível sequer o controle efetivo da aplicação dos recursos destinados à educação, na forma prevista pela Constituição quando estes são transferidos para Conta Única do Tesouro.

A segregação dos recursos em contas próprias, portanto, é mecanismo inerente à própria efetividade da vinculação de recursos.

Veja-se que sem a segregação financeira a efetividade da vinculação reduz-se à iniquidade, na medida em que, **mantidos em depósito com os demais recursos do tesouro municipal, não há mais qualquer possibilidade de rastreio desses valores e da verificação da sua correta aplicação**.

Acrescente-se aqui o fato de que, **não realizada a segregação dos recursos da educação, a determinação de arrestos nas contas do Município por decisão**

**judicial**, fato relativamente corriqueiro no Estado do Rio de Janeiro com a finalidade de garantir o pagamento de despesas realizadas pelo Poder Público sem o correspondente pagamento ou mesmo indenizações por ato ilícito, **termina por alcançar os recursos vinculados, que não poderiam ser utilizados para tais finalidades.**

A partir do momento que o Município do Rio de Janeiro deixa de transferir para conta própria ou manter em depósito a parcela constitucional da receita de impostos da educação, transferindo-a para outras contas, o que efetivamente ocorre, resta inviabilizado todo e qualquer rastreio possível e inviabilizado o controle pelas estruturas constitucionalmente incumbidas dessa função, inclusive a Corte de Contas.

No mais, a impossibilidade de “seguir o dinheiro” é o que permite não apenas a possibilidade da sua destinação ilegal ou indevida pelo gestor, mas o elevado grau de corrupção que se abateu sobre os recursos públicos nos últimos anos.

Consideradas as consequências acima narradas, frise-se que o Poder Judiciário já se manifestou, por diversas vezes, favorável ao pleito do Ministério Público, conforme é possível extrair das decisões abaixo colacionadas:

- **Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro X Estado do Rio de Janeiro**

***Processo nº: 0054872-30.2018.8.19.0001. 4ª Vara de Fazenda Pública.***

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO propõe ação civil pública em face do ESTADO DO RIO DE JANEIRO, tendo por objeto: (A) Observância da aplicação, pelo réu, do mínimo de 25% da receita resultante de impostos, na forma do art. 212 da CR/88; (B) observância de normas legais concernentes à administração financeira das verbas recebidas pelo ERJ por meio da contribuição social do salário-educação (art. 212, §5ª CR e Lei federal 9766/98); (C) observância de normas concernentes à administração financeira dos recursos do FUNDEB (art. 60 do ADCT e Lei federal 11.494/07). Na longa inicial, o autor afirma que o réu vem descumprindo as determinações destacadas, pelo que requer, a título liminar: A) imediatamente passe a reservar, de forma regular e à

medida em que for realizada a receita, o percentual mínimo e mensal de 25% de toda a receita de impostos e transferências referidos no art. 212 da CR/88 e se abstenha de disponibilizá-lo ou destiná-lo a outros órgãos setoriais que não os responsáveis pela educação, de forma a garantir a sua efetiva aplicação em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino; B) promova, em até 15 (quinze) dias contados da decisão que conceder a tutela antecipada, a abertura de conta ou contas setoriais específicas da Educação (além daquelas destinadas ao FUNDEB, salário-educação e outros recursos) para depósito dos recursos tratados no item (A) - ou seja, os recursos previstos no art. 212 da CR/88 - devendo tais contas serem abertas em nome da Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC), isto é, em nome do 'órgão responsável pela educação', como determina expressamente o artigo 69, parágrafo 5º da LDB, e por ele geridas; C) transfira os recursos referidos no item (A) para as contas específicas da educação (item B), na forma e nos prazos determinados pelo artigo 69, parágrafo 5º, incisos I a III, da LDB; D) adote imediatamente todas as medidas compensatórias, tanto no campo da iniciativa legislativa quanto no das providências administrativas, necessárias à recomposição do déficit percentual diagnosticado no cumprimento do mínimo constitucional no ano de 2017, com a aplicação de percentual superior a 25% das receitas de impostos e transferências ainda no ano de 2018 ou, eventualmente (o que se cogita apenas caso acolhido parcialmente ou indeferido o presente item do requerimento de tutela de urgência), nos exercícios financeiros subsequentes, com a consequente acumulação de gastos em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, dando cumprimento ao disposto no artigo 212 da CRFB c/c artigo 69 da LDB; E) seja determinado, para efetivação do item anterior, que o Estado do RJ, no prazo máximo de 30 (trinta) dias da intimação da decisão, apresente plano de compensação orçamentário-financeira que preveja o percentual e valores absolutos que serão aplicados a cada mês, além do percentual de 25% (vinte e cinco por cento) já devidos, até que seja aplicado o montante comprovadamente faltante para o alcance do percentual constitucional mínimo no exercício de 2017; F) se abstenha de computar os restos a pagar não processados e as despesas empenhadas e liquidadas mas não pagas para os fins do cumprimento do percentual de 25% previsto no art. 212 da CR/88, considerando para tanto, na forma da Constituição e da LDB, apenas a despesa efetivamente realizada; G) sejam os recursos do salário-educação, imediatamente após a intimação da decisão que conceder a tutela, mantidos ou creditados em conta específica em nome da Secretaria de Estado de Educação, vedando-se sua transferência para conta bancária administrada ou gerida por qualquer outro órgão, notadamente o

fazendário; H) seja imediatamente determinado que o Estado do Rio de Janeiro se abstenha de transferir os recursos do FUNDEB para a Conta Única do Tesouro (CUTE), devendo, concomitantemente, implementar as medidas administrativas cabíveis para o pagamento tempestivo da folha de pessoal sem que para isso haja confusão financeira entre o recurso do FUNDEB e os do tesouro. Com a inicial, os documentos de fls. 37/629. É O RELATÓRIO, DECIDO: Em apertada síntese, alega o autor que o réu não vem cumprindo às determinações constitucionais e legais de destinação de 25% da receita à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, bem como, emprega artifícios procurando parecer atingir o percentual, levando em conta, no entanto, 'restos a pagar não processados', isto é, despesas empenhadas e não liquidadas. Aduz ainda, que a adoção do sistema de 'Conta única do Tesouro Estadual (CUTE), ameaçam a destinação das verbas 'carimbadas para a Educação' para sua utilização em outros fins, considerando que permanece na mesma conta bancária do Tesouro Estadual. Acrescenta que essa concentração de receita junto a SEFAZ, aniquila a autonomia da SEEDUC. Que há, ainda, falhas na administração financeira dos recursos do salário-educação (Lei 9766/98), pois o ERJ, sem qualquer respaldo em lei, transfere tais recursos para uma conta corrente do Banco Bradesco, mantida em nome da SEFAZ, a pretexto de pagamento da folha se justifica. A educação é direito de todos e dever do Estado, conforme preconizado pelo art. 205 da CR. A fim de assegurar efetividade ao direito constitucional, o art. 212 da CR estabelece patamares mínimos de custeio. '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 transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino'. Alega o autor que a regra constitucional não estaria sendo observada pelo réu, a uma pelo emprego de mecanismo que falsamente tentam aparentar o cumprimento da meta percentual, e, ainda, o fato de que mesmo com os artifícios, o Estado do Rio de Janeiro não logrou atingir o percentual mínimo de 25%. Quanto ao descumprimento do percentual mínimo no ano de 2017, a prova encontra-se nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, na rubrica denominada 39 - Percentual de aplicação em MDE sobre a receita líquida de impostos (38/4 x 100% - Limite constitucional 25%. Observa-se que do último relatório do ano - janeiro a dezembro de 2017, o emprego total de 24,41%, fl. 628. O referido documento, por si só, já comprova o não cumprimento da norma constitucional pelo réu, não bastasse, ao examinar as despesas efetivamente realizadas em favor da Educação, não há outra conclusão, senão reconhecer que sequer os 24,41%

percentuais correspondem aos gastos efetivamente empregados pelo réu na educação. Isto porque, como bem destacou a peça inicial, o réu se vale de artifício financeiro de considerar como despesa empregada, as contratações realizadas e não pagas, ou seja, rola dívida para simular o cumprimento da norma constitucional, caracterizando o comportamento, a prática conhecida como 'pedaladas fiscais'. Segundo José Múcio Monteiro, ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), 'na prática, as pedaladas funcionam como um cheque especial: o governo rola as dívidas com o caixa dos bancos. É como se um ano tivesse 11 meses (e não 12) para o governo federal com relação a essas despesas. Um mês fica pendente. [3] No caso concreto a falta de repasse teve por alvo credores diversos, não individualizados nos relatórios resumidos de execução orçamentária, nem por isso, porém, deixa de caracterizar a prática abusiva de maquiar a execução orçamentária, no caso com o propósito de fazer crer o cumprimento da norma constitucional do art. 212. A comprovar a prática das vulgarmente denominadas 'pedaladas fiscais', está o documento oficial, Relatório resumido da execução orçamentária, o qual aponta como restos a pagar a vultosa quantia de R\$ 934.878.109 (novecentos e trinta e quatro milhões, oitocentos e setenta e oito mil e cento e nove reais). Assim, forçoso concluir que o réu, de fato não cumpriu o comando do art. 212 do CR no ano de 2017, a justificar o deferimento do pedido liminar da alínea A. Outra questão relevante diz respeito ao comprometimento da autonomia da SEEDUC em razão do sistema de Conta Única adotado pelo réu, e concentrado na pasta da Secretaria de Fazenda. O sistema de Conta única adotado pelo réu, não se compatibiliza com o ordenamento constitucional introduzido pela CR/88, em especial no que tange à garantia da transparência das contas públicas. Por seu turno, a própria a Lei 4320/64 prevê o destaque das receitas vinculadas a determinados objetivos ou serviços, como é o FUNDEB, in verbis: TÍTULO VII Dos Fundos Especiais 'Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais. Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo. Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente'. O FUNDEB nada mais é que um fundo especial, e

como tal deve contar com conta própria e individualizada, conforme determinam os artigos 16 e 17 da Lei 11.494/07. 'Art. 16. Os recursos dos Fundos serão disponibilizados pelas unidades transferidoras ao Banco do Brasil S.A. ou Caixa Econômica Federal, que realizará a distribuição dos valores devidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Parágrafo único. São unidades transferidoras a União, os Estados e o Distrito Federal em relação às respectivas parcelas do Fundo cuja arrecadação e disponibilização para distribuição sejam de sua responsabilidade. Art. 17. Os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 16 desta Lei.' (grifamos) Além do mais, trata-se de hipótese excepcionada pela própria Constituição, conforme inciso IV, do art. 167. '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...' Nesse contexto, forçoso concluir que assiste razão ao autor ao impingir de inválida a transferência dos valores do FUNDEB para conta única da Secretaria de Estado de Fazenda, pois ao arripio da lei especial que rege o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (Lei 11.494/07) Por seu turno, relativamente ao salário educação há regra legal expressa que impõe a sua transferência à Secretaria de Educação, não se justificando a concentração de receita vinculada ('carimbada') na administração da Secretaria de Fazenda. In verbis: 'II - Quota Estadual e Municipal, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental. (Redação dada pela Lei nº 10.832, de 29.12.2003)' Finalmente, não se pode deixar de pontuar que a situação de insolvência do Estado do Rio de Janeiro põe em risco as verbas destinadas à educação, caso mantida a sua concentração pela Secretaria de Fazenda, considerando os recorrentes sequestros e bloqueios sofridos para o cumprimento das obrigações legais do réu. Relativamente aos itens 'D' e 'E', compreendendo não caracterizada a urgência que justifique o provimento liminar sem a observância do contraditório, pois providências tais que pressupõe o decurso de tempo. ISTO POSTO, DEFIRO O PEDIDO LIMINAR EM PARTE para determinar ao Réu: A) Que passe a reservar,

de forma regular e à medida em que for realizada a receita, o percentual mínimo anual de 25% da receita realizada, abstendo-se de disponibilizá-lo ou destiná-lo a outros órgãos setoriais que não os responsáveis pela educação; B) Que promova, em até 15 (quinze) dias, a abertura de conta ou contas setoriais da Educação, aberta em nome da SEEDUC, para o depósito do FUNDEB e Salário-Educação, abstendo-se de transferir à conta única do Tesouro (CUTE) C) Que se abstenha de computar os restos a pagar não processados e as despesas não pagas para fins do cumprimento do percentual de 25% previsto pelo art. 212 da CR. Cite-se e l.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REPASSE DE PERCENTUAL PARA INVESTIMENTO NA EDUCAÇÃO. Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público na qual pretende, em síntese, que o Estado do Rio de Janeiro observe o comando constitucional previsto no art. 212 da Constituição Federal e destine o percentual mínimo em educação de 25% da receita resultante de impostos e demais transferências. Alegação do Estado no sentido de que nesse percentual devem ser incluídas os "restos a pagar não processados" e as "despesas não pagas". Impossibilidade. De acordo com o ordenamento jurídico, "restos a pagar não processados" são valores cujo empenho foi legalmente emitido, mas depende ainda da fase de liquidação. São despesas que não estão devidamente processadas. A realização do empenho - sem liquidação - não indica sequer que o serviço tenha sido efetivamente prestado integralmente ou o bem entregue pelo fornecedor. Enquanto não liquidado, o empenho pode ser cancelado pela Administração Pública, não podendo ser utilizado para o compute previsto no art. 70, da Lei nº 9394/96. Prazo originalmente fixado em 15 dias para abertura de conta específica em nome da SEEDUC para o depósito d do FUNDEB e Salário-Educação, abstendo-se de transferir à conta única do Tesouro (CUTE), que deve ser ampliado para 60 dias, viabilizando-se assim a reestruturação organizacional da Administração. Preliminar de nulidade rejeitada. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. **(0022873-62.2018.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO. Des(a). DENISE NICOLL SIMÕES - Julgamento: 11/09/2018 - QUINTA CÂMARA CÍVEL)**

- **Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro X Município de Angra dos Reis.**

**Processo: 0000741-65.2019.8.19.0003. 1ª Vara Cível da Comarca de Angra dos Reis**

Trata-se de ação civil pública, com pedido de tutela de urgência, ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO, por meio do Grupo de Atuação Especializada em Educação - GAEDUC, em face do MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS, objetivando o cumprimento de normas constitucionais acerca do financiamento das ações estatais de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

O Ministério Público, em síntese, alegou que apurou nos autos do Inquérito Civil de nº139/2017, que o Município de Angra dos Reis 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 LDB e, que todas as verbas relacionadas a Educação estavam sobre o controle da Secretaria Municipal de Fazenda, em especial a autorização de pagamento de despesas e, que a Secretaria Municipal de Educação não possua a gestão exclusiva dos recursos, tampouco completa disponibilidade sobre esses em conta específica, motivo pelo qual afirma que tal conduta é ilegal e merece ser prontamente rechaçada e corrigida, eis que os recursos das receitas resultantes dos impostos são carregados a contas que têm como unidade gestora a Prefeitura de Angra dos Reis e que se destinam ao pagamento das despesas de todas as secretarias do Município, incluindo a de Educação.

A inicial veio instruída com os documentos de fls.024/1.425, constando o Inquérito Civil de nº139/2017, incluindo a Recomendação de nº021/2018, ofícios, respostas, memorandos, proposição de Termo de Ajuste de Conduta e demais documentos. Instado a se manifestar sobre o pedido de tutela de urgência, sustentou irreversibilidade da medida e ausência de oposição do Tribunal de Contas do Estado quanto à transferência dos recursos, além da possibilidade de desarranjo na estrutura governamental.

Decisão de fls.1470, deferindo a tutela de urgência requerida.

O Município réu, devidamente citado, apresentou contestação às fls.1474/1493, aduzindo prejuízo na execução do orçamento da educação ao pretender alterar o status quo da gestão das contas públicas, por não apresentar alternativa viável para implementação da gestão no curso espaço de tempo requerido, dificultando a gestão das contas públicas, em especial o pagamento da folha dos servidores da educação. Argumentando que não há descumprimento à legislação na medida em que o Município já observa o Art.69 da LDBE e, por adotar o sistema de conta única, as receitas auferidas pelo Município são todas vertidas à uma conta de titularidade da Secretaria de Finanças no Banco Bradesco S/A, combatendo o pedido por violar a separação dos poderes e invadir a esfera de competência do Poder Executivo. Pugna pela improcedência.

Embargos de declaração às fls.1502/1508, apontando omissões na tutela de urgência, que foram indeferidos às fls.1520.

O Ministério Público manifestou-se em réplica às fls. 1532/1541, reiterando os termos iniciais.

Instados a se manifestarem, informaram não terem outras provas a produzir (fls.1549 e 1551).

É O RELATÓRIO. DECIDO.

Aplica-se na hipótese o art.355, I do CPC que autoriza o julgamento antecipado da lide, quando a questão é meramente de direito que é o caso dos presentes autos. Inexistem nulidades a serem apreciadas, estando presentes os pressupostos processuais e as condições da ação, razão pela qual passo ao julgamento.

De uma análise do que foi apurado no Inquérito Civil de nº 139/2017 que instruiu a presente ação civil pública, constata-se que os percentuais alcançados nos anos de 2016 e 2017 foram de apenas 15,78%, 19,35%, 21,28% e 22,86% da receita arrecadada, distantes do mínimo constitucionalmente previsto, tendo sido proposto, inclusive, no curso do referido inquérito, medidas extrajudiciais sem, no entanto, qualquer êxito.

Então vejamos.

O artigo 69, § 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.

Segundo disposto nos artigos 68 a 77, da Lei nº 9.394/1996 (LDB), os recursos financeiros vinculados ao custeio do direito fundamental à educação devem ser depositados em contas específicas geridas com exclusividade pelo órgão setorial da educação, responsável pelo planejamento e gestão da política pública educacional, na forma de repasses mensais inadiáveis e não suscetíveis de contingenciamento, que correspondam ao duodécimo das atividades públicas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Estas disposições legais e constitucionais representam exceção à sistemática de caixa único de que trata o art. 164, § 3º, da Constituição da República, de modo a permitir o planejamento e a aplicação direta dos recursos pelo gestor da educação e sua devida fiscalização pelos órgãos de controle.

Importa reforçar que a regra legal decorre 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.

Logo, os argumentos do Município de que o simples fato de as despesas relacionadas aos recursos vinculados à Educação serem "autorizadas" pela Secretaria Municipal de Educação, bem como ser ela responsável pelas "indicações das fontes de recursos" não atende ao pressuposto da norma, que é tornar o Secretário de Educação o ordenador das despesas referentes à sua pasta.

Desta forma, a criação de conta específica para a disponibilização dos recursos financeiros referidos no art. 212, caput, da Constituição da República se impõe como forma de viabilizar o cumprimento do artigo 69, parágrafo 5º, da LDB.

Neste sentido, segundo dispõe o art. 69, §3º ao §6º, da LDB, os repasses devem ocorrer imediatamente ao órgão responsável pela educação, observadas as condições e prazos ali indicados, sob pena de que o atraso sujeite os recursos à correção monetária e às autoridades competentes à responsabilização civil e criminal.

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 item1. Considerando que se deu por preclusa a decisão que deferiu a tutela de urgência, INTIME-SE O MUNICÍPIO para apresentar nos autos, no prazo de 30 (trinta) dias com documentos o cumprimento integral da tutela, sob pena de multa a ser arbitrada.

Deixo de condenar o autor da presente ação civil pública ao pagamento das despesas processuais e honorários advocatícios, nos termos do art. 18 da Lei 7.347/85. Após o trânsito em julgado, nada mais havendo, dê-se baixa na distribuição e arquivem-se os autos. Ciência ao Ministério Público.

P. R. I.

- **Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro X Município de Itaguaí.**

***Processo: 0002017-68.2019.8.19.0024. 2ª Vara Cível da Comarca de Itaguaí***

1- Trata-se de ação civil pública proposta por MINISTÉRIO PÚBLICO em face de MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ, em que se requer, em sede de antecipação de tutela:

a) que seja determinado ao Município de Itaguaí 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 CRFB - devendo tal conta ser aberta em nome da SME de Itaguaí "órgão responsável pela educação", como determina expressamente o artigo 69, parágrafo 5º, da LDB;

b) seja determinado ao Município de Itaguaí transferir os recursos previstos no artigo 212, caput, da CRFB 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 Itaguaí 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.

Em síntese, alega o Autor que ao longo das investigações, conduzidas, ao pelo Grupo de Atuação Especializada em Educação (GAEDUC) em auxílio à Promotoria de Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Educação - Núcleo Nova Iguaçu, apurou-se que o Município de Itaguaí não possui conta bancária 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. Constatando-se que todas as verbas específicas relacionadas à Educação estavam sobre o controle da SMF, em especial o pagamento de despesas. E a SME não possui a gestão exclusiva dos referidos recursos públicos tampouco a disponibilidade, para fim de gestão, sobre os recursos públicos vinculados à educação por meio de conta bancária específica, conforme demonstra Análise Técnico Econômico-contábil nº 11/2018 2 (MPRJ), a partir dos dados obtidos de fontes públicas (TCE, STN, FNDE/MEC, BB) e dados bancários enviados pela própria Prefeitura de Itaguaí.

Afirma a parte autora que em razão dos fatos que deram origem à presente ação, e 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, 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 nº 4320/1964.

Determinada à intimação da parte ré para que, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, justificasse previamente o alegado pela parte autora, na forma do §2º do Art. 300 do CP às fls. 417.

Manifestação da parte ré, às fls. 425/431, pugnando pelo indeferimento da tutela de urgência pleiteada, pelos inúmeros motivos legais e fáticos apresentados.

É o relato do necessário. Decido.

Analisando as provas que acompanham a inicial, entendo pela presença dos requisitos autorizadores para o deferimento parcial da tutela de urgência pretendida pela parte autora.

A probabilidade do direito reside no fato de o objeto da demanda versar sobre os danos à educação municipal e considerando os fatos narrados na inicial e seguintes, acompanhados da documentação que a acompanha, consistente do Inquérito Civil nº 363/2017 instaurado para apurar os fatos, observa-se que o Município/Réu não dispõe de conta específica administrada pela Secretaria Municipal de Educação e, sim pela Secretaria Municipal de Fazenda, reputa-se então presente o *fumus boni iuris*.

No que se refere ao perigo da demora, vislumbra-se sua presença, uma vez que restou igualmente demonstrado, que a demora na providência pleiteada pode acarretar danos à educação municipal.

Desse modo, presentes os requisitos da tutela de urgência, DEFIRO PARCIALMENTE A ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA requerida, para o fim de determinar:

- a) que o Município de Itaguaí promova, em até 30 (trinta) 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 CRFB, devendo tal conta ser aberta em nome da Secretaria Municipal de Educação de Itaguaí, SOB PENA DE APLICAÇÃO DE MULTA PELO DESCUMPRIMENTO;
- b) que o Município de Itaguaí transfira os recursos previstos no artigo 212, caput, da CRFB 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) que o Município de Itaguaí confira ao titular da Secretaria Municipal de Educação, com exclusividade, a gestão e a ordenação de despesas da conta específica aberta em função do item "a" supra. Intimem-se com urgência.
2. Notifique-se o requerido (MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ), POR OJA, para que ofereça manifestação por escrito no prazo de 15 dias, conforme o estabelecido no parágrafo 7º do artigo 17 da Lei 8.429/92, informando, desde já, seus endereços eletrônicos, na forma do CPC.

### **III) CÔMPUTO DO PERCENTUAL DE 25% PREVISTO NO ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA**

Embora a Constituição da República mencione a **aplicação** de recursos como critério de cômputo do percentual previsto no seu art. 212<sup>22</sup> e a LDB (Lei Federal nº 9.394/1996) faça alusão em seu art. 70<sup>23</sup> às despesas efetivamente **realizadas** - isto é, despesas que foram pagas - com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o Município do Rio de Janeiro afirma considerar, para fins do cumprimento da norma constitucional, as despesas empenhadas e liquidadas e os restos a pagar não processados (isto é, empenhados e não liquidados)<sup>24</sup>.

No que tange às despesas empenhadas e liquidadas, clara é a prejudicialidade dessa forma de cômputo de financiamento da educação, uma vez que ainda que conferida a Secretaria Municipal de Educação a prerrogativa de gerir seus contratos, bem como

---

<sup>22</sup> 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 (...).

<sup>23</sup> Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas **realizadas** com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: (...).

<sup>24</sup> Fl. 479 do IC nº 41/17.

empenhar e liquidar suas despesas, quem efetivamente paga os credores da educação é a Secretaria de Fazenda, em decorrência do sistema de Conta Única do Tesouro.

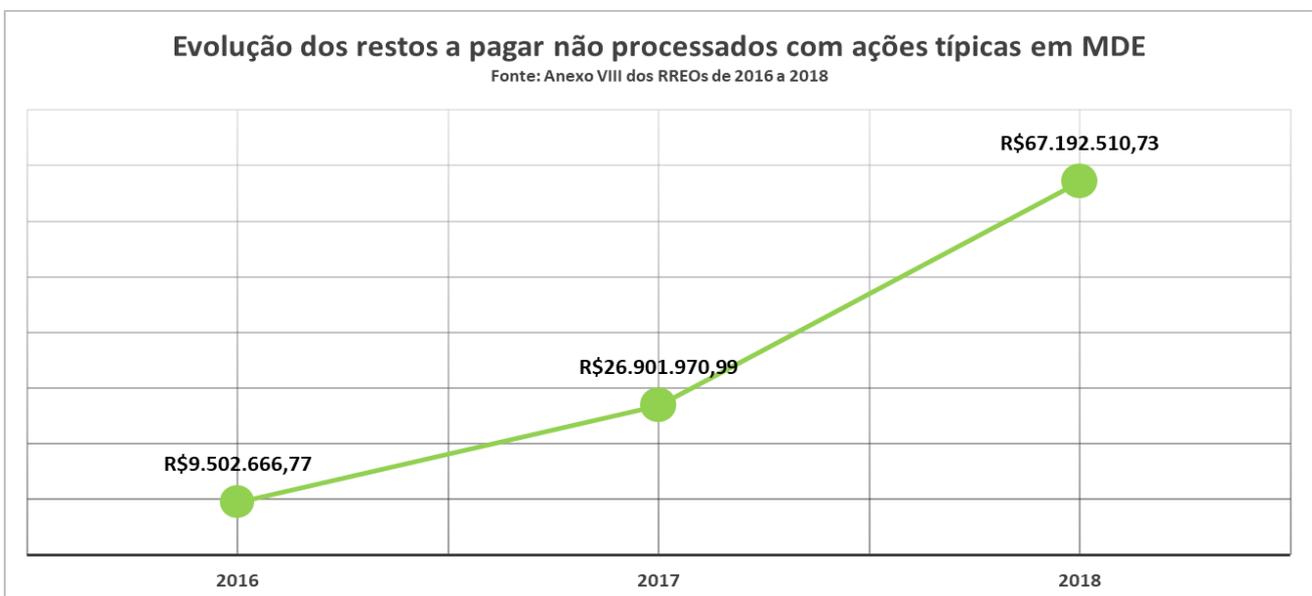
Tal forma de execução da despesa gera imprevisibilidade e instabilidade para as atividades e serviços prestados em favor da educação fluminense. Isso porque pode ocorrer de um contrato celebrado pelo órgão da educação, no qual foi prestado o serviço ou entregue o bem, restando, assim, liquidada a despesa, não ter sido efetuado o pagamento por parte da Secretaria Municipal de Fazenda, o que pode gerar suspensões de fornecimento, rescisões contratuais, a não renovação de contratos e o ajuizamento de ações judiciais contra o Município, impactando inevitavelmente a educação.

Situação mais complicada ainda é aquela relativa ao cômputo de despesas empenhadas e não liquidadas. Com efeito, se tratando de mero empenho, não há qualquer garantia de que a administração pública tenha sequer chegado próximo à “realização da despesa” em manutenção e desenvolvimento do ensino, como exige expressamente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (art. 70, *caput*, da Lei Federal nº 9.394/1996). Isto porque o empenho, enquanto não liquidado, constitui uma mera reserva da quantia necessária ao pagamento da despesa. Em outras palavras, a simples realização do empenho, sem liquidação, não indica sequer que o serviço tenha sido efetivamente prestado, parcial ou integralmente, ou o bem entregue pelo fornecedor. Além disso, o empenho, enquanto não liquidado, pode ser cancelado pela administração pública.

Somam-se a estes fatores os indicativos de que o Município do Rio de Janeiro caminha para um cumprimento puramente contábil do percentual de 25% previsto no art. 212 da Constituição da República, sem que a isto corresponda uma efetiva aplicação dos recursos e realização da despesa – como determinam a CRFB e a LDB – em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Um destes indicativos é o aumento alarmante de restos a pagar não processados em manutenção e desenvolvimento do ensino.

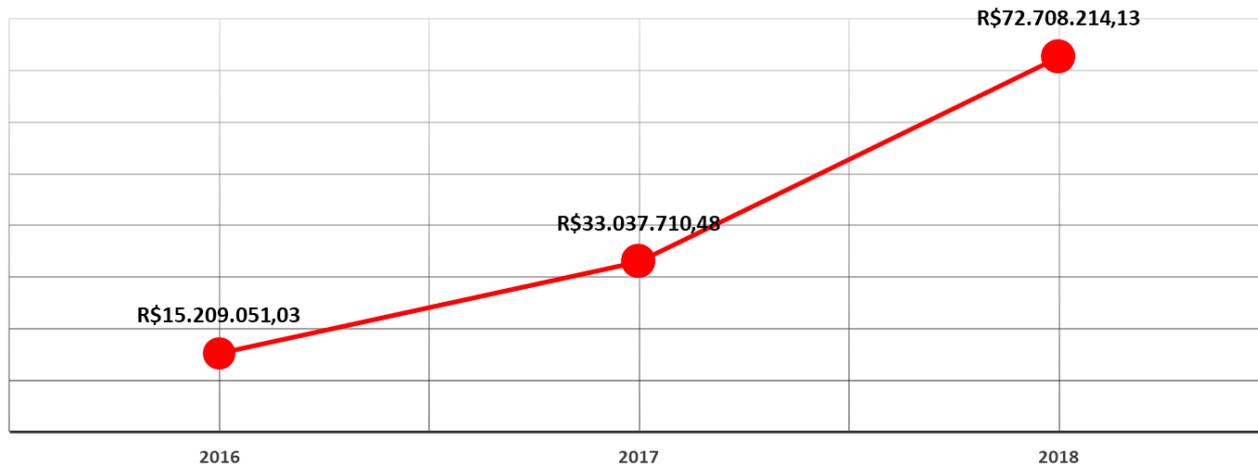
Com efeito, entre os anos de 2016 e 2018 os restos a pagar não processados de despesas com MDE, conforme o Anexo VIII dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, subiram de R\$ 9.502.666,77 (nove milhões, quinhentos e dois mil, seiscentos e sessenta e seis reais e setenta e sete centavos) para R\$ 67.192.510,73 (sessenta e sete milhões, cento e noventa e dois mil, quinhentos e dez reais e setenta e três centavos), o que corresponde a um salto de 707,09%.



Vindo a considerar não tão somente os restos a pagar não processados referentes aos 25% dos impostos e transferências constitucionais (art. 212, CRFB), mas também as demais verbas que compõem o orçamento municipal da educação (e.g. Salário-Educação, PDDE, PNATE, etc.), nota-se que o valor dos restos a pagar não processados atinge patamar superior, de R\$ 72.708.214,13 (setenta e dois milhões, setecentos e oito mil, duzentos e catorze mil e treze centavos). Entre os anos de 2016 e 2018, a evolução dos restos a pagar não processados atingiu o patamar de 478,06%.

### Evolução dos restos a pagar não processados com despesas em MDE

Fonte: Anexo VIII dos RREOs de 2016 a 2018



Perante todos estes aspectos, resta claro que o modelo de cômputo de financiamento da educação adotado pela municipalidade apresenta riscos a regularidades das atividades educacionais, mas, sobretudo, é possível concluir que considerar como “despesas realizadas” as despesas empenhadas e liquidadas e os restos a pagar não processados para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição da República, não traz a devida ideia da norma constitucional, a qual busca a efetivação do direito social à educação.

Sobre o tema em questão o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro já teve oportunidade de apreciar a questão (ACP nº 0054872-30.2018.8.19.0001, em que figura como réu o Estado do Rio de Janeiro) e acatou entendimento apresentado pelo Ministério Público no sentido que fora exposto, ou seja, que para fins de computo das despesas com MDE apenas serão consideradas aquelas liquidadas.

**AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REPASSE DE PERCENTUAL PARA INVESTIMENTO NA EDUCAÇÃO.** Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público na qual pretende, em síntese, que o Estado do Rio de Janeiro observe o comando constitucional previsto no art. 212 da Constituição Federal e destine o percentual mínimo em educação de 25% da receita resultante de impostos e demais transferências. Alegação do Estado no sentido de que nesse percentual devem ser incluídas os “restos a pagar não

processados” e as “despesas não pagas”. Impossibilidade. De acordo com o ordenamento jurídico, “restos a pagar não processados” são valores cujo empenho foi legalmente emitido mas depende ainda da fase de liquidação. São despesas que não estão devidamente processadas. A realização do empenho - sem liquidação - não indica sequer que o serviço tenha sido efetivamente prestado integralmente ou o bem entregue pelo fornecedor. Enquanto não liquidado, o empenho pode ser cancelado pela Administração Pública, não podendo ser utilizado para o computo previsto no art. 70, da Lei nº 9394/96. Prazo originalmente fixado em 15 dias para abertura de conta específica em nome da SEEDUC para o depósito d do FUNDEB e Salário-Educação, abstendo-se de transferir à conta única do Tesouro (CUTE), que deve ser ampliado para 60 dias, viabilizando-se assim a reestruturação organizacional da Administração. **Preliminar de nulidade rejeitada. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (Agravo de Instrumento nº 0022873-62.2018.8.19.000 – Quinta Câmara Cível – Desembargadora Relatora Denise Nicoll Simões)**

Vale a transcrição do voto da Desembargadora Relatora que muito bem sintetizou os argumentos ministeriais, *in verbis*:

Em contrapartida, o Ministério Público afirma que a despesa constitucionalmente obrigatória de 25% para a educação não deve incluir os “restos a pagar não processados” assim como as “despesas não pagas”.

Nesse ponto, releva notar que se entende por restos a pagar não processados os valores cujo empenho foi legalmente emitido, mas depende ainda da fase de liquidação, isto é, o empenho foi emitido, porém o objeto adquirido ainda não foi entregue e depende de algum fator para sua regular liquidação. Em outras palavras, a despesa não está devidamente processada.

Saliente-se que a primeira providência para efetuar uma despesa é seu prévio empenho, que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente de implemento de condição<sup>4</sup>.

A segunda etapa na realização de uma despesa é sua liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. A liquidação limita-se a tornar líquida e certa a obrigação preexistente<sup>5</sup>.

Finalmente, tem-se a etapa do pagamento que, uma vez efetivado em decorrência de regular liquidação da despesa e por ordem da autoridade competente, extingue a obrigação de pagar<sup>6</sup>.

Alega o Estado Agravante que “se houve a liquidação da despesa, implica dizer que os serviços correspondentes já foram prestados, tanto é que a dívida se tornou líquida e certa. Portanto, se a liquidação implica o reconhecimento de realização dos serviços, para fins de verificação da aplicação do percentual mínimo, parece evidente que o valor liquidado deve ser considerado, e não o valor efetivamente pago” (textual, index 000002, fls. 20).

Sustenta, ainda, que a existência de restos a pagar significa que a dívida contraída num exercício será paga no outro.

Ocorre que, conforme pontuado pelo Ministério Público, o art. 69, § 5º da Lei nº 9.394/96 especifica as datas para o repasse do recurso destinado à educação. Confira-se:

Art. 69, § 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” (grifos nossos).

Destarte, o melhor entendimento nesse momento acerca do tema é o manifestado pelo Parquet, de modo que não há qualquer equívoco na determinação judicial nesse ponto, restando demonstrada a probabilidade do direito nos termos do art. 300 do CPC<sup>7</sup>. Entender de forma diversa implicaria em insegurança jurídica e, principalmente, na inobservância da determinação constitucional que ora se analisa.

Por seu turno, evidencia o periculum in mora o crescimento exponencial de restos a pagar, que não pode ser desconsiderado pelo Judiciário, uma vez que conforme pontuado pelo Ministério Público, entre os exercícios financeiros de 2014 e 2017, os restos a pagar em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme Anexo

8 do Relatório de execução orçamentária, subiram progressivamente de R\$ 6.954.649,00 (seis milhões novecentos e cinquenta e quatro mil seiscentos e quarenta e nove Reais) para R\$ 934.878.109,00 (novecentos e trinta e quatro milhões oitocentos e setenta e oito mil e cento e nove Reais). 8

Do mesmo modo, não se pode ignorar que mesmo em se tratando de despesas liquidadas – e não pagas – a inexecução do contrato pelo Estado do Rio de Janeiro com o não pagamento do que é devido pelo serviço prestado ou pelo bem entregue ao Poder Público, poderá implicar em suspensões de fornecimento, rescisões contratuais, não renovação de contratos e ajuizamento de ações judiciais contra o Estado, impactando inevitavelmente a educação.

Mais grave ainda, são as hipóteses de cômputo de despesas empenhadas e não liquidadas. O empenho, enquanto não liquidado, constitui mera reserva de quantia necessária ao pagamento da despesa. A realização do empenho - sem liquidação - não indica sequer que o serviço tenha sido efetivamente prestado integralmente ou o bem entregue pelo fornecedor.

[...]

Assim, correta a decisão liminar ao determinar que o Estado do Rio de Janeiro passe a reservar de forma regular e à medida em que for realizada a receita, o percentual mínimo anual de 25% da receita realizada, desconsiderando “restos a pagar não processados” assim como as “despesas não pagas”.

Veja Exa. que apesar da jurisprudência acima colacionada fazer menção ao Estado do Rio de Janeiro, trata-se de hipótese idêntica, sendo possível concluir que o Município do Rio de Janeiro segue o mesmo *modus operandi* motivo pelo qual deve ser prontamente corrigido.

O ajuizamento da Ação Civil Pública nº 0054872-30.2018.8.19.0001 deu causa à Consulta nº 100.797-7/18, realizada ao Tribunal de Constas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) pela Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ/RJ), em que se questionava a metodologia de cálculo apontada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro naquela demanda.

Tendo em vista do acerto da metodologia apontada pelo MPRJ, o TCE/RJ

reconheceu o equívoco da metodologia até então utilizada pela Corte de Contas do Estado do Rio de Janeiro e acatou o entendimento apontado na ACP nº 0054872-30.2018.8.19.0001 e há muito defendido pelo Ministério Público, no sentido de considerar como despesas realizadas apenas aquelas devidamente pagas no correspondente exercício financeiro.

CONSULTA SOBRE METODOLOGIA DE AFERIÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE. ART. 212 DA CRFB E ARTS. 69 A 71 DA LEI FEDERAL Nº 9.394/96 – LDB. OBSERVÂNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. CONTEXTO ATUAL QUE EXIGE UMA NOVA INTERPRETAÇÃO DO CONCEITO DE “DESPESAS REALIZADAS”. CRITÉRIO DA DESPESA EFETIVAMENTE PAGA COMO O MAIS ADEQUADO PARA GARANTIR O REGRAMENTO CONSTITUCIONAL DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. QUESTÃO TAMBÉM SUBMETIDA AO CRIVO DO PODER JUDICIÁRIO. NOVO PARÂMETRO DE ANÁLISE QUE DEVE VIGORAR A PARTIR DAS CONTAS DE GOVERNO REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2020. SEGURANÇA JURÍDICA QUE EXIGE UM PERÍODO DE TRANSIÇÃO. CONHECIMENTO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

[...]

Em resumo, o parlamentar consulente questiona o atual procedimento de exame das contas anuais de governo do Estado do Rio de Janeiro por este órgão de controle, no tocante à aferição do cumprimento do “mínimo constitucional” na área da educação, uma vez que este Tribunal vem utilizando como critério as despesas liquidadas no exercício, quando deveria se pautar pelas despesas efetivamente pagas. Ainda de acordo com o Consulente, somente com o cumprimento dos três estágios da despesa pública – empenho, liquidação e pagamento – que restaria “garantida a efetiva aplicação da verba pública na finalidade em comento”.

[...]

Como se sabe, a despesa pública possui natureza de um ato administrativo complexo, em que a vontade final da Administração exige a

intervenção de agentes ou órgãos diversos. Isso porque sua execução apresenta três estágios: o empenho, a liquidação e o pagamento.

A primeira conclusão que se pode extrair desse modelo é a de que a despesa não é sinônimo de pagamento; este elemento representa apenas a etapa final para sua caracterização.

[...]

De acordo com a doutrina de José Carlos Oliveira de Carvalho, “o empenho é, na verdade, um compromisso, por parte da Administração Pública, no sentido de pagar por algo em que tenha interesse, e por parte do fornecedor, de prestar o serviço ou entregar determinada mercadoria. Com o empenho, a despesa já existe, embora não tenha sido paga”. Portanto, trata-se da primeira etapa da despesa pública caracterizada por um instrumento contábil por meio do qual o ente público materializa e controla o gasto orçamentário decorrente das obrigações de pagamento assumidas.

Por sua vez, a liquidação corresponde à segunda etapa da despesa pública, na qual a Administração verifica se a despesa é, de fato, devida. Normalmente, consiste na atestação da despesa, isto é, se a condição para a qual a despesa foi empenhada efetivamente se aperfeiçoou, gerando o consequente direito de crédito ao terceiro. Enquanto o empenho é um instrumento ou um procedimento contábil, a liquidação é um procedimento fático, que materializa a obrigação de pagar da administração pública no mundo jurídico.

Por fim, a terceira e última etapa da despesa é o pagamento, que consiste na transferência efetiva do recurso, quando, então, este sai do “caixa” do governo para ser incorporado ao patrimônio do credor, após o cumprimento das etapas anteriores. Trata-se, portanto, de uma operação de tesouraria que materializa e fulmina a despesa pública.

Para concluir essa parte introdutória, é bom lembrar que o art. 35, II, da Lei Federal nº 4.320/64 dispõe que a despesa pública é contabilizada pelo “regime de competência”, ou seja, pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas, independentemente do efetivo pagamento.

[...]

- Da necessidade de se conferir interpretação que garanta a maior efetividade à norma constitucional

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 percentual fixado constitucionalmente e a consequente 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, *in verbis*:

[...]

Nesse passo, não há como se concluir que o modelo de gestão dos recursos da educação adotado pelo Estado, com frequentes contingenciamentos indevidos por órgão estranho à seara educacional – SEFAZ –, atende às regras constitucionais e legais atinentes à matéria.

Ainda que pudéssemos considerar o princípio da unidade de tesouraria, estabelecido pela Lei Federal nº 4.320/64, as normas constitucionais específicas sobre o financiamento da educação – e posteriores à aludida lei – devem prevalecer. Por esse raciocínio, não há como submeter a eficácia destas normas constitucionais à interpretação de regras ou mesmo de princípios estatuídos pela Lei de 1964.

[..]

Nessas circunstâncias, o cenário denota um distanciamento da realidade, já que, embora, em tese, o Estado do Rio de Janeiro cumpra com o investimento

mínimo na área da educação, a atual situação do ensino público estadual não reflete os anseios constitucionais. O tema remete à doutrina do Prof. José Vicente Santos de Mendonça, que defende o princípio da realidade como elemento de controle da discricionariedade<sup>19</sup>. De acordo com o doutrinador, “a questão decorre do art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: na interpretação da lei, o juiz (e todo mundo) deve interpretar a lei com base em seus fins sociais e nas exigências do bem comum”.

[...]

Portanto, com todas as vênias de estilo, entendo que assiste razão ao Consultante, devendo 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 – as despesas efetivamente pagas no exercício.

A despeito de referir-se ao Estado do Rio de Janeiro, a metodologia aplicada tem origem nos normas de contabilidade pública aplicáveis a todos os entes, de modo que não há distinção na sua aplicação ao Município do Rio de Janeiro.

#### **IV) DOS RECURSOS DO FUNDEB**

##### **IV.1. O FUNDEB E A NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DOS RECURSOS VINCULADOS EM CONTA PRÓPRIA**

Estabelecendo uma ***subvinculação legal incidente sobre os recursos constitucionalmente vinculados pelo art. 212, da CF***, o art. 60 e §§, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação determinada pela EC nº 53/2006, assim dispõe:

*ADCT*

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, **os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação**, respeitadas as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (Vide Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada **mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil**; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão **constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios**, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

d) a fiscalização e o controle dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

(...)

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Disciplinando a instituição e funcionamento do **Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica**, a Lei do FUNDEB – Lei Federal nº 11.494/2007 – preconiza:

Lei Federal nº 11.494/2007

Art. 1º - **É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de natureza contábil, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.**

Parágrafo único. **A instituição dos Fundos previstos no caput deste artigo e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal e no inciso VI do caput e parágrafo único do art. 10 e no inciso I do caput do art. 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de:**

**I – pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, a que se referem os incisos I a IX do caput e o § 1º do art. 3º desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3º desta Lei somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;**

*II – pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.  
[...]*

Regulamentam, ainda, a Lei do FUNDEB as disposições do Decreto Federal nº 6.253/2007, dentre as quais possui relação direta com o objeto do nosso exame o teor de seu art. 8º, que segue transcrito a seguir:

*Art. 8º - Os recursos do FUNDEB serão **automaticamente repassados** para as **contas únicas** referidas no art. 17 da Lei no 11.494, de 2007, e **movimentadas exclusivamente nas instituições referidas** no art. 16 dessa Lei, conforme ato da Secretaria do Tesouro Nacional.*

*Parágrafo único. **Os recursos dos Fundos**, creditados nas contas específicas a que se refere o caput, **serão disponibilizados** pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios aos respectivos órgãos responsáveis pela educação e pela gestão dos recursos, na forma prevista no § 5º do art. 69 da Lei no 9.394, de 1996.*

A Portaria Interministerial MEC/MF nº 08/2016, com alterações introduzidas pela Portaria Interministerial MEC/MF nº 08/2017, e a Portaria Interministerial MEC/MF nº 10/2017, estabeleceram os parâmetros operacionais do FUNDEB para os exercícios financeiros de 2017 e 2018, respectivamente.

Constituído por recursos legalmente subvinculados, o FUNDEB só poderá ser destinado para o atendimento das finalidades do art. 70, da LDB e, por outro lado, jamais poderá ser aplicado nas hipóteses indicadas no art. 71, do mesmo Diploma Legal.

Deve ser destacado o fato de que o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) e conjunto com a STN (Secretária do Tesouro Nacional) expediram normativo infralegal (Portaria Conjunta nº 02 /2018) regulamentando a abertura de conta específica para recebimento dos recursos do FUNDEB.

Tamanha é a preocupação do Fundo com a segregação dos recursos do FUNDEB com as demais verbas geridas pelo ente federativo recebedor que fora necessária a expedição de normativo específico para sua regulação.

#### **IV.2. DAS TRANSFERENCIAS DOS RECURSOS DO FUNDEB REALIZADAS PELO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

Em levantamento efetuado pelo corpo técnico especializado (CSI/DLAB) do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, conferiu-se que, no exercício de 2017, foram transferidos R\$ 3.883.872.426,38 (três bilhões, oitocentos e oitenta e três milhões, oitocentos e setenta e dois mil, quatrocentos e vinte e seis reais e trinta e oito centavos) da conta do FUNDEB (Conta Corrente nº 7480-2; Ag. 2234) para conta de titularidade da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, o que corresponde a 89,51% de todos os valores transferidos da conta do FUNDEB naquele exercício.

➤ **ANO 2017:**

Beneficiários	2017	% do total
PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE	3.883.872.426,38	89,51%
COMLURB - COMPANHIA MUNICIPAL	84.215.031,06	1,94%
MASAM COMERCIAL DISTRIBUIDORA	70.657.284,68	1,63%
FUNPREVI	43.416.190,00	1,00%
LICHT SERVIÇOS DE ENERGIA S/A	38.847.979,84	0,90%

No exercício seguinte a situação é semelhante. A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, até março de 2018, último período analisado pelo corpo técnico, permanecia sendo a maior beneficiária dos recursos do FUNDEB, recebendo R\$ 1.096.614.597,88 (um bilhão, noventa e seis milhões, seiscentos e catorze mil, quinhentos e noventa e sete reais e oitenta e oito centavos), isto é, 90,91% de todos os recursos transferidos da conta do FUNDEB naquele exercício.

➤ **ANO 2018:**

Beneficiários	2018	% do total
PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE	1.096.614.597,88	90,916%
MASAM COMERCIAL DISTRIBUIDORA	16.281.887,17	1,350%
COMLURB - COMPANHIA MUNICIPAL	15.589.722,17	1,292%
ATAKA BRASIL PAPELARIA LTDA	12.864.636,73	1,067%
LIGHT SERV ELETRICIDADE S/A	7.120.429,89	0,590%

A conduta do Município do Rio de Janeiro vai de encontro à legislação que regulamenta o FUNDEB, assim como ao princípio constitucional da transparência administrativa.

A Lei nº 11.494/2007, ao dispor sobre a transferência e gestão dos recursos do fundo, estabelece a obrigação de ser instituída conta única e exclusiva destinada ao recebimento dos recursos<sup>25</sup>, que serão repassados automaticamente na forma prevista no parágrafo 5º, do art. 69, da Lei 9.394/1996<sup>26</sup>, devendo a titularidade ser exercida, obrigatoriamente, pelo órgão responsável pela Educação<sup>27</sup>. Fixa, ainda, que os recursos deverão ser mantidos na instituição financeira responsável pela movimentação e, caso haja saldo, os recursos disponíveis na conta, cuja perspectiva de utilização seja superior a 15 (quinze) dias, deverão ser aplicados em operações financeiras, de modo a preservar o poder de compra<sup>28</sup>.

É clara a razão de tais previsões: atribuir ao Secretário de Educação o controle de toda a movimentação da conta bancária, garantindo a previsibilidade e a segurança necessárias a um planejamento mais aderente à realidade, uma forma mais eficiente de investimento em educação, sem que os recursos estejam sujeitos a contingenciamentos por órgãos estranhos à educação.

Ao manter os recursos na conta específica assegura-se, dentre outras

<sup>25</sup> Art. 17, *caput*, da Lei 11.494/2007.

<sup>26</sup> Art. 17, §7º, da Lei 11.494/2007.

<sup>27</sup> Portaria Conjunta do FNDE nº 02, de 15 de janeiro de 2018.

<sup>28</sup> Art. 20, *caput*, da Lei 11.494/2007.

finalidades, que os mecanismos de controle administrativo e social tenham perfeita visão quanto ao emprego dos recursos<sup>29</sup>. Pretende-se, também, como expressamente dispõe a lei, que os rendimentos financeiros, diante a sua grande dimensão, revertam ao próprio FUNDEB. E, sobretudo, infere-se que o legislador quis evitar que os recursos da conta específica do FUNDEB fossem transferidos para outra, de modo a comprometer o controle do uso dos recursos, tornando-se impossível identificar quais despesas foram honradas com recursos próprios daquelas que foram honradas com recursos vinculados à educação.

Assim, com a transferência dos recursos do FUNDEB, pelo Município do Rio de Janeiro, para a Conta Única do Tesouro, une-se em uma mesma conta recursos de natureza discricionária que estão sujeitos a controles gerais, com recursos de natureza vinculada, cujo controle e a utilização devem observar regras e finalidade específica, qual seja, a manutenção e desenvolvimento do ensino, em especial, neste caso, por meio da remuneração e valorização do magistério<sup>30</sup>.

Ainda que se venha argumentar que eventual transferência de recursos do FUNDEB para a Conta Única do Tesouro se dê sob o pretexto de viabilizar o pagamento da folha de pessoal de educação mediante complementação com recursos do Tesouro, justificativa essa utilizada para fundamentar as transferências dos recursos contidos na conta específica de recursos de impostos e transferências constitucionais, tal argumento não se sustenta.

Ao analisar as movimentações financeiras da conta específica do FUNDEB, observa-se que, a despeito de eventuais justificativas do ente – pagamento de pessoal -, as transferências se dão em datas variadas, ou seja, não se dão na véspera, ou nas proximidades da data do pagamento, ou mesmo em data fixa.

---

<sup>29</sup> Art. 17, §6º, da Lei 11.494/2007.

<sup>30</sup> Art. 2º Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei.

DESCRICAÇÃO LANCAMENTO	DATA LANCAMENTO	VALOR TRANSACAO	NOME_PESSOA_OD
TED TRANSF.ELETR.DISPONIVEL	01/02/2017	140.673.433,92	PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE
TED TRANSF.ELETR.DISPONIVEL	24/02/2017	149.940.951,55	PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE
TED TRANSF.ELETR.DISPONIVEL	01/11/2017	140.565.006,29	PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE
TED TRANSF.ELETR.DISPONIVEL	23/11/2017	65.042.538,63	PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE
TED TRANSF.ELETR.DISPONIVEL	01/12/2017	117.731.904,99	PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE
TED TRANSF.ELETR.DISPONIVEL	15/12/2017	54.598.424,73	PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE
TED TRANSF.ELETR.DISPONIVEL	16/02/2018	3.623.817,31	PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE
TED TRANSF.ELETR.DISPONIVEL	20/02/2018	106.628.605,51	PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE
TED TRANSF.ELETR.DISPONIVEL	21/02/2018	9.655.648,73	PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE
TED TRANSF.ELETR.DISPONIVEL	22/02/2018	3.020.754,36	PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE
TED TRANSF.ELETR.DISPONIVEL	23/02/2018	16.151.784,74	PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE
TED TRANSF.ELETR.DISPONIVEL	27/02/2018	4.747.747,19	PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE
TED TRANSF.ELETR.DISPONIVEL	28/02/2018	6.665.382,44	PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE
TED TRANSF.ELETR.DISPONIVEL	01/03/2018	115.787.490,91	PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE
TED TRANSF.ELETR.DISPONIVEL	06/03/2018	27.347.889,39	PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE
TED TRANSF.ELETR.DISPONIVEL	09/03/2018	11.957.490,14	PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE
TED TRANSF.ELETR.DISPONIVEL	13/03/2018	31.007.801,80	PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE
TED TRANSF.ELETR.DISPONIVEL	20/03/2018	87.767.002,32	PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE
TED TRANSF.ELETR.DISPONIVEL	29/03/2018	8.096.742,63	PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE

Afere-se, assim, que os recursos do FUNDEB, os quais, registre-se, são de elevada monta, ficam à disposição da Secretaria de Fazenda na Conta Única do Tesouro, que pode direcionar os rendimentos financeiros dos recursos vinculados à educação para outra política pública de forma ilegal.

Nesse contexto, tem-se que o Município do Rio de Janeiro, ao aglutinar recursos de fontes distintas e com regras de controle diferentes, promove “confusão patrimonial”, comprometendo a transparência e o controle da gestão orçamentária, uma vez que vem a dificultar a identificação de quais despesas foram pagas com recursos do

tesouro daquelas que foram quitadas com recursos da fonte FUNDEB, o que se pretende coibir com a presente demanda.

## V) DA TUTELA DE URGÊNCIA

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.**

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.

Na lição de Luiz Guilherme Marinoni<sup>31</sup>:

**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).**

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

O deferimento da tutela de urgência pressupõe a concorrência do *fumus boni*

---

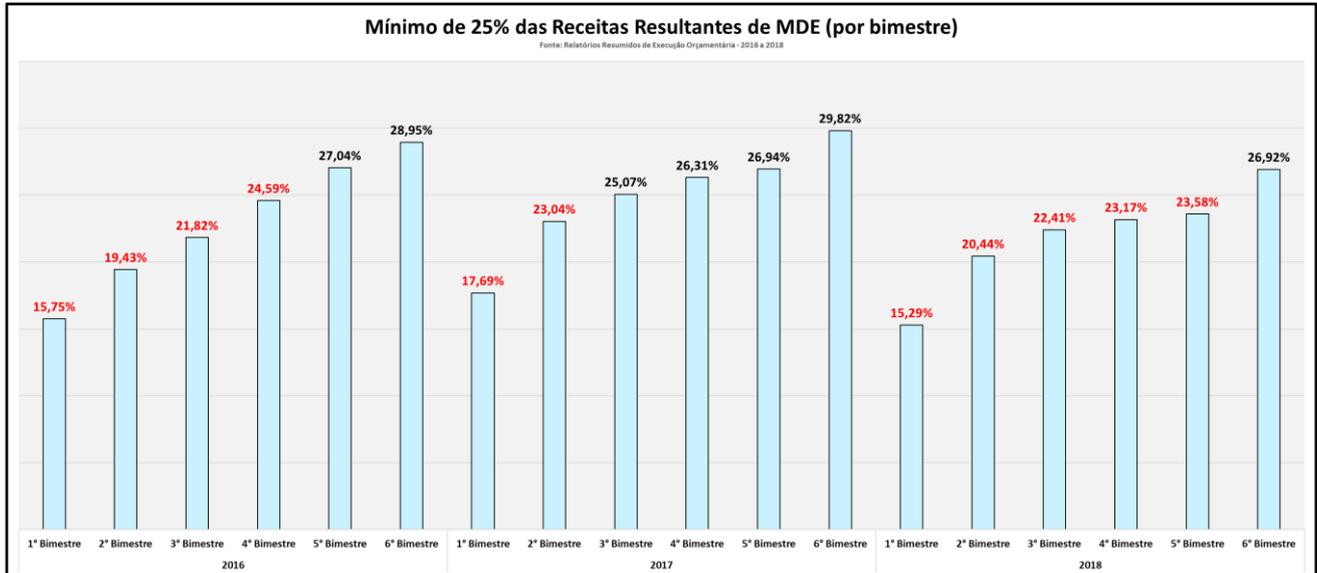
<sup>31</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 145.

*ius* e do *periculum in mora*, verificados na espécie, como já se mostrou.

O *fumus boni iuris* é manifesto e emerge do conjunto probatório constante do inquérito civil em epígrafe, do qual se extrai que o Município do Rio de Janeiro: (i) de um turno, **apesar de possuir 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, **não promove os repasses regulares** conforme determinação legal; e (ii) de outro, tampouco dota seu Secretário de Educação da **gestão EXCLUSIVA desses recursos e da completa disponibilidade sobre esses em 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.**

Com efeito, **a indisponibilidade dos recursos da educação pelo Secretário da pasta, nos dias certos e em conta específica, favorece a prática nefasta de não se aplicar em ações de MDE, 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, a título de exemplo, é exatamente o que se vislumbrou no Município do Rio de Janeiro no exercício de 2016 a 2018.** Veja-se, a respeito, o seguinte gráfico:



Como o gráfico demonstra, até agosto de 2016, o percentual alcançado com investimentos e despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) foi de 24,59% da receita, sendo certo que, nos bimestres anteriores, isto é, de janeiro a junho, os percentuais alcançados foram de apenas 15,75%, 19,43%, 21,82% e 24,59% da receita arrecadada até aqueles meses, distantes do mínimo constitucionalmente previsto. **Apenas no penúltimo bimestre ocorre uma aceleração da (contabilização) da despesa**, a fim de atingir, ao final do exercício, o patamar de 25% das receitas de impostos e transferências constitucionais a que se refere o art. 212, *caput*, da Constituição da República.

No ano de 2017, ainda que se possa conferir uma maior regularidade, em nada afasta o fato do Município não ter promovido os repasses nos prazos estabelecidos em Lei (art. 69, §5º da LDB) bem como ter inobservado a ordem constitucional (art. 212, CRFB).

Por fim, no ano de 2018, a situação é semelhante a do exercício de 2016, **somente no último bimestre o percentual de despesas em MDE foi cumprido**, isto por meio de um incremento de, aproximadamente, 3%. Ou seja, o Município de Rio de Janeiro acelerou a contabilização de despesas com o fim de satisfazer o patamar de 25% das

receitas de impostos e transferências constitucionais a que se refere o artigo 212, *caput*, da Constituição da República, no último instante do ano eletivo. Nos bimestres anteriores, de janeiro a outubro, os percentuais alcançaram os percentuais de 15,29% (jan/fev); 20,44% (mar/abr); 22,41% (mai/jun), 23,17% (jul/ago) e 23,58% (set/out).

Nessa linha, 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 2019 e resultar em irreparáveis prejuízos a esse direito fundamental no Município de Rio de Janeiro.

Ressalta-se que, em caso semelhante, foi este o entendimento encampado por algumas câmaras do Egrégio Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:

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 "suspensão da 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. (TJRJ - 0004199-02.2019.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO - Des(a). MARIA LUIZA DE FREITAS CARVALHO - Julgamento: 05/06/2019 - VIGÉSIMA SÉTIMA CÂMARA CÍVEL).

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. (TJRJ - 0004429-44.2019.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO - Des(a). FLÁVIA ROMANO DE REZENDE - Julgamento: 24/04/2019 - DÉCIMA SÉTIMA CÂMARA CÍVEL).

## **VI) 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 do Rio de Janeiro promover, em até 15 (quinze) dias contados da decisão que conceder a tutela de urgência, a alteração da titularidade da 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 – para o nome da Secretaria Municipal de Educação de Rio de Janeiro, isto é, em nome do “*órgão responsável pela educação*”, com a devida inscrição do CNPJ do órgão, como determina expressamente o artigo 69, parágrafo 5º, da LDB, e por ele gerida;
- b) seja determinado ao Município do Rio de Janeiro 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*.
- c) seja determinado ao Município de Rio de Janeiro 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;

## **VII) 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 nº 41/2017 - MPRJ 2017.00892151;

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. que seja determinado ao Município do Rio de Janeiro que **se abstenha de computar os restos a pagar não processados e as despesas empenhadas e liquidadas mas não pagas para os fins de cumprimento do percentual de 25% previsto no art. 212 da CRFB, considerando para tanto**, conforme disposição constitucional e da LDB, **apenas as despesas efetivamente realizadas**;

iii. que seja determinada **a abertura de conta específica, ou alteração da titularidade da conta já existente, em nome da Secretaria Municipal de Educação destinada ao recebimento dos recursos do FUNDEB**, conforme Portaria Conjunta do FNDE nº 02, de 15 de janeiro de 2018, **onde deverão ser mantidos e creditados, vedando-se sua transferência para conta bancária administrada ou gerida porque qualquer outro órgão**;

iv. que seja determinada a **restituição à conta do FUNDEB o valor de R\$ 4.980.487.024,26** (quatro bilhões, novecentos e oitenta milhões,

quatrocentos e oitenta e sete mil e vinte e quatro reais e vinte e seis centavos), decorrente das transferências efetuadas para contas de titularidade da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro nos exercício de 2017 e 2018;

v. 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;

vi. 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 do Rio de Janeiro, a ser indicado quando da execução do *decisum*;

vii. 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 *parquet* que receberá as intimações pessoais decorrentes do processo na Secretaria da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital sediada na Avenida Nilo Peçanha, nº 151 – 9º andar, Castelo, Rio de Janeiro – RJ.

Dá-se a esta causa o valor de R\$ 10.775.974.668,42 (dez bilhões, setecentos e setenta e cinco milhões, novecentos e setenta e quatro mil, seiscentos e sessenta e oito reais e quarenta e dois centavos), com base na soma das despesas com MDE do Município de Rio de Janeiro pertinentes ao ano de 2018 e os valores a serem restituídos a conta do FUNDEB, meramente para fim do artigo 291 do Código de Processo Civil de 2015, em virtude do valor inestimável do objeto da presente.

Rio de Janeiro, 19 de novembro de 2019.

**RENATA VIEIRA CARBONEL CYRNE**

Promotora de Justiça  
Coordenação – GAEDUC

**RENATO LUIZ DA SILVA MOREIRA**

Promotor de Justiça  
Assistente - GAEDUC