

**EXMO(A). SENHOR(A) JUIZ(A) DE DIREITO DA VARA DE FAZENDA
PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Embora ostente o título de tribunal, resta assente na doutrina e jurisprudência que o TCMRJ não exerce qualquer função jurisdicional. Função meramente administrativa e que é reconhecida dentro destes limites e efeitos. Possibilidade de o Poder Judiciário apreciar alegações de desconformidade do sucedido com a ordem jurídica vigente. Precedentes. (Trecho extraído da ementa do acórdão que julgou a Apelação Cível nº 0436930-90.2013.8.19.0001)

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, apresentado pelo Promotor de Justiça que esta subscreve, através da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital, situada na Av. Nilo Peçanha, 151, 9º andar, Centro, Rio de Janeiro/RJ, vem, com amparo nos artigos 127 e 129, II e III, da Constituição Federal de 1988; artigo 25, inciso IV, *a*, da Lei 8.625/93; artigos 3º, 4º, 5º, 19 e 21 da Lei 7.347/propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA**COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA**

em face de:

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, que deverá ser citado, na forma do art. 75, inciso III, do CPC, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Prefeito, Sr. Eduardo da Costa Paes, com gabinete na rua Afonso Cavalcanti, 455, 13º andar, Cidade Nova, Rio de Janeiro, CEP: 20.211-110, ou por meio da Procuradoria Geral do Município, situada na rua Sete de Setembro, 58-A, no Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP: 20040-040;

I - DO OBJETO DESTA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

O objetivo desta ação civil pública é assegurar o fiel cumprimento do disposto no artigo 212, da Constituição da República, que determina que os municípios



apliquem, em manutenção e desenvolvimento do ensino, nunca menos de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, sendo certo que **as normas constitucional e legal vedam que os recursos resultantes dessa vinculação de impostos sejam destinados a despesas que não sejam consideradas estritamente vinculadas ao ensino, dentre elas o pagamento de aposentadorias e pensões**, nos exatos termos do art.212, §7^o, da CF.

Aqui será demonstrado que o pagamento de inativos não pode ser considerado como gasto com MDE, constituindo tal pagamento, portanto, prática ilegal.

Será demonstrado, ainda, que o Município do Rio de Janeiro, ao contabilizar a contribuição suplementar prevista na Lei Municipal 5.300/11 (tal contribuição foi criada para capitalizar o FUNPREVI – Fundo de Previdência do Município) para alcançar o patamar de 25% previsto no artigo 212, da Constituição da República, está agindo de forma inconstitucional, uma vez que está, de forma indireta, considerando despesa com inativos como sendo MDE.

II – DOS FATOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Esta petição inicial é fruto dos elementos extraídos da documentação constante dos autos do inquérito civil MPRJ 2017.01228221, instaurado em 2017, com a finalidade de *“apurar possível inconstitucionalidade e/ou ilegalidade no que tange à contabilização da contribuição suplementar prevista na Lei 5.300/11 – utilizada para capitalizar o Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro (FUNPREVI) – para alcançar o patamar constitucional previsto no artigo 212, da Constituição da República”*.

Referido inquérito foi instaurado em razão da remessa, pela 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Saúde da Capital do Rio de Janeiro, do Ofício 3ª PJTCSCAP nº 0397/2017, encaminhando cópias extraídas do Inquérito Civil nº 2012.011954458 (cujo objeto era apurar *notícia de ausência de transparência no orçamento do Município do Rio de Janeiro quanto à utilização de verbas da Saúde para pagamento da folha dos profissionais da saúde oriundos da SMSDC*), em declínio de atribuição, para providências cabíveis (fl. 02).

O motivo do declínio de atribuição foi o fato daquela Promotoria de Justiça ter concluído que, conquanto não haverem sido apuradas irregularidades no que tange à aplicação do percentual mínimo na área da saúde, na área da educação havia irregularidades que mereciam melhor apuração.

Assim, a partir da instauração do mencionado inquérito, foram coletados inúmeros documentos que demonstram o prejuízo bilionário sofrido pela Educação Pública do município do Rio de Janeiro nos últimos dez anos.

Com vistas a facilitar o exame da matéria posta a julgamento, esta petição inicial desdobrou o assunto em vários itens, iniciando (i) por expor a questão relativa à

¹ § 7º É vedado o uso dos recursos referidos no **caput** e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)



impossibilidade de se considerar o pagamento de inativos como gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino. Em seguida, passa-se a (ii) tratar da contribuição patronal suplementar, e as razões que impedem seja esta reconhecida como despesa com MDE. Na sequência, é abordada (iii) a nulidade do voto proferido nos autos do processo TCM 40/002205/2013 e, finalmente, é trazido (iv) o montante que deixou de ser aplicado em manutenção de desenvolvimento do ensino durante uma década.

II.I – DA IMPOSSIBILIDADE DE SE CONSIDERAR O PAGAMENTO DE INATIVOS COMO DESPESA COM MDE

Como se sabe, o artigo 212, da Constituição Federal, prescreve que “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**.” (grifos nossos)

Fundamental destacar que nosso ordenamento jurídico, há muito tempo, proíbe que o pagamento de inativos e pensionistas seja considerado como sendo despesa com manutenção e desenvolvimento, sendo certo que tal vedação foi expressamente reconhecida pelo constituinte derivado, a partir da redação trazida pela Emenda Constitucional 108, que incluiu o parágrafo 7º, ao artigo 212, para determinar que “**é vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões**”. (grifos nossos)

Por se tratar de conceito jurídico indeterminado, tratou o legislador infraconstitucional de especificar quais atividades podem, e quais não podem, ser consideradas como sendo aquelas relativas a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Para tanto, o artigo 70, da Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB) discrimina, em seus incisos, quais são os gastos considerados como de manutenção e desenvolvimento do ensino, assim dispondo:

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:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;



V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

O artigo 71, por sua vez, especifica os gastos que não podem ser considerados como sendo em manutenção de desenvolvimento do ensino:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Da leitura conjugada do inciso I, do artigo 70, com o inciso VI, do artigo 71, extrai-se a interpretação de que **só podem ser consideradas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas voltadas à remuneração dos profissionais da educação em efetivo exercício do cargo.**

Com efeito, determina o inciso I que podem ser considerados gastos com MDE aqueles realizados com remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente. Vê-se, portanto, que a Lei pretende considerar apenas os gastos com os servidores ativos, uma vez que não faz sentido realizar gastos com o aperfeiçoamento de pessoal inativo.

Por outro lado, o inciso VI, do art. 71 registra que não são consideradas despesas com MDE a remuneração de pessoal docente e demais trabalhadores da



educação quando em desvio de função ou no exercício de atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. Tem-se, desta forma, que o servidor aposentado, por não exercer atividade voltada para a manutenção e desenvolvimento do ensino, não pode ter seu provento considerado com sendo gasto em referida atividade.

Cabe ressaltar, neste ponto, que a LDB em nenhum momento fala em provento, mas sim em remuneração, que são conceitos diferentes, conforme se extrai da própria Constituição da República, que, em seu artigo 37, inciso X², prevê a palavra REMUNERAÇÃO para os servidores ativos ao passo que seu art. 40, par. 1º, inciso II³, trata do PROVENTO do servidor aposentado.

A legislação infraconstitucional, por sua vez, traz expressamente o conceito de remuneração no artigo 26, parágrafo único, inciso I, da recém sancionada Lei do FUNDEB (Lei 14.113/20), deixando claro que se trata de pagamentos realizados a servidores em efetivo exercício do cargo. Assim dispõe a norma legal:

Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no **caput** deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

Como se vê, apenas o pagamento de remuneração (e não de proventos) dos servidores ativos da área da educação pode ser considerado despesa com MDE.

Este, aliás, o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, ao analisar a ADI 5691, do Estado do Espírito Santo, assim decidiu:

CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO E EDUCACIONAL. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARALEGISLAR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (ART. 22, XIV). RESOLUÇÕES Nº 238/2012 E Nº 195/2004 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DE ENCARGOS

² X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

³ § 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:

I - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar;



COM INATIVOS DA ÁREA DE EDUCAÇÃO E DE DÉFICIT FINANCEIRO DE REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA. REGULAMENTAÇÃO DA MATÉRIA DAS DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE ENSINO NA LEI Nº 9.394/1996 (ARTS. 70 E 71). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VINCULAÇÃO DE RECEITA DE IMPOSTOS PARA CUSTEIO DE DESPESA NÃO RELACIONADA ÀS EXCEÇÕES ADMITIDAS NO ART. 212, CAPUT, DA CF E NO ART. 60 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRECEDENTES JUDICIAIS. AÇÃO PROCEDENTE.

Pertinente, também, transcrever trecho do acórdão prolatado no bojo da mencionada ADI, dada sua relevância:

8. Não obstante a inconstitucionalidade formal, igualmente está configurada a inconstitucionalidade material. As disposições normativas impugnadas, ao vincular receitas derivadas de impostos ao pagamento de despesas com proventos e aposentadorias, violam diretamente os arts. 167, IV, e 212, caput, da Constituição Federal.

9. Como fundamentou a Ministra Cármen Lúcia, no voto condutor do julgamento da ACO 2.799 (decisão à unanimidade deste Plenário), sobre a vinculação de recursos à educação, a partir de análise da história constitucional e da localização temporal da Lei nº 7.348/1985, objeto da argumentação do Tribunal de Contas/ES, nas informações prestadas: *“O pagamento de inativos, ainda que eventualmente possa ser considerado gasto com educação, não pode ser contabilizado para fins do percentual de investimento exigido pelo art. 212 da Constituição da República, pois os inativos, por estarem afastados de suas atividades, não contribuem para a manutenção nem para o desenvolvimento do ensino”.*

Abaixo reproduzo a ementa do acórdão, que relaciona as razões de decidir compartilhadas pelo Plenário, acerca da interpretação do texto constitucional do art. 212 no sentido da impossibilidade de se incluir o pagamento de proventos de inativos no conceito de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. GASTOS DOS ESTADOS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE ENSINO. INCLUSÃO DE DESPESAS COM INATIVOS NO PERCENTUAL EXIGIDO PELO ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. No art. 212 da Constituição da República se exige que os Estados apliquem, no mínimo, vinte e cinco por cento (25%) de sua receita



resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

2. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional se considera, para efeitos de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, a remuneração paga aos profissionais da educação que não estejam em desvio de função ou exercendo atividade que não contribua diretamente para o ensino.

3. Impossibilidade de se incluir o pagamento de proventos de inativos no conceito de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, sob pena de descumprimento do art. 212 da Constituição da República.

4. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (ACO 2.799 Agr, Relatora Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, Dje 23/04/2020).

No mesmo sentido, a decisão proferida na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 5719, do Estado de São Paulo, cuja ementa toma-se a liberdade de transcrever:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. EDUCAÇÃO. ARTS. 26, I, E 27 DA LEI COMPLEMENTAR 1.010/2007 DO ESTADO DE SÃO PAULO. CÔMPUTO DE DESPESAS COM PREVIDÊNCIA E INATIVOS PARA EFEITO DE CUMPRIMENTO DE VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL ORÇAMENTÁRIA EM EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA PARA EDIÇÕES DE NORMAS GERAIS DE EDUCAÇÃO JÁ EXERCIDA PELA UNIÃO. IMPOSSIBILIDADE DE LEI ESTADUAL DISPOR DO ASSUNTO DE FORMA DIVERSA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 22, XXIV, 24, IX § 1º § 4º; 212 CAPUT, E 167, VI. ACÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. A Constituição prevê o dever de aplicação de percentual mínimo para investimentos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

2. A definição de quais despesas podem ou não ser consideradas como manutenção e desenvolvimento de ensino é definida em regra geral de competência da União, qual seja, os artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de nº 9.394/1996. Disposição diversa de lei local significa afronta aos arts. 22, XXIV, e 24, IX da CRFB.

3. O cômputo de despesas com encargos previdenciários de servidores inativos ou do déficit de seu regime próprio de previdência como manutenção e desenvolvimento de ensino importa em violação a destinação mínima de recursos exigida pelo art. 212 da CRFB, bem como à cláusula de não vinculação de impostos do art. 167, IV da CRFB

4. Ação julgada parcialmente procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade integral do art. 26, I da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo e (ii) declarar a inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 27 da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo, para que os valores de complementação ao déficit



previdenciário não sejam computados para efeitos de vinculação ao investimento mínimo constitucional em educação.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, igualmente, ao analisar a questão no bojo da Apelação Cível 0239682-34.2004.8.19.0001, teve oportunidade de decidir o tema, conforme se verifica do acórdão da lavra do Exmo. Des. Heleno Ribeiro Pereira Nunes, que assim se pronunciou:

O último tópico a ser debatido se refere à alegada impossibilidade de se incluir os gastos com inativos da Educação nas despesas vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, aspecto a respeito do qual também assiste razão ao Parquet.

E, em que pesem as bem articuladas razões recursais neste ponto, quer nos parecer que a inclusão dos inativos no cálculo das verbas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino é irregular, porquanto ditas pessoas, não obstante se reconheça a sua importância, não mais contribuem para manter e desenvolver o ensino.

O Conselho Nacional de Educação, da mesma forma, quando deliberou acerca do financiamento da educação na Lei 9.394/96, entendeu que *“é evidente que os inativos não contribuem nem para a manutenção nem para o desenvolvimento do ensino. Afastados que estão da atividade, não poderiam contribuir para a manutenção das ações que dizem respeito ao ensino. Se não podem sequer contribuir para tanto, menos ainda para o desenvolvimento – democratização, expansão e melhoria da qualidade – do ensino. O espírito da LDB é o de que gastos com os inativos não estão incluídos nas despesas com MDE”* (Parecer CNE/CP Nº 26/97, aprovado em 02/12/1997).

Para terminar este tópico, não é demais lembrar que o legislador extirpou definitivamente de nosso ordenamento jurídico a possibilidade de se reconhecer o pagamento de inativos como despesa com MDE.

Primeiro, através da edição do artigo 70, da Lei 9.394/96, que disciplinou integralmente a matéria (art. 2º, par. 1º, da LINDB), o que acarretou a revogação da norma legal contida no artigo 6º, parágrafo 1º, alínea “g”⁴, da Lei 7.348, de 24/07/1985. Desta forma, a possibilidade de se considerar o pagamento de inativos como sendo despesa com MDE deixou de existir.

⁴ Art. 6º Os recursos previstos no caput do art. 1º desta Lei destinar-se-ão ao ensino de todos os graus regular ou ministrado pela via supletiva amplamente considerada, aí incluídas a educação pré-escolar, a educação de excepcionais e a pós-graduação.

§ 1º Consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino todas as que se façam, dentro ou fora das instituições de ensino, com vista ao disposto neste artigo, desde que as correspondentes atividades estejam abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sejam supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino ou ainda as que:
[...]

g) decorram da manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino, em razão de aposentadoria.



E segundo, conforme acima dito, em razão do acréscimo do parágrafo 7º ao artigo 212, da Constituição Federal, que pôs fim a qualquer discussão quanto à possibilidade de se considerar o pagamento de inativos e de pensionistas como sendo despesa com MDE.

Face a tudo o que foi exposto sobre o tema, a única conclusão a que se chega é que o pagamento de inativos não pode ser contabilizado como sendo despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo inadmissível, portanto, que tal despesa seja utilizada para alcançar o mínimo constitucional previsto no artigo 212, da Constituição da República.

II.II – DA IMPOSSIBILIDADE DE SE CONSIDERAR A CONTRIBUIÇÃO SUPLEMENTAR PREVISTA NA LEI MUNICIPAL 5.300/11 COMO DESPESA COM MDE

Em 28/12/2001 foi promulgada a **Lei Municipal 3.344** que “Disciplina o Regime Próprio de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências” havendo seu artigo 1º **criado o “Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro-FUNPREVI**, com finalidade específica de prover recursos para o pagamento de **benefícios previdenciários** dos segurados do regime próprio de previdência dos servidores públicos do Município do Rio de Janeiro e a seus dependentes”.

O conceito legal de ‘**fundo especial**’ encontra-se expresso no artigo 71, da Lei 4.320/64, segundo o qual “*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*”.

As **receitas especificadas** que compõem o FUNPREVI estão previstas no artigo 4º⁵, da Lei 3.344/01, sendo certo que o inciso I traz, expressas, as **contribuições previdenciárias** do **Município** e dos **segurados**, sendo ambos, na forma do disposto no artigo 6º, **contribuintes obrigatórios** do Regime Próprio de Previdência do Município do Rio de Janeiro.

⁵ **Art. 4º.** São receitas do FUNPREVI:

I - **contribuições previdenciárias dos segurados e do Município;**

II - rendimentos de aplicações financeiras dos recursos do FUNPREVI, consistentes em:

- a) títulos de renda fixa públicos federais e de títulos privados;
- b) títulos de renda variável, inclusive dividendos e bonificações;
- c) fundos de investimentos, mobiliários e imobiliários; e
- d) demais aplicações previstas na legislação pertinente.

III - juros de operações de financiamentos e empréstimos efetuados pelo PREVI-RIO a servidores do Município do Rio de Janeiro;

IV - receitas provenientes da compensação previdenciária com o Regime Geral e com outros regimes próprios;

V - dotações orçamentárias, transferências de recursos e subvenções consignadas nos orçamentos do Município do Rio de Janeiro; e

VI - rendimentos de legados e doações.



É fundamental deixar bem claro que “a **contribuição mensal obrigatória** prevista no art. 4º **incidirá sobre a remuneração integral** percebida pelo servidor, excetuadas as parcelas de caráter eventual, sendo de **onze por cento para os servidores** e de **vinte e dois por cento para o Município**” (art. 6º, par. 1º⁶).

Já o **objetivo** do FUNPREVI está descrito no artigo 1º, da mencionada Lei 3.344/01: “Fica criado o Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro-FUNPREVI, com **finalidade específica** de prover **recursos para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados** do regime próprio de previdência dos servidores públicos do Município do Rio de Janeiro e a seus dependentes”.

Referidos benefícios previdenciários são as **aposentadorias** concedidas pelos órgãos competentes, e as **pensões** concedidas pelo PREVI-RIO, conforme se verifica nos **incisos I e II, do parágrafo 1º, do artigo 2º⁷**, da Lei em tela.

Temos, portanto, como vetor finalístico do FUNPREVI, o pagamento de proventos aos inativos e de pensões aos dependentes dos segurados do regime próprio de previdência dos servidores municipais, conforme se verifica, aliás, do parágrafo 2º⁸, do artigo 5º, da Lei 3.344/01, segundo o qual OS RECURSOS DO FUNPREVI SÓ PODEM SER UTILIZADOS PARA O CUSTEIO DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS A SEGURADOS E PENSIONISTAS.

Traçadas estas linhas a respeito das **receitas** e do **objetivo** do FUNPREVI, passa-se, então, a analisar a **Contribuição Suplementar criada pela Lei 5.300/11**.

Em 07 de junho de 2011 o Exmo. Sr. Prefeito enviou à Câmara de Vereadores, por ofício, a **Mensagem nº 142**, através da qual apresentou ao Poder Legislativo **Projeto de Lei que “Dispõe sobre o Plano de Capitalização do FUNPREVI e dá outras Providências”**.

O motivo que ensejou a elaboração do Projeto de Lei nº 1005/2011 foi o fato de que

como os repasses previstos na redação anterior do art. 33 da Lei Municipal nº 3.344, de 28 de dezembro de 2001, não se revelaram suficientes para garantir o equilíbrio atuarial do Fundo, sua redação foi alterada de forma a refletir a capitalização necessária ao pagamento dos

⁶ **Art. 6º, § 1º.** A contribuição mensal obrigatória incidirá sobre a remuneração integral percebida pelo servidor, excetuadas as parcelas de caráter eventual, sendo de onze por cento para os servidores e de vinte e dois por cento para o Município.

⁷ **Art. 2º.** São segurados do regime próprio de previdência do Município do Rio de Janeiro os servidores titulares de cargos efetivos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas do Município, bem como seus Conselheiros e os inativos que recebam dos cofres municipais.

§1º. Os segurados do regime próprio de previdência do Município do Rio de Janeiro e seus dependentes farão jus aos seguintes benefícios previdenciários:

I - aposentadorias, concedidas pelos órgãos competentes; e

II — pensões, concedidas pelo PREVI-RIO.

⁸ **Art. 5º, § 2º.** Os recursos do FUNPREVI não poderão ser utilizados para outra finalidade que a do custeio dos benefícios concedidos a segurados e pensionistas, ressalvado o disposto no art. 25 desta Lei.



benefícios de todos os aposentados e pensionistas, independente da data de suas aposentadorias e da concessão dos benefícios.

A redação anterior do art. 33 é a seguinte:

Art. 33. O Tesouro Municipal repassará ao FUNPREVI, mensalmente, na forma prevista nos §§ 1º e 2º do art. 6º desta Lei, o montante correspondente ao pagamento integral das aposentadorias dos servidores já aposentados, assim como aquele relativo a futuras aposentadorias dos servidores que, na data da vigência desta Lei, já tiverem satisfeito todas as condições necessárias à concessão da aposentadoria.

Assim, em 14 de setembro de 2011 foi publicada a Lei 5.300, que “Dispõe sobre o Plano de Capitalização do FUNPREVI e dá outras providências”, e prevê, em seu artigo 2º, que **o FUNPREVI será capitalizado, por meio de contribuição suplementar**, durante 35 (trinta e cinco) anos, a contar de 1º de janeiro de 2011, sendo tal contribuição correspondente a trinta e cinco por cento da remuneração integral percebida pelos servidores ativos do Município do Rio de Janeiro. Para melhor entendimento, transcreve-se referida norma legal:

Art. 2º A contribuição suplementar do Tesouro Municipal ao Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro – FUNPREVI, prevista no art. 33 e seus parágrafos, da Lei nº 3.344, de 2001, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 33. Como medida de capitalização do FUNPREVI ao plano atuarial, o FUNPREVI será financiado, pelo prazo de trinta e cinco anos, a contar de 1º de janeiro de 2011, através de contribuição suplementar e de aportes de instrumentos mobiliários e imobiliários.

§ 1º O Tesouro Municipal pagará, mensalmente, a partir de 1º de janeiro de 2011 até 31 de dezembro de 2045, contribuição suplementar ao FUNPREVI no importe correspondente a trinta e cinco por cento da remuneração integral percebida pelos servidores ativos de qualquer dos Poderes do Município, incluídas suas autarquias e fundações, excetuadas as parcelas de caráter eventual.

§ 2º Para fins de adequação da capitalização do FUNPREVI ao plano atuarial, fica estabelecido que o valor total a cada mês da contribuição a que se refere o § 1º deste artigo não será inferior nem superior aos valores mensais fixados no Anexo I, devidamente atualizados na mesma periodicidade e no mesmo percentual do reajuste geral das remunerações dos servidores da Administração Direta do Município.

Segue, abaixo, o Anexo I, com os valores mensais para piso e teto, que devem ser observados para fixação do valor a ser depositado no FUNPREVI:



ANEXO I

VALORES MENSAIS DE CONTRIBUIÇÃO SUPLEMENTAR – (R\$)

ANO	PISO EDUCAÇÃO	TETO EDUCAÇÃO	PISO SAÚDE	TETO SAÚDE	PISO OUTROS	TETO OUTROS
2011	50.453.291,18	52.975.955,74	2.410.361,20	2.530.879,26	19.737.207,55	20.724.067,93
2012	51.462.357,00	54.035.474,85	2.458.568,42	2.581.496,84	20.131.951,70	21.138.549,29
2013	52.491.604,14	55.116.184,35	2.507.739,79	2.633.126,78	20.534.590,74	21.561.320,27

2014	53.541.436,22	56.218.508,03	2.557.894,58	2.685.789,31	20.945.282,55	21.992.546,68
2015	54.612.264,95	57.342.878,20	2.609.052,48	2.739.505,10	21.364.188,20	22.432.397,61
2016	55.704.510,25	58.489.735,76	2.661.233,52	2.794.295,20	21.791.471,96	22.881.045,56
2017	56.818.600,45	59.659.530,47	2.714.458,20	2.850.181,10	22.227.301,40	23.338.666,47
2018	57.954.972,46	60.852.721,08	2.768.747,36	2.907.184,73	22.671.847,43	23.805.439,80
2019	59.114.071,91	62.069.775,51	2.824.122,31	2.965.328,42	23.125.284,38	24.281.548,60
2020	60.296.353,35	63.311.171,02	2.880.604,75	3.024.634,99	23.587.790,07	24.767.179,57
2021	61.502.280,42	64.577.394,44	2.938.216,85	3.085.127,69	24.059.545,87	25.262.523,16
2022	62.732.326,02	65.868.942,32	2.996.981,18	3.146.830,24	24.540.736,79	25.767.773,63
2023	63.986.972,54	67.186.321,17	3.056.920,81	3.209.766,85	25.031.551,52	26.283.129,10
2024	65.266.712,00	68.530.047,59	3.118.059,22	3.273.962,19	25.532.182,55	26.808.791,68
2025	66.572.046,23	69.900.648,55	3.180.420,41	3.339.441,43	26.042.826,20	27.344.967,51
2026	67.903.487,16	71.298.661,52	3.244.028,82	3.406.230,26	26.563.682,73	27.891.866,87
2027	69.261.556,90	72.724.634,75	3.308.909,39	3.474.354,86	27.094.956,38	28.449.704,20
2028	70.646.788,04	74.179.127,44	3.375.087,58	3.543.841,96	27.636.855,51	29.018.698,29
2029	72.059.723,80	75.662.709,99	3.442.589,33	3.614.718,80	28.189.592,62	29.599.072,25
2030	73.500.918,28	77.175.964,19	3.511.441,12	3.687.013,18	28.753.384,47	30.191.053,70
2031	74.970.936,64	78.719.483,48	3.581.669,94	3.760.753,44	29.328.452,16	30.794.874,77
2032	76.470.355,38	80.293.873,15	3.653.303,34	3.835.968,51	29.915.021,21	31.410.772,27
2033	77.999.762,48	81.899.750,61	3.726.369,41	3.912.687,88	30.513.321,63	32.038.987,71
2034	79.559.757,73	83.537.745,62	3.800.896,80	3.990.941,64	31.123.588,06	32.679.767,47
2035	81.150.952,89	85.208.500,53	3.876.914,73	4.070.760,47	31.746.059,82	33.333.362,82
2036	82.773.971,95	86.912.670,54	3.954.453,03	4.152.175,68	32.380.981,02	34.000.030,07
2037	84.429.451,38	88.650.923,95	4.033.542,09	4.235.219,19	33.028.600,64	34.680.030,67
2038	86.118.040,41	90.423.942,43	4.114.212,93	4.319.923,57	33.689.172,65	35.373.631,29
2039	87.840.401,22	92.232.421,28	4.196.497,19	4.406.322,05	34.362.956,11	36.081.103,91
2040	89.597.209,25	94.077.069,71	4.280.427,13	4.494.448,49	35.050.215,23	36.802.725,99
2041	91.389.153,43	95.958.611,10	4.366.035,67	4.584.337,46	35.751.219,53	37.538.780,51
2042	93.216.936,50	97.877.783,32	4.453.356,39	4.676.024,21	36.466.243,92	38.289.556,12
2043	95.081.275,23	99.835.338,99	4.542.423,51	4.769.544,69	37.195.568,80	39.055.347,24
2044	96.982.900,73	101.832.045,77	4.633.271,98	4.864.935,58	37.939.480,18	39.836.454,19
2045	98.922.558,75	103.868.686,69	4.725.937,42	4.962.234,30	38.698.269,78	40.633.183,27

I - Os valores constantes deste anexo serão atualizados na mesma forma e periodicidade do reajuste geral dos servidores do Município do Rio de Janeiro, incluindo o percentual integral aplicado no ano de 2011.

II - Caso a aplicação da alíquota de contribuição suplementar, em um determinado mês, resulte em valor superior à soma dos três pisos e inferior à soma dos três tetos, a contribuição suplementar será rateada na mesma proporção estabelecida para os pisos e tetos da tabela, fixada para cada segmento.

III - Os valores referentes à contribuição patronal suplementar incidente sobre o 13º salário



observarão os mesmos limites estabelecidos para pisos e tetos mensais, sendo efetuada nos meses de dezembro.

Feita esta introdução a respeito da lei de **criação** do FUNPREVI e da lei que dispõe sobre sua **capitalização**, procede-se, agora, a um breve resumo do que consta nos autos dos procedimentos que tramitaram no Tribunal de Contas do Município, os quais levaram à interpretação que autoriza - de forma equivocada - que a contribuição suplementar seja considerada gasto com MDE.

II.II.I – RESUMO DO TEOR DOS AUTOS DOS PROCEDIMENTOS 40/1669/2011 E 40/002205/2013

Com vistas à melhor compreensão da questão relativa à contribuição suplementar instituída pela Lei 5.300/11 é fundamental chamar atenção para o **procedimento 40/1669/2011**, iniciado em 12/04/2011, e cujo assunto é a “*Promoção PG/PSE/04/2010/PFT que trata do Fundo Previdenciário Municipal – FUNPREVI*”, e para o **procedimento 40/002205/2013**, que tem, como tema, a “*Complementação à Prestação de contas do exercício de 2012*”, ambos do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

O procedimento **40/1669/2011** teve início por meio do Ofício GP/SC nº 25, de 11 de abril de 2011, subscrito pelo então Secretário-Chefe do Gabinete do Prefeito, Sr. Luiz Antônio Guaraná, encaminhando ao Tribunal de Contas do Município a promoção PG/PSE/04/2010/PFT, elaborada pela Procuradoria-Geral do Município, em resposta a **consulta** formulada pela Secretaria Municipal de Fazenda “acerca da natureza e classificação contábil da despesa que o Tesouro Municipal tem em decorrência do que dispõe o art. 33 da Lei 3.344/2001, que instituiu o FUNPREVI”. A Procuradoria-Geral do Município, na pessoa do então Procurador-Geral do Município, Dr. Fernando dos Santos Dionísio, manifestou-se no sentido de que (...)

“Como dito antes, o Município não paga inativos, quem o faz é o FUNPREVI com suas receitas oriundas daquelas definidas no artigo 4º da sua lei de criação.

“Por se tratar de uma obrigação patronal, essa contribuição suplementar do artigo 33 da lei em foco, naquilo que se possa identificar como afeta aos trabalhadores da educação, pode ser considerada nos gastos do MDE/FUNDEB. Se assim não fosse, nenhuma contribuição patronal poderia, o que não é realidade. As contribuições previdenciárias patronal, na área de educação, são consideradas dentro dos gastos do MDE/FUNDEB, para atendimento do mínimo constitucional e demais disposições legais”. (Grifos nossos).

Os autos foram então encaminhados à CAD - Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento – do TCM, que entendeu que “*devido às características eminentemente jurídicas da questão, que fogem às competências desta Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento, sugere-se o encaminhamento dos autos à Douta Procuradoria Especial deste Tribunal, órgão de excelência jurídica dentro desta Corte, que melhor poderá se pronunciar sob o tema*” (fl. 75).



Assim foi feito, havendo a Procuradoria Especial, na pessoa do Exmo. Dr. José Ricardo Parreira de Castro, se pronunciado no sentido da **impossibilidade** de se reconhecer a contribuição suplementar ao FUNPREVI como sendo despesa com MDE. Esta foi a conclusão a que chegou a Douta Procuradoria Especial:

“Em face de todo o acima exposto, OPINAMOS que:

(iii) por fim, **não se mostra possível a contabilização das despesas que o Tesouro Municipal tem a título de “contribuição suplementar”, vertidas em favor do FUNPREVI**, seja com arrimo no art. 33 da Lei Municipal nº 3.344/01, seja com base em outro dispositivo legal, **como despesas atinentes a “manutenção e desenvolvimento do ensino”, nos termos e para os fins do art. 212 da CRFB**, tendo em vista que **o vetor finalístico da despesa prevista no art. 33 da Lei Municipal nº 3.344/01 – a “contribuição suplementar” – é a manutenção do equilíbrio atuarial do FUNPREVI**, tal como preceituado no art. 1º, parágrafo único, IV, do mesmo diploma legal, que **a coloca na zona de certeza negativa fixada pelo art. 71 da LDB, afastando-a, pois, dos termos do art. 212 da CRFB.**”

Finalmente, sugeri a Procuradoria Especial que o processo deveria “... *ser baixado em DILIGÊNCIA, com prazo máximo de 30 (trinta) dias, para que o Poder Executivo Municipal, através de seu órgão competente para tal, INFORME a esta Corte de Contas qual o percentual máximo de expurgo de despesas com “contribuição suplementar” que poderá ser suportado pela Municipalidade, com vistas ao cumprimento dos termos do art. 212 da CRFB nos exercícios financeiros de 2012 e além.*”

A sugestão da Procuradoria foi acatada pelo Tribunal de Contas que, por unanimidade, decidiu baixar o processo em diligência para tal finalidade.

Desta forma, o Excelentíssimo Senhor Prefeito, através do ofício GP nº 337, de 29/09/2011, entendeu por bem “*acatar, até que diversa exegese venha a ser placitada, a sistemática de expurgo proposta pelo Tribunal*” apresentando “*proposta para equacionar a questão apontada por essa E. Corte de Contas, no que diz respeito à aplicação deste Município na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE*”, assumindo “*o compromisso de expurgar o percentual da despesa com a contribuição suplementar com vistas ao cumprimento dos termos do art. 212, da CFRB, nos exercícios de 2012 a 2021, da seguinte forma:*”

Percentual do valor gasto com Contribuição Suplementar a ser considerado para o cumprimento do Art. 212 da CRFB

2012 - 95% (noventa e cinco por cento)

2013 - 85% (oitenta e cinco por cento)

2014 - 75% (setenta e cinco por cento)

2015 65% (sessenta e cinco por cento)

2016 55% (cinquenta e cinco por cento)



2017 45% (quarenta e cinco por cento)

2018 35% (trinta e cinco por cento)

2019 25% (vinte e cinco por cento)

2020 15 (quinze por cento)

2021 0% (zero por cento).

Apresentou, também, ‘Estudo Sumário Sobre as Despesas de Contribuição Suplementar na Área de Educação’, subscrito pelo Exmo. Dr. Procurador-Geral do Município, Dr. Fernando dos Santos Dionísio, o qual aponta, em resumo, as seguintes conclusões:

- que equilíbrio atuarial não significa pagamento de inativos, pois *“a capitalização de fundo previdenciário não significa qualquer pagamento de inativos, mas a forma pela qual, em obediência a legislação, se mantém o equilíbrio financeiro e atuarial desse fundo, visando cumprir com a sua obrigação de pagamento dos benefícios futuros devidos a todos os servidores que estejam ou venham a se aposentar”*;

- que a Lei 5.300/11, de autoria do Poder Executivo, alterou a redação do art. 33, da Lei 3.344/01, fixando uma contribuição suplementar de 35%, a ser paga pelo Tesouro, por 35 anos, para capitalizar o FUNPREVI;

- que a Portaria Conjunta nº 02, de 19/08/2010 passou a classificar a despesa com contribuição suplementar para cobertura do déficit atuarial como ‘Obrigação Patronal’. Afirmou ainda o ilustre Procurador do Município que *“a Secretaria do Tesouro Nacional/Secretaria de Orçamento (Portaria Conjunta STN/SOF 02, de 19.08.2010) entende que a contribuição previdenciária suplementar é uma obrigação previdenciária patronal. É, dessa forma, um encargo social do empregador. Nada tem haver com o pagamento de inativos. Trata-se de gasto da educação (MDE/FUNDEB) na proporção exata do custo de pessoal ativo da área da educação, nos mesmos moldes da contribuição mensal ordinária”*. Prossegue o insigne parecerista afirmando que *“não parece válido o argumento de que essa contribuição suplementar se destina a pagar inativos. Na verdade, qualquer contribuição patronal para o fundo previdenciário (inclusive a contribuição ordinária dos servidores ativos) serve para atender as finalidades do fundo previdenciário (ou seja, prover recursos para pagamento de benefícios previdenciários)”*.

Face à proposta de expurgo apresentada pelo Exmo. Sr. Prefeito, a D. Procuradoria Especial opinou por sua aceitação, bem como pelo arquivamento dos autos, o que de fato aconteceu, conforme se verifica no Voto nº 892/2011, da lavra do Exmo. Conselheiro Fernando Bueno Guimarães, em que ficou constando que *“não é possível, ainda, a contabilização das despesas que o Tesouro Municipal tem a título de contribuição suplementar, vertidas em favor do FUNPREVI, seja com arrimo no art. 33 da Lei Municipal nº 3.344/01, seja com base em outro dispositivo legal, como despesas atinentes a manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos e para os fins do art. 212, da CRFB”*, votando, finalmente, pelo **arquivamento** do processo, o que foi acolhido por unanimidade na 83ª Sessão Ordinária, ocorrida em 05/12/2011, tendo sido aceita a tabela de expurgo apresentada pelo Chefe do Executivo.



Aqui se encerra, portanto, o resumo do teor dos autos nº 40/1669/2011.

Após o arquivamento acima mencionado, o Exmo. Sr. Eduardo Paes, Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, enviou ao TCM o **ofício GP nº 221, de 09 de maio de 2013**, em que requereu a Complementação à Prestação de Contas do **Exercício de 2012**, dando origem, assim, ao **processo TCM nº 40/002.205/2013**.

Registrou o Exmo. Sr. Prefeito no citado ofício que, muito embora tenha apresentado proposta de expurgo da contribuição suplementar das despesas com MDE, surgiram, posteriormente, novos entendimentos e situações que, a seu ver, “*confirmam o posicionamento já defendido por esta Prefeitura com relação à apropriação do valor da contribuição suplementar paga ao FUNPREVI na aplicação do MDE*”.

São os seguintes, segundo o Exmo. Sr. Prefeito, os novos fatos e entendimentos.

O **primeiro** fato alegado pelo Sr. Prefeito consiste na **regularização da situação do Município perante o Ministério da Educação, por meio do preenchimento das informações junto ao SIOPE**. De fato, afirma que “*preencheu todas as informações no SIOPE desde o ano de 2005, que nunca haviam sido transmitidas. Esse fato é da maior relevância uma vez que regulariza a situação do Município perante o Ministério da Educação*”.

Prossegue relatando que “*em razão do exposto, este Município entende que o regular preenchimento do SIOPE, utilizando-se inclusive dos valores recolhidos ao FUNPREVI como contribuição suplementar, prescinde de se efetuar o expurgo proposto, solicitando que esse E. Tribunal considere, na apreciação das contas deste exercício de 2012, o valor integral da contribuição, sem qualquer expurgo*”.

Já o **segundo** fato consiste no **posicionamento adotado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais** o qual, “*apreciando exatamente questão idêntica*” decidiu que

Em resposta a consulta, o Tribunal Pleno asseverou que, do total dos gastos com a alíquota de contribuição suplementar, destinada à amortização do déficit técnico atuarial do fundo previdenciário municipal (Regime Próprio de Previdência Social – RPPS), somente poderão ser computados como despesas do ensino, (inclusive Fundeb) ou da saúde os valores que se relacionarem aos profissionais, nos termos da legislação vigente.

Prossegue o Exmo. Sr. Prefeito afirmando que “*o Município não paga inativos, quem o faz é o FUNPREVI com suas receitas oriundas daquelas definidas no artigo 4º da sua lei de criação*” e finaliza seu raciocínio com a seguinte conclusão:

Por se tratar de uma obrigação patronal, como se vê do estudo do TCE mineiro, essa contribuição suplementar que se destina a cobrir o déficit atuarial, naquilo que decorre dos trabalhadores ativos da educação, pode ser considerada nos gastos do MDE/FUNDEB. Se assim não fosse, nenhuma contribuição patronal poderia. As contribuições previdenciárias patronal, na área de servidores ativos da educação, são e devem ser tidas



como gastos do MDE/FUNDEB, para atendimento do mínimo constitucional e demais disposições legais.

Por fim, requereu à Corte de Contas que “*reavaliem a apropriação da contribuição suplementar nos gastos do MDE/FUNDEB, como acima proposto*”.

O pleito do Exmo. Prefeito foi então encaminhado para a Procuradoria Especial e mereceu exame por Procurador diverso daquele que opinara nos autos do procedimento 40/1669/2011. Assim, o Exmo. Sr. Subprocurador-Chefe, Dr. Domingos Lopes se manifestou, no dia 16/05/2013, pelo acolhimento da solicitação.

Na mesma data, foram os autos encaminhados, pelo Exmo. Sr. Presidente do TCM, ao Conselheiro Jair Lins Netto, que apresentou o voto nº 613/2013 “*pelo acolhimento do requerimento sob exame, devendo ser considerado, na apreciação da Prestação de Contas do exercício de 2012, o valor integral da contribuição suplementar recolhido ao FUNPREVI, sem expurgo, como integrante da base de cálculo do MDE*”. Ressaltou, outrossim, que o Município deveria apresentar elementos e estudos detalhados para subsidiar a nova análise do TCM quanto à inclusão da contribuição suplementar como gastos em MDE nos exercícios subsequentes.

Na 34ª Sessão Ordinária, que aconteceu no dia 20/05/2013, o TCM, nos termos do voto do Relator Jair Lins Netto, decidiu acolher, por unanimidade, o requerimento formulado pelo Chefe do Executivo Municipal no sentido de “*ser considerado, na apreciação da Prestação de Contas do exercício de 2012, o valor integral da contribuição suplementar recolhido ao FUNPREVI, sem expurgo, como integrante da base de cálculo do MDE*” (grifos nossos). O Tribunal de Contas, outrossim, ressaltou que o Município deveria apresentar os estudos mencionados no voto do Conselheiro Relator.

Desta forma, por meio do Ofício GP nº 367, de 15/08/2013, o Município encaminhou ao TCM Nota Técnica “*contendo os estudos detalhados que demonstram que a parcela referente ao gasto com pessoal ativo da Educação através da Contribuição Suplementar, paga ao FUNPREV, pode ser considerada como despesa do MDE/FUNDEB*”.

Referida Nota Técnica, com base na definição legal de **remuneração** trazida pelo artigo 22, inciso I, da Lei 11.494, de 20/07/07, segundo o qual remuneração é “*o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes*”, teceu o seguinte raciocínio:

“Para que a despesa de remuneração e os respectivos encargos sociais incidentes sejam considerados como gasto com MDE, estes devem destinar-se a profissionais da educação, em efetivo exercício e em atividade diretamente voltada para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Logo, considerando que a contribuição suplementar constitui encargo social patronal, vez que destina-se a cobrir déficit atuarial decorrente de obrigações presentes e futuras, pode se concluir que essa contribuição será contabilizada nessa base de cálculo”.



Prossegue registrando que o objetivo da contribuição patronal ordinária é o mesmo do da suplementar, qual seja, o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social e que “*se há a necessidade de instituição de uma contribuição suplementar, é porque a contribuição patronal revela-se insuficiente para a manutenção deste equilíbrio financeiro e atuarial*” e que “*o fato da contribuição suplementar ter finalidade de preservação do RPPS, não lhe suprime a natureza de encargo social*”.

Finalmente, a Nota Técnica apresenta as seguintes conclusões, *verbis*:

- *que a contribuição suplementar paga pelo Tesouro ao FUNPREVI está diretamente relacionada com os servidores em atividade e diretamente voltados para a manutenção e desenvolvimento do ensino, vez que trata-se de alíquota suplementar à contribuição patronal, consoante se verifica da Lei nº 5.300/10;*
- *que a natureza patronal da contribuição suplementar, definida em legislação federal, constitui encargo social, podendo, desta forma, ser considerada como encargos sociais de servidores ativos da educação e em efetivo exercício para fins de MDE e utilização de recursos do FUNDEB;*
- *que a contribuição suplementar será alocada na constituição de reservas técnicas destinadas à cobertura do déficit atuarial do FUNPREVI, sendo executada orçamentariamente na forma descrita no Anexo I da Lei 5.300/2010, cujo percentual e os valores mínimos foram fixados de modo a garantir o equilíbrio atuarial e os valores máximos a atender à capacidade orçamentária e financeira do Município.*

Em seguida, os autos foram encaminhados à CAD, para se manifestar a respeito do teor da Nota Técnica, havendo referido órgão apresentado um resumo, em ordem cronológica, acerca da natureza da contribuição suplementar. Concluiu a CAD, outrossim, que a Nota Técnica “*não logrou comprovar a vinculação da ‘contribuição suplementar’ paga ao FUNPREVI com a folha de ativos da Educação*” formulando a seguinte indagação: “*se a ‘contribuição suplementar’ paga ao FUNPREVI, independentemente de sua finalidade, não guarda relação com a folha de ativos, como poderia ser considerada encargo social relacionado a esses servidores?*” (fl. 77, dos autos do Proc. 40/002205/2013).

Face à manifestação da CAD, o TCM encaminhou os autos à Procuradoria Especial, que opinou fossem realizadas diligências no sentido de que (i) o Exmo. Sr. Prefeito explicitasse como o tema vem sendo tratado no âmbito da execução orçamentária de 2014; (ii) o Exmo. Sr. Prefeito informasse como o tema foi tratado no Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2015; e (iii) fosse solicitada ao TCE de Minas Gerais cópia do inteiro teor dos autos do processo 837.548, que diz respeito a matéria similar à questão então tratada, havendo a diligência sido deferida pelo TCM na sessão ocorrida em 18.12.2014.

Tendo ocorrido o cumprimento parcial da diligência com a vinda do inteiro teor dos autos do processo mineiro, retornaram os autos à CAD que, **embora reconhecendo** que a fixação da alíquota de 35% teve a finalidade de assegurar a



manutenção do equilíbrio atuarial do FUNPREVI, **acabou por concluir, sem apresentar nenhum fundamento técnico-jurídico para tanto**, mas apenas se reportando ao entendimento do Tribunal de Contas de Minas Gerais, que só pode ser considerada despesa com MDE a alíquota da contribuição suplementar que incida sobre a folha dos servidores ativos da Educação. Assim se manifestou a CAD (fl. 154, dos autos do Proc. 40/002205/2013):

Infere-se, assim, que a fixação da alíquota de 35% visou atender ao disposto na Portaria MPS nº 403/2008, tentando caracterizar os valores repassados como contribuição suplementar, mas, na verdade, ao estabelecer valores mínimos e máximos, a própria Lei nº 5.300/2011 desfez o vínculo com a folha de ativos.

A alíquota prevista funciona, portanto, como uma referência para que o Município apure o valor a repassar ao FUNPREVI, compreendido na faixa ‘piso-teto’, não sendo, necessariamente, aplicada. Dessa forma, para fins de repasse ao Fundo, esse procedimento atende ao prescrito na Lei nº 5.300/2011.

No entanto, diante do exposto e em consonância com o pronunciamento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, para cálculo do percentual aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, só poderá ser computada como despesa uma alíquota de contribuição suplementar que incida sobre a folha de Ativos da Educação.

A douta Procuradoria Especial, **também sem oferecer qualquer fundamento técnico-jurídico** e apresentando manifestação em sentido oposto ao que havia trazido anteriormente nos autos do procedimento TCM 40/001669/2011, aderiu ao entendimento firmado pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais, registrando que “*passando a analisar a hipótese vertida no feito – isto é, se é possível a aplicação, ao MRJ, do entendimento jurisprudencial sobre o tema sufragado pelo Egrégio TCE/MG – é de se admitir que a resposta seja positiva, na linha de tudo já dito quanto explicitado pelas CAD e SGCE desta Corte de Contas, com as ressalvas e medidas pelos citados órgãos placitadas*”. Esclarece o Exmo. Procurador, contudo, que só pode ser considerada despesa com MDE “*os valores repassados a título de contribuição suplementar apenas até o montante decorrente da aplicação da alíquota de 35% sobre a base de cálculo estabelecida (folha de ativos da Educação), não sendo possível, sob pena de violação do art. 70, inciso I, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, bem como da Portaria STN nº 553/2014, contabilizar como despesa de MDE os valores que porventura excederem ao montante decorrente da aplicação da alíquota de 35% sobre a base de cálculo estabelecida*”.

Finalmente, foram os autos encaminhados ao gabinete do Exmo. Conselheiro Luiz Antônio Guaraná o qual acompanhou o posicionamento da CAD e da Procuradoria Especial, **quanto à possibilidade de ser a contribuição suplementar considerada despesa com MDE**. No entanto, daqueles dissentiu no que tange a quais valores poderiam ser considerados como MDE. Entendeu o Exmo. Conselheiro que os valores não deveriam se restringir aos 35% da folha de ativos e defendeu “*a rigorosa aplicação do art. 33 da Lei nº 5.300/11, em sua integralidade*” a fim de que os valores a serem considerados sejam aqueles fixados no Anexo I do referido diploma legal, que estabeleceu piso e teto para o pagamento da contribuição suplementar. Registrou o Conselheiro, em seu voto, que



a natureza previdenciária dessa contribuição [suplementar] não lhe retira a característica de obrigação patronal destinada a suprir déficit atuarial, segundo Portaria Conjunta nº 2, de 19/08/2010, expedida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que alterou a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 04/05/2001, e, portanto, passível de ser contabilizada como gasto com MDE.

E, para terminar, o Exmo. Conselheiro arremata registrando que

isso posto, VOTO, com fundamento na Portaria Conjunta nº 2, de 19/08/2010, expedida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que alterou a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 04/05/2001, na Lei nº 11.494/07, a LDB, no ar. 212 da Constituição Federal e na Lei nº 5.300/11, pelo ARQUIVAMENTO, no sentido de que o valor da contribuição suplementar a ser contabilizado como despesa com MDE, no Exercício de 2016, cujas contas ainda não foram apreciadas, respeite os valores estabelecidos como piso e teto pelo Anexo I, da Lei nº 5.300/11, fixados de forma a manter o equilíbrio atuarial do FUNPREVI e a capacidade orçamentária e financeira do Município, como previsto na Portaria MPS nº 403/08, e passíveis de contabilização como gasto do MDE, por guardar relação direta como os profissionais da Educação.

Desta forma, na sessão realizada no dia 06/06/2017, o Tribunal de Contas do Município decidiu, por unanimidade, arquivar o processo 40/2205/2013, sedimentando o entendimento de que a contribuição suplementar poderia ser contabilizada como gasto em MDE.

Tal entendimento, contudo, além de trazer graves prejuízos à educação no Município do Rio de Janeiro, é ilegal e inconstitucional, conforme se demonstrará a seguir.

II.II.II – MOTIVOS POR QUE A CONTRIBUIÇÃO SUPLEMENTAR NÃO PODE SER CONSIDERADA COMO GASTO COM MDE

Conforme já dito no item II.II.I, acima, o Tribunal de Contas do Município, em sua 83ª Sessão Ordinária realizada em 05/12/2011, acolheu, por unanimidade, o entendimento trazido no Voto nº 892/2011, da lavra do Exmo. Conselheiro Fernando Bueno Guimarães, no sentido de que **“não é possível, ainda, a contabilização das despesas que o Tesouro Municipal tem a título de contribuição suplementar, vertidas em favor do FUNPREVI, seja com arrimo no art. 33 da Lei Municipal nº 3.344/01, seja com base em outro dispositivo legal, como despesas atinentes a manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos e para os fins do art. 212, da CRFB”** (grifo nosso).

A Corte de Contas contudo, após recebimento do ofício GP nº 221, de 09/05/2013, da lavra do Exmo. Sr. Prefeito, **passou a adotar entendimento diverso do anterior**, para admitir que o valor da contribuição suplementar recolhido pelo Município ao FUNPREVI integrasse a base de cálculo do MDE e, conseqüentemente, fosse utilizado para alcançar o patamar de 25% previsto no artigo 212, da Constituição da República,



desde que respeitados “os valores estabelecidos como piso e teto pelo Anexo I, da Lei nº 5.300/11, fixados de forma a manter o equilíbrio atuarial do FUNPREVI e a capacidade orçamentária e financeira do Município”.

No ofício em referência – e cuja solicitação foi acatada - o Exmo. Sr. Prefeito requereu ao TCM que fosse reavaliada a possibilidade de a contribuição suplementar vertida ao FUNPREVI ser considerada como sendo gasto com MDE. A justificar seu pleito, trouxe os seguintes argumentos:

- que havia regularizado sua situação, perante o Ministério da Educação, por meio do preenchimento das informações junto ao SIOPE e que *entende que o regular preenchimento do SIOPE, utilizando-se inclusive dos valores recolhidos ao FUNPREVI como contribuição suplementar, prescinde de se efetuar o expurgo proposto, solicitando que esse E. Tribunal considere, na apreciação das contas deste exercício de 2012, o valor integral da contribuição, sem qualquer expurgo*”;

- que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais “*apreciando exatamente questão idêntica*” decidiu que “*do total dos gastos com a alíquota de contribuição suplementar, destinada à amortização do déficit técnico atuarial do fundo previdenciário municipal (Regime Próprio de Previdência Social – RPPS), somente poderão ser computados como despesas do ensino, (inclusive Fundeb) ou da saúde os valores que se relacionarem aos profissionais, nos termos da legislação vigente.*”;

- que “*o Município não paga inativos, quem o faz é o FUNPREVI com suas receitas oriundas daquelas definidas no artigo 4º da sua lei de criação*”. E, finalmente:

- que, “*por se tratar de uma obrigação patronal, como se vê do estudo do TCE mineiro, essa contribuição suplementar que se destina a cobrir o déficit atuarial, naquilo que decorre dos trabalhadores ativos da educação, pode ser considerada nos gastos do MDE/FUNDEB. Se assim não fosse, nenhuma contribuição patronal poderia. As contribuições previdenciárias patronal, na área de servidores ativos da educação, são e devem ser tidas como gastos do MDE/FUNDEB, para atendimento do mínimo constitucional e demais disposições legais*”.

Passa-se, então, a analisar cada um dos argumentos acima trazidos pelo Exmo. Sr. Prefeito.

A. REGULARIZAÇÃO JUNTO AO SIOPE

No que tange à regularização junto ao SIOPE, cabe salientar que esta Promotoria de Justiça enviou à Presidência do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) ofício indagando se o SIOPE “*admite a inserção de dados de despesas com contribuição suplementar para capitalização de fundo de aposentadoria no cômputo do percentual mínimo de educação*”.

Como resposta, foi informado que o “*Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) é um sistema eletrônico operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas*” e que “*as*



informações prestadas ao SIOPE são de natureza declaratória, não cabendo ao FNDE/MEC a manipulação ou alteração de quaisquer dados e informações prestados” (grifos no original).

É o que consta, também, no *site* do FNDE⁹, cuja tela se encontra abaixo reproduzida, em que se apresenta, como uma das características desse sistema, seu caráter meramente declaratório, atribuindo-se ao declarante, no caso o Município do Rio de Janeiro, a responsabilidade: (i) pela inserção dos dados no programa de declaração; (ii) pela fidedignidade dos dados declarados em relação aos demonstrativos contábeis; (iii) pela veracidade das informações inseridas na base de dados.

O SIOPE, visando à padronização de tratamento gerencial, calcula a aplicação da receita vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino de cada ente federado.

O principal objetivo do SIOPE é levar ao conhecimento da sociedade o quanto as três esferas de governo investem efetivamente em educação no Brasil, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle social dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Dessa forma, este sistema contribui para garantir maior efetividade e eficácia das despesas públicas em educação e, em última instância, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade pelo Estado.

A implantação deste sistema se reveste de particular importância para os gestores educacionais dos estados e municípios, pois vai auxiliá-los no planejamento das ações, fornecendo informações atualizadas sobre as receitas públicas e os correspondentes recursos vinculados à educação. Os indicadores gerados pelo SIOPE vão assegurar ainda maior transparência da gestão educacional.

O SIOPE poderá subsidiar a definição e a implementação de políticas de financiamento orientadas para a promoção da inclusão educacional, da igualdade de oportunidades, da equidade, da efetividade e da qualidade do ensino público.

O SIOPE apresenta as seguintes características:

- Inserção e atualização permanente de dados da União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios;
- Caráter declaratório;
- Processos informatizados de declaração, armazenamento, disponibilização e extração dos dados;
- Publicidade das informações declaradas e dos indicadores calculados;
- Realização de cálculo automático dos percentuais mínimos aplicados em manutenção e desenvolvimento de ensino de acordo com a metodologia adotada (para tomar conhecimento desta metodologia, consulte o manual disponível na seção Downloads);
- Correspondência entre as informações declaradas na base de dados com os demonstrativos contábeis publicados pelos entes da federação.

Atribui-se ao declarante a responsabilidade:

- Pela inserção dos dados no programa de declaração;
- Pela fidedignidade dos dados declarados em relação aos demonstrativos contábeis;
- Pela veracidade das informações inseridas na base dos dados.

Constou ainda da resposta que “*o SIOPE, como instrumento de monitoramento, apenas reflete a situação da aplicação dos recursos na área educacional, exatamente na forma declarada pelos Estados/Municípios, sendo válida a ressalva de que o juízo quanto às informações declaradas tampouco compete ao FNDE, mas aos órgãos de fiscalização e controle (MP e TCE), consoante disposto os art. 26, II¹⁰ e, 27¹¹ e 29¹² da Lei nº 11.494/07*” (grifo nosso).

⁹ https://www.fnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/sobre/sobre-o-siope. Acesso em 12/05/2021.

¹⁰ Art. 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

¹¹ Art. 27. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão contas dos recursos dos Fundos conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes, observada a regulamentação aplicável.

¹² Art. 29. A defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, relacionada ao pleno cumprimento desta Lei, compete ao Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e ao Ministério Público Federal, especialmente quanto às transferências de recursos federais.



Finalmente, quanto ao **dispêndio com pessoal inativo** e com pensionistas, afirmou que tal despesa

não pode ser considerada para fins de cômputo do percentual de 25% (vinte e cinco por cento) a ser aplicado em educação, conforme determinado pelo art. 212 da Constituição Federal. Além disso, o art. 71, VI, também da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, exclui do conceito de despesas de ensino os gastos com servidores em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. Em razão da regra expressa em lei, não há inconsistência no SIOPE ou irregularidade da União capaz de, em cognição sumária, justificar a plausibilidade do direito.

A inclusão de salário e encargos de professores inativos nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino viola a destinação constitucional específica do art. 212, caput, da Constituição e transgredir a cláusula de não vinculação de impostos do art. 167 da Carta Magna.

Dessa forma, o SIOPE não considera, para fins de cômputo do percentual mínimo em educação, as despesas lançadas nas subfunções típicas da Função 09 (Previdência Social), quais sejam 271 – Previdência Básica; 272 – Previdência do Regime Estatutário; 273 - Previdência Complementar e 274 – Previdência Especial. (grifos nossos).

Tem-se, portanto, que a regularização da situação do Município junto ao SIOPE se deu porque aquele **passou a declarar e transmitir os dados** no referido sistema, **o que não vinha acontecendo desde o ano de 2005**, sendo certo que o teor do que é declarado é da responsabilidade exclusiva do declarante, não cabendo, como já dito, ao FNDE, tecer qualquer juízo de valor a respeito do que é declarado.

Conclui-se, assim, **que o fato de o Município declarar ao SIOPE que está contabilizando a contribuição suplementar como gasto com MDE não implica dizer que essa contabilização é regular.**

Pelo contrário. Conforme se demonstrará mais abaixo, considerar a contribuição suplementar como despesa com MDE é inconstitucional e ilegal.

B. ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS

O procedimento de Minas Gerais (cujo inteiro teor se encontra nos autos do processo TCM 040/002205/2013) foi iniciado a partir da consulta realizada pelo município de Patos de Minas, que indagou se *“o custo adicional com a alíquota suplementar para Amortização do Déficit Técnico Atuarial, dos servidores vinculados ao Ensino Infantil e Fundamental poderá ser custeada com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – 25% e ou do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB”*.

A consulta foi encaminhada ao gabinete do auditor Dr. Hamilton Coelho, que respondeu que



a alíquota de contribuição aos fundos previdenciários constitui despesa de pessoal, classificada contabilmente como obrigação patronal e, por conseguinte, perfeitamente computável dentre os gastos do ensino, se oriunda da folha dos profissionais da educação, por óbvio.

Para chegar a essa conclusão, afirmou o ilustre Auditor, em resumo:

1. que a Constituição Federal, ao dispor sobre o Regime Próprio da Previdência Social (art. 40), determinou fossem estabelecidos critérios com a finalidade de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial dos respectivos Fundos;
2. que a Portaria do Ministério da Previdência Social nº 403/08, que dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência dos entes federados, prevê, em seu art. 19, par. 1º, que “o plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes periódicos cujos valores sejam reestabelecidos” e que somente no caso de estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar pode tal despesa ser considerada como despesa de pessoal uma vez que a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01 classificou a alíquota de contribuição suplementar como sendo “Obrigação Patronal”. Anexa-se, abaixo, a cópia do referido parecer, extraída dos autos do Processo TCM 40/002205/2013:



Nesse contexto, justamente para dispor sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos regimes próprios de previdência dos entes federados, sobreveio a Portaria do Ministério da Previdência Social n.º 403/08, cujos artigos 18, *caput.* e 19, § 1º, nos interessam particularmente:

"Art. 18. No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento.

[...]

Art. 19...

§ 1º O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes periódicos cujos valores sejam reestabelecidos."

Assim, nos casos em que a avaliação atuarial aponta déficit (ou seja, o fluxo das receitas estimadas não é suficiente para suportar as obrigações com pagamento de benefício projetadas), o ente responsável deve implementar um plano de amortização com a finalidade de corrigi-lo, podendo optar pela instituição de alíquota de contribuição patronal suplementar, ou, alternativamente, pela realização de aportes periódicos ao fundo previdenciário.

A diferença fundamental entre as duas modalidades consiste em que apenas a primeira pode ser considerada como despesa de pessoal.

2009



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Auditor Hamilton Cpelho,

40 / 1205 / 2013
10.05.2013

Com efeito, a Portaria Interministerial STN/SOF n.º 163/01¹ (traz normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios) aplica à aludida alíquota complementar a classificação contábil 3.1.91.13.00 (Categoria econômica: 3 – Despesas Correntes; Grupo de despesa: 1 – Pessoal e Encargos Sociais; Modalidade de aplicação: 91 – Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; Elemento de despesa: 13 – Obrigações Patronais), e define:

“13 - Obrigações Patronais

Despesas orçamentárias com encargos que a administração tem pela sua condição de empregadora, e resultantes de pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionistas, tais como Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e contribuições para Institutos de Previdência, inclusive a alíquota de contribuição complementar para cobertura do déficit atuarial, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso das contribuições de que trata este elemento de despesa.” [Destaquei].

3. que o art. 5º, da Instrução Normativa 13/08, daquele Tribunal de Contas, considera como despesa com MDE as que se refiram à remuneração do pessoal docente e demais profissionais da educação. Aduz, ainda, que referida Instrução Normativa traz, como definição de ‘remuneração’, conceito semelhante ao do art. 26, da atual Lei do FUNDEB, assim dispondo: “**remuneração**: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado e dos Municípios, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes.” Concluiu, então, que

Os encargos sociais, - que constituem obrigações patronais – incidentes sobre a folha de pagamento dos profissionais da educação, são considerados despesas realizadas com a manutenção e desenvolvimento do ensino.



Foram os autos para o gabinete do Exmo. Conselheiro Elmo Braz que, no mérito, respondeu “à consulta nos termos do bem lançado parecer do douto Auditor Hamilton Coelho, *in verbis*”.

Por fim, indo os autos a Plenário, todos os Conselheiros votaram de acordo com o voto do Conselheiro Relator, Dr. Elmo Braz, havendo a consulta sido respondida nos seguintes termos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Acórdão

Ementa de Parecer em Consulta – Tribunal Pleno



40 | 2205 | 2012
10.05.2012 | 145

Processo nº: 837548

Natureza: Consulta

Autoridade Consultante: Maria Beatriz de Castro Alves Savassi, Prefeita de Patos de Minas

Relator: Conselheiro Elmo Braz

Sessão: 31/08/2011

Impedimento do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho

EMENTA: CONSULTA – REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS) – AMORTIZAÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL – ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO SUPLEMENTAR – CÔMPUTO COMO DESPESAS DO ENSINO (CR/88, ART. 212), DO FUNDEB (LEI 11.494/07) OU DA SAÚDE (ART. 77 DO ADCT DA CR/88) – POSSIBILIDADE – NECESSÁRIA A CERTIFICAÇÃO DE QUE A CONTRIBUIÇÃO RELACIONA-SE A SERVIDORES EFETIVAMENTE VINCULADOS ÀS ÁREAS DA EDUCAÇÃO E DA SAÚDE – MATÉRIA NORMATIZADA PELO TCEMG (INSTRUÇÕES NORMATIVAS Nº 13/08 E Nº 19/08).

Do total dos gastos com a alíquota de contribuição suplementar, destinada à amortização do déficit técnico atuarial do fundo previdenciário municipal (RPPS), somente poderão ser computados como despesas do ensino (inclusive FUNDEB) ou da saúde os valores que se relacionarem aos profissionais respectivos, nos termos da legislação vigente.

Esse raciocínio, conforme se demonstrará mais abaixo de forma detalhada, acarretou perdas bilionárias para a educação do município do Rio de Janeiro.

C. PAGAMENTO DOS INATIVOS PELO FUNPREVI, E NÃO PELO MUNICÍPIO.

Afirmou o Exmo. Sr. Prefeito, em seu ofício GP nº 221, de 09/05/2013, que “o Município não paga inativos, quem o faz é o FUNPREVI com suas receitas oriundas daquelas definidas no artigo 4º da sua lei de criação”.

De fato, quem efetua o pagamento dos proventos de aposentadoria e das pensões é o FUNPREVI. Ocorre que o faz não apenas com recursos próprios mas, em



grande em parte, com recursos advindos do Tesouro Municipal. Não fosse isso, não teria havido todas essas dúvidas e discussões a respeito do tema, que acabaram por causar imenso prejuízo à educação.

Com efeito, dentre as “*receitas oriundas daquelas definidas no artigo 4º de sua lei de criação*” se encontram as **dotações orçamentárias, transferências de recursos e subvenções consignadas nos orçamentos do Município do Rio de Janeiro** (inciso V). Para facilitar o entendimento, transcreve-se, abaixo, o art. 4º, da Lei 3.344/01 (lei de criação do FUNPREVI).

Art. 4º. São receitas do FUNPREVI:

I - contribuições previdenciárias dos segurados e do Município;

II - rendimentos de aplicações financeiras dos recursos do FUNPREVI, consistentes em:

a) títulos de renda fixa públicos federais e de títulos privados;

b) títulos de renda variável, inclusive dividendos e bonificações;

c) fundos de investimentos, mobiliários e imobiliários; e

d) demais aplicações previstas na legislação pertinente.

III - juros de operações de financiamentos e empréstimos efetuados pelo PREVI-RIO a servidores do Município do Rio de Janeiro;

IV - receitas provenientes da compensação previdenciária com o Regime Geral e com outros regimes próprios;

*V - **dotações orçamentárias, transferências de recursos e subvenções consignadas nos orçamentos do Município do Rio de Janeiro;** e*

VI - rendimentos de legados e doações.

Percebe-se, da leitura da norma legal acima transcrita, que são receitas próprias do FUNPREVI aquelas previstas nos incisos I, II, III e VI. As dos incisos IV e V não são receitas próprias, haja vista terem origem no Tesouro Municipal e em legados e doações.

Tem-se, assim, que os inativos não são pagos com recursos unicamente do Fundo mas também com recursos originários do Tesouro Municipal transferidos ao FUNPREVI, recursos estes, diga-se, que foram o motor propulsor de toda discussão travada nesta inicial.

A comprovar tal afirmação está o parágrafo 1º, do artigo 33, da Lei 5.300/11, onde consta, expressamente, que o Tesouro Municipal fará aportes ao FUNPREVI para o fim de capitalização deste:

§ 1º **O Tesouro Municipal pagará**, mensalmente, a partir de 1º de janeiro de 2011 até 31 de dezembro de 2045, contribuição suplementar ao FUNPREVI no importe correspondente a trinta e cinco por cento da remuneração integral percebida pelos servidores ativos de qualquer dos Poderes do Município, incluídas suas autarquias e fundações, excetuadas as parcelas de caráter eventual.

Como se vê, o FUNPREVI faz o pagamento, embora o faça com recursos que não são unicamente seus, mas também, e principalmente, do Tesouro Municipal.



D. CONTRIBUIÇÃO SUPLEMENTAR E OBRIGAÇÃO PATRONAL

Este é o ponto mais importante de tudo o que foi dito até aqui, uma vez que toda argumentação que levou o TCM a autorizar a contabilização da contribuição suplementar como gasto em MDE decorre do fundamento equivocado no sentido de que tal contabilização é possível em virtude de a contribuição suplementar ter sido classificada como “obrigação patronal”.

Necessário se faz deixar claro, inicialmente, que o fato de o Tribunal de Contas do Município ter concordado com o entendimento de que a contribuição suplementar pode ser considerada como gasto com MDE não impede que a questão seja submetida a exame pelo Poder Judiciário. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, inclusive, já se manifestou sobre o assunto, conforme se extrai do acórdão proferido pela 21ª Câmara Cível, nos autos da Apelação Cível nº 0436930-90.2013.8.19.0001:

**Dos efeitos do parecer do TCMRJ e da aprovação de contas por parte da
Câmara dos Vereadores.**

Por questão de método, insta apontar que, ao contrário do que se pode pretender, não haverá que se falar da existência de qualquer *bill of indemnity* do réu à conta de não rejeição das suas contas pelo TCMERJ e, em momento posterior, aprovação das mesmas pelo legislativo municipal (Câmara de Vereadores).

Isso porque, *a uma*, o TCMRJ, não obstante o título *de tribunal*, não exerce qualquer função jurisdicional, senão e como de conhecimento geral, se revela como órgão auxiliar do Poder Legislativo, pelo viés de controle do funcionamento da Administração (em sentido lato.).

Com efeito, exercendo várias atividades em relação à verificação do funcionamento adequado da administração local e efetuando, no que interessa a este processo, recomendações, sugestões e emitindo pareceres, cuida-se de órgão auxiliar de controle, que fornece os elementos necessários para o melhor funcionamento da máquina burocrática municipal.

= 21ª C. Cível – Ap. Cível no 0436930-90 – Voto - GD – Fls. 4 / 22 =



Nada impede, por outro lado, que parecer positivo em relação a contas de determinado Prefeito, recomendando a aprovação das mesmas venha a ser rechaçado pela Câmara dos Vereadores, ou vice-versa, haja vista a que, como já dito, referido TCMRJ nada julga, enquanto que o Colegiado municipal realiza um **exame político** das despesas do chefe do executivo local.

A *duas*, sabendo-se que o Poder Judiciário não irá “revisar” ou “julgar” posicionamentos do TCMRJ, quanto ao mérito dos mesmos, assim como não o fará em relação à aprovação de contas posterior, pelo legislativo local, nada impede que, à conta de ilegalidades ou atos ímprobos e determinado ordenador de despesas, venha o mesmo a responder judicialmente, como ocorre no presente caso.¹

O Supremo Tribunal Federal também decidiu a respeito do tema:

13/04/2021

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.231.883 CEARÁ

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
AGTE.(S)	: ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
AGDO.(A/S)	: TERTULIANO CANDIDO DE ARAUJO
ADV.(A/S)	: ANTONIO LEITE TAVARES

EMENTA

Agravo regimental no recurso extraordinário. Contas de prefeito municipal. Parecer técnico elaborado pelo tribunal de contas. Caráter opinativo. Necessidade de apreciação pela respectiva câmara municipal. Impossibilidade de julgamento ficto por decurso de prazo. Repercussão geral reconhecida. Precedentes.

1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 729.744/MG (Rel. Ministro **Gilmar Mendes**), fixou a seguinte tese: “O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo”.

2. Por sua vez, na apreciação do RE nº 848.826/CE (red. do ac. Min. **Ricardo Lewandowski**), firmou-se a tese de que “[p]ara os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”.

Feitas essas considerações quanto à natureza das manifestações do Tribunal de Contas, passa-se a tratar da questão concernente à contribuição suplementar e à obrigação patronal.



Afirmou o Exmo. Sr. Prefeito, em seu ofício, que “por se tratar de uma obrigação patronal, como se vê do estudo do TCE mineiro, essa contribuição suplementar que se destina a cobrir o déficit atuarial, naquilo que decorre dos trabalhadores ativos da educação, pode ser considerada nos gastos do MDE/FUNDEB. Se assim não fosse, nenhuma contribuição patronal poderia. As contribuições previdenciárias patronal, na área de servidores ativos da educação, são e devem ser tidas como gastos do MDE/FUNDEB, para atendimento do mínimo constitucional e demais disposições legais”.

A frase acima contém duas inadequações, que serão a seguir abordadas separadamente. A primeira inadequação está contida no trecho “por se tratar de uma obrigação patronal, como se vê do estudo do TCE mineiro, essa contribuição suplementar que se destina a cobrir o déficit atuarial, naquilo que decorre dos trabalhadores ativos da educação, pode ser considerada nos gastos do MDE/FUNDEB”. Já a segunda, na parte que registra que “se assim não fosse, nenhuma contribuição patronal poderia”.

Vamos à **primeira**.

O estudo do TCM mineiro, conforme acima dito, concluiu que:

- a) a contribuição suplementar foi classificada, na Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01, como sendo “Obrigação Patronal”;
- b) conseqüentemente, sendo a contribuição suplementar uma obrigação patronal, e constituindo esta um encargo social, pode ser considerada como gasto em MDE, desde que vinculada à folha dos servidores ativos da educação.

É importante salientar, inicialmente, que o fato de referida Portaria ter classificado a contribuição suplementar como “obrigação patronal” não significa que, por causa disso, possa ser considerada como sendo gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Com efeito, a Portaria 163 decorre da norma legal que determina que os procedimentos de consolidação das contas dos entes públicos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) sejam padronizados.

De fato, o artigo 51¹³, da Lei Complementar 101, de 04/05/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – determina que as contas públicas sejam consolidadas pelo Poder Executivo da União, devendo os Municípios a este encaminhar suas contas até o dia 30 de abril e, os Estados, até o dia 31 de maio.

A Lei de Responsabilidade Fiscal prescreveu também que, enquanto não for implantado o Conselho de Gestão Fiscal previsto no artigo 67, caberá ao órgão central

¹³ Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

II - Estados, até trinta e um de maio.



de contabilidade da União, qual seja, a Secretaria do Tesouro Nacional, a atribuição para editar as normas gerais para consolidação das contas públicas (art. 50, § 2^o¹⁴, da LRF).

Desta forma, compete à Secretaria do Tesouro Nacional expedir orientações técnicas, para os Estados e para os Municípios, com a finalidade de harmonizar os conceitos e os procedimentos contábeis, orçamentários, financeiros e patrimoniais para fins de consolidação das contas públicas. Para que se possa melhor compreender o que está sendo dito, transcreve-se parte do preâmbulo da mencionada Portaria:

PORTARIA INTERMINISTERIAL STN/SOF Nº 163, DE 04 DE MAIO DE 2001

DOU de 7.5.2001 - Retificação no DOU de 5.6.2001

Portaria STN/SOF nº 519/2001 - Portaria STN nº 212/2001

Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, e dá outras providências.

O SECRETÁRIO DO TESOIRO NACIONAL DO MINISTÉRIO DA FAZENDA e o SECRETÁRIO DE ORÇAMENTO FEDERAL DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso de suas atribuições legais, e tendo em vista o disposto no art. 50, § 2^o, da [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), e

Considerando que, para que sejam consolidadas as Contas Públicas Nacionais, em obediência ao disposto no art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), há a necessidade da uniformização dos procedimentos de execução orçamentária no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

Considerando que a uniformização desses procedimentos impõe, necessariamente, a utilização de uma mesma classificação orçamentária de receitas e despesas públicas;

Considerando, também, que, além da necessidade referida no item precedente, a unificação das mencionadas classificações trará incontestáveis benefícios sobre todos os aspectos, especialmente para o levantamento e análise de informações em nível nacional;

Considerando, por outro lado, que, de acordo com o art. 52, incisos I, alínea "b", e II, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000, a demonstração da despesa constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária far-se-á por grupo de natureza;

Considerando que, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que cabe ao órgão central de contabilidade da União a edição das normas gerais para a consolidação das contas públicas, enquanto não for implantado o Conselho de Gestão Fiscal, previsto no art. 67 da referida Lei Complementar;

Considerando, ainda, que, de acordo com o art. 4^o do Decreto nº 3.589, de 6 de setembro de 2000, o órgão central do Sistema de Contabilidade Federal é a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;

Convém registrar também que a redação original da Portaria 163 não previa a contribuição suplementar como sendo obrigação patronal:

¹⁴ Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:
[...]

§ 2^o A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.



13 - Obrigações Patronais

Despesas com encargos que a administração tem pela sua condição de empregadora, e resultantes de pagamento de pessoal, tais como Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e contribuições para Institutos de Previdência.

Posteriormente, referida Portaria foi alterada pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 2, de 19/08/2010, passando o item 13, relativo à classificação das Obrigações Patronais, a incluir a contribuição suplementar:

Art. 4º Os conceitos e especificações constantes da alínea "D" do inciso II do Anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 2001, passam a vigorar com a seguinte alteração:

"13 - Obrigações Patronais

Despesas orçamentárias com encargos que a administração tem pela sua condição de empregadora, e resultantes de pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionistas, tais como Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e contribuições para Institutos de Previdência, **inclusive a alíquota de contribuição suplementar para cobertura do déficit atuarial**, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso das contribuições de que trata este elemento de despesa."(NR) (grifo nosso).

Percebe-se, assim, que se trata de mera classificação orçamentária, a fim de que seja dado tratamento uniforme e padronizado aos elementos de despesa por todos os entes da federação para que utilizem a mesma linguagem e os mesmos conceitos, evitando-se, desta forma, entendimentos equivocados. Por isso, o fato de ter sido classificada como 'Obrigação Patronal' não transforma a contribuição suplementar em despesa com MDE.

Dito isto, passa-se a analisar a **segunda** afirmação no sentido de que a contribuição suplementar, por se tratar de uma obrigação patronal, pode ser considerada como gasto com MDE, naquilo que decorre dos trabalhadores ativos da educação e que "*se assim não fosse, nenhuma contribuição patronal poderia*".

Trata-se de mais uma afirmação equivocada uma vez que **há obrigações patronais que podem ser consideradas como gasto com MDE e outras que não**, conforme se explicará a seguir.

Segundo já se disse acima, de acordo com o art. 4º¹⁵, da Lei 3.344/2001, uma das receitas que compõem o FUNPREVI são as **contribuições do Município** (obrigação patronal) e as contribuições dos servidores (obrigação do segurado), sendo

¹⁵ **Art. 4º.** São receitas do FUNPREVI:

I - **contribuições previdenciárias dos segurados e do Município;**

[...]



certo que tanto estes quanto aquele são contribuintes obrigatórios (art. 6^o¹⁶, da Lei 3.344/2001).

Determina ainda o §1^o, do art. 6^o, que “**a contribuição mensal obrigatória incidirá sobre a remuneração integral percebida pelo servidor**, excetuadas as parcelas de caráter eventual, sendo de onze por cento para os servidores e de vinte e dois por cento para o Município”.

Como se vê, a contribuição mensal obrigatória do Município (obrigação patronal) para o FUNPREVI é um dos componentes da remuneração do servidor, e por tal motivo, pode e deve ser considerada despesa com MDE para fins de atingimento do patamar constitucional de 25%.

O conceito de remuneração se encontra estampado no art. 22, parágrafo único, inciso I¹⁷, da antiga Lei do FUNDEB (Lei 11.494/2007), e no art. 26, parágrafo único, inciso I¹⁸, da atual Lei do FUNDEB (Lei 14.113/2020), constando, em ambos os diplomas legais, que a remuneração é o total dos pagamentos devidos aos profissionais da educação, incluindo os **encargos sociais incidentes**, o que inclui, portanto, a contribuição patronal obrigatória que o município do Rio de Janeiro faz ao FUNPREVI.

Por isso, tendo em vista que **a obrigação patronal ordinária, por ser um encargo social, compõe a remuneração dos servidores, pode a mesma, em razão disso, ser considerada como gasto com MDE e, assim, ser utilizada para alcançar os 25% constitucionais.**

É o que consta da 11^a edição, Versão 3, do *MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios Válido a partir do exercício financeiro de 2021*, de 07/05/2021,

cujo objetivo é propor recomendações baseadas no diálogo permanente, com a finalidade de reduzir divergências e duplicidades, em benefício da transparência da gestão fiscal, da racionalização de custos nos entes da Federação e do controle social de forma a exercer, em caráter supletivo,

¹⁶ Art. 6^o. **São contribuintes obrigatórios** do Regime Próprio de Previdência do Município do Rio de Janeiro, exclusivamente:

- I - **os servidores titulares** de cargos efetivos do Poder Executivo, inclusive Autarquias e Fundações, da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas do Município, bem como seus Conselheiros; e
- II - **o Município do Rio de Janeiro**, suas Autarquias e Fundações.

¹⁷ Art. 22 – [...]

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

- I - **remuneração: o total de pagamentos** devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, **inclusive os encargos sociais incidentes**;

¹⁸ Art. 26 – [...]

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

- I - **remuneração: o total de pagamentos** devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, **inclusive os encargos sociais incidentes**;



as funções do Conselho de Gestão Fiscal para fins de consolidação das contas públicas (§ 2º do art. 50 da LRF):

Por não estarem voltadas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais, **não são consideradas despesas com MDE** as despesas:¹⁰²

- a) com pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- b) com subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- c) com a formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- d) com programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- e) com obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- f) com pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em relação aos gastos com pessoal, consideram-se com MDE as despesas destinadas à **remuneração** e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação, excetuando-se as despesas com pessoal quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto no art. 71, inciso VI da lei acima referida.

A Constituição Federal, por sua vez, veda a utilização, para pagamento de aposentadorias e de pensões, dos recursos de impostos e transferências de impostos a serem aplicados em MDE para cumprimento do limite mínimo.¹⁰³

Ressalta-se que a contribuição patronal aos regimes de previdência referente às despesas com pessoal ativo consideradas como MDE também se enquadram nesse conceito e devem ser incluídas no cálculo do limite constitucional.

Como se vê do último parágrafo acima transcrito, apenas a contribuição patronal ordinária (e não a contribuição patronal suplementar) aos regimes de previdência referentes às despesas com pessoal ativo pode ser incluída no cálculo do limite constitucional, uma vez que faz parte da remuneração do servidor.

Com vistas a melhor esclarecer a diferença entre ambas as contribuições, traz-se, como exemplo, o Demonstrativo de Receitas do FUNPREVI, extraído do Relatório da CAD (fl. 179), do Tribunal de Contas do Município, relativo à análise das contas do exercício de 2011:



Receitas	R\$ milhares
CORRENTES	2.145.126
Contribuição Patronal - Ativo Civil - Poder Executivo	572.057
Contribuição Patronal - Ativo Civil - Poder Legislativo	37.288
Contribuição Previdenciária Suplementar	977.839
Contribuição de Servidor - Ativo Civil - Poder Executivo	278.098
Contribuição de Servidor - Ativo Civil - TCMRJ	9.075
Contribuição de Servidor - Ativo Civil - Poder Legislativo - CMRJ	9.076
Contribuição de Servidor - Inativo Civil - Poder Executivo	7
Contribuição de Servidor - Inativo Civil - Poder Legislativo - CMRJ	0
Contribuição para o RPPS - Pessoal Cedido e Afastado	53
Aluguéis Recebidos	2.022
Rendimentos de Aplicações Financeiras	174.162
Dividendos	2.026
Juros de Empréstimos - Financiamento Imobiliário	47.350
Multas e Juros Contrib. Servidor para o RPPS	614
Compensação Previdenciária	34.716
Outras Receitas	545
Restituições de Despesa de Pessoal	199
CAPITAL	519
Alienação de Títulos Mobiliários	519
REPASSES	27.191
Recursos do Tesouro	27.191
TOTAL	2.172.836

Fonte: Contas de Gestão 2011

Tornando-se clara essa distinção, verifica-se facilmente que, **por não compor a remuneração do profissional da educação**, não pode a contribuição suplementar ser considerada como gasto em MDE.

Aliás, a distinção entre **contribuição previdenciária ordinária e contribuição suplementar** não escapou de análise pela Sra. Andrea Gouvea Vieira, então Vereadora da cidade do Rio de Janeiro que, em ofício dirigido ao Ministério Público em 18 de janeiro de 2012, assim se pronunciou:



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
Gabinete da Vereadora Andrea Gouvêa Vieira
Praça Floriano s/nº sala 1002 - Rio de Janeiro – Fone 3814-2105

Por oportuno, em relação à execução do orçamento da Educação em 2011, acrescido, em anexo, cópia do Quadro Demonstrativo de Despesa da Secretaria Municipal de Educação e do Quadro Demonstrativo de Despesa do Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro, extraídos do Sistema de Contabilidade Municipal – FINCOM – onde se verifica que o valor da contribuição previdenciária suplementar “criada” pela Lei Municipal nº 5.300/2011, contabilizado no âmbito da SME, e repassado ao FUNPREVI, foi quase integralmente consumido pelo Órgão Previdenciário no pagamento de proventos dos inativos da rede de ensino. Dos R\$ 679.539.849,63 arrecadados, R\$ 652.381.262,10 foram gastos com pagamento de inativos, restando capitalizados apenas R\$ 27.158,53.

Estes dados da execução orçamentária do exercício de 2011, constantes do Sistema de Contabilidade Municipal – FINCOM - corroboram a denúncia feita por mim, no sentido de que a Lei Municipal nº 5.300/2011, não era um verdadeiro Plano de Capitalização do Fundo de Previdência dos funcionários da Prefeitura, contrariamente ao que afirmou o Prefeito na mensagem que encaminhou o Projeto de Lei à Câmara Municipal. Sua principal finalidade era dar uma nova roupagem ao artifício contábil utilizado pelo Executivo Municipal para despender com a manutenção e o desenvolvimento do ensino menos recursos de sua receita de impostos do que o mínimo preconizado na Constituição Federal, sendo certo que servirá também para mascarar a utilização de verbas carimbadas da Saúde para pagamento da folha dos profissionais da saúde inativos oriundos da Secretaria Municipal de Saúde, em cujo orçamento estará igualmente alocado, como encargos patronais incidente sobre a folha de pessoal ativo, um montante de recursos que na sua quase totalidade serão usados para pagar os proventos dos inativos da Saúde. Desse modo, embora o FUNPREVI vá capitalizar um valor irrisório, o valor total será indevidamente incluído pela Prefeitura em gastos com a Saúde (falsamente caracterizado como encargos patronais sobre a folha de pessoal ativo). Com esse novo artifício contábil a Prefeitura do Rio igualmente falseará o orçamento da Saúde, malgrado a proibição legal de incluir despesas com inativos nas despesas custeadas com verbas carimbadas.

Com a Lei 5.300/2011, o repasse feito pelo Executivo ao FUNPREVI dos recursos do Tesouro Municipal para pagamento dos proventos das aposentadorias anteriores à criação do Fundo Previdenciário não mais é mencionado. O repasse passa a chamar-se “contribuição previdenciária suplementar”, e com essa denominação é classificada no orçamento do Executivo Municipal como encargos patronais incidentes sobre a folha de pessoal ativo, juntamente com a contribuição previdenciária obrigatória, e, como tal, indevidamente incluída em despesas com MDE no orçamento da Secretaria Municipal de Educação, como se se tratasse de aporte extraordinário para o equilíbrio atuarial do Fundo, quando efetivamente essa verba, na quase totalidade, cumpre apenas a função de pagar proventos de inativos. Continua sendo verdadeiramente o repasse do Executivo ao FUNPREVI para pagamento de inativos, que não tem a natureza de despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino.

2

A reforçar a diferença entre contribuição patronal ordinária e contribuição patronal suplementar está o caráter temporário desta última: 01 de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2045. Essa temporariedade não pode incidir, por óbvio, sobre a remuneração do servidor.

Portanto, em razão de todos os fatos acima expostos e notadamente pelo fato de a contribuição patronal suplementar não compor a remuneração dos servidores,



não pode esta ser considerada despesa com MDE e, conseqüentemente, fica vedada sua utilização para atingir o percentual previsto no art. 212, da Constituição Federal.

II.II.III – A DESVINCULAÇÃO DOS 35% DA FOLHA DE ATIVOS

Conforme acima dito (fl. 21), um dos motivos alegados pelo Exmo. Sr. Prefeito, e aceito pelo TCM do Rio de Janeiro, foi o entendimento elaborado pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais no sentido de que “*do total dos gastos com a alíquota de contribuição suplementar destinada à amortização do déficit técnico atuarial do fundo previdenciário municipal (RPPS), somente poderão ser computados como despesas do ensino (inclusive FUNDEB) ou da saúde os valores que se relacionarem aos profissionais respectivos, nos termos da legislação vigente*” (grifos nossos).

Entretanto, de acordo com o que já foi, inclusive, observado pela CAD, **o Município do Rio de Janeiro não vem observando essa relação com a folha de ativos** quando da contabilização, como gasto com MDE, dos recursos destinados ao FUNPREVI a título de contribuição previdenciária suplementar.

Tal fato apenas confirma que essa despesa feita pelo Tesouro Municipal se destina, única e exclusivamente, para cobrir o déficit atuarial do Fundo (cuja finalidade é prover recursos para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados do regime próprio de previdência dos servidores públicos do Município do Rio de Janeiro e a seus dependentes – art. 1º, da Lei 3.344/01), não compondo a remuneração dos servidores, o que impede seja a mesma computada como sendo MDE.

A desvinculação é prevista, inclusive, na própria Lei 5.300/11.

De fato, muito embora o **parágrafo 1º, do art. 33¹⁹**, da Lei 3.344/01 preveja que o valor da contribuição suplementar que o Tesouro Municipal deve pagar ao FUNPREVI corresponda a 35% da remuneração integral percebida pelos servidores ativos, **o parágrafo 2º, do mesmo art. 33, trata de desfazer tal vinculação**, ao estabelecer um piso e um teto, fixados no Anexo I, da Lei 5.300/11.

É importante ressaltar que a questão da **desvinculação do valor da contribuição patronal suplementar da folha de ativos** foi alvo de apreciação pelo Tribunal de Contas do Município e pelo PREVI-RIO, conforme se verifica do Ofício Previ-Rio/PRE N° 86²⁰, de 28/02/2013, abaixo:

¹⁹ Art. 33. Como medida de capitalização do FUNPREVI ao plano atuarial, o FUNPREVI será financiado, pelo prazo de trinta e cinco anos, a contar de 1º de janeiro de 2011, através de contribuição suplementar e de aportes de instrumentos mobiliários e imobiliários.

§ 1º O Tesouro Municipal pagará, mensalmente, a partir de 1º de janeiro de 2011 até 31 de dezembro de 2045, contribuição suplementar ao FUNPREVI no importe correspondente a trinta e cinco por cento da remuneração integral percebida pelos servidores ativos de qualquer dos Poderes do Município, incluídas suas autarquias e fundações, excetuadas as parcelas de caráter eventual.

§ 2º Para fins de adequação da capitalização do FUNPREVI ao plano atuarial, fica estabelecido que o valor total a cada mês da contribuição a que se refere o § 1º deste artigo não será inferior nem superior aos valores mensais fixados no Anexo I, devidamente atualizados na mesma periodicidade e no mesmo percentual do reajuste geral das remunerações dos servidores da Administração Direta do Município.

²⁰ Extraído dos autos do processo TCM 40/002205/2013



C



PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro
PREVI-RIO

12:45 05/03/2013

PROCESSO Nº 40100201/2013 Fts. 04
DATA DA... 10/05/2013 69 Rubrica

OFÍCIO PREVI-RIO/PRE Nº 86

Rio de Janeiro, 28 de fevereiro de 2013.

Ref.: Parecer Prévio TCM 2011 – contribuição suplementar Lei nº 5.300/2011.

Senhor Presidente,

Tenho a honra de dirigir-me a V. Exa. para encaminhar o arrazoado abaixo, que tem como finalidade abordar as questões relativas à recomendação da Egrégia Corte de Contas do Município do Rio de Janeiro, referente à contribuição suplementar instituída por força da Lei nº 5.300, de 13 de setembro de 2011, constante do Parecer Prévio de 2011 (TCM), que apresenta a seguinte redação:

“2. Que seja providenciada alteração do Anexo I da Lei nº 5.300/2011 para que os limites lá estipulados reflitam o valor correspondente a 35% da folha de ativos da Educação e da Saúde (subitem 6.1.15);”

Tal recomendação surge a partir do argumento de que o valor correspondente a 35% da folha de ativos da Educação, referente a um determinado mês em questão (dezembro/2011), conforme dados fornecidos ao PREVI-RIO pela SMA, através do Ofício A/CSRH/CPG nº 550, de 21/12/2011, é bastante inferior ao valor do piso contido no Anexo I da Lei nº 5.300/2011.

Como se pode perceber, o TCM já havia verificado a existência de **discrepância** entre o valor correspondente aos 35% da folha de ativos da educação e os valores contidos no Anexo I da Lei 5.300/2011, e recomendou fosse feita a alteração deste Anexo.

Restou esclarecido, contudo, através da informação prestada pelo Previ-Rio, que os valores estipulados no Anexo I para transferência do Tesouro Municipal ao FUNPREVI obedeceram à **necessidade de amortizar o déficit atuarial** do Fundo, seguindo o Plano de Amortização elaborado para esta finalidade. **Por tal motivo, esses valores não guardam qualquer relação com a folha de pagamento dos servidores da área da educação** (nem com as demais áreas). Veja-se o que diz o Previ-Rio:



12:45 05/03/2011 - Nº 036 TRIBUTOS DE CONTAS DO MUNICÍPIO RJ



PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro
PREVI-RIO

Fis. 04

Rubricado

DATA DE EMISSÃO: 10/05/2013 FIS. 31

Cumprе ressaltar que a Lei nº 5.300/2011 estabeleceu uma garantia mínima de valores a serem repassados ao FUNPREVI, como forma de garantir a amortização do déficit atuarial no período máximo permitido. Os pisos descritos, que apresentam crescimento geométrico a razão de 2% ao ano, foram estabelecidos na avaliação atuarial do exercício de 2010 e seu valor presente equivale exatamente à necessidade de recursos para a eliminação do déficit atuarial no período máximo permitido (35 anos), caso sejam efetuadas todas as ações presentes no plano de custeio ali previsto.

A execução dos valores constantes do plano de amortização do déficit atuarial, descrito no Anexo I da Lei nº 5.300/2011, é efetuada, não com base no tamanho da folha de ativos de cada área, mas sim com base no valor do déficit atuarial existente em cada setor (no prazo máximo permitido pela regulamentação – 35 anos), que conforme salientado, não guarda proporção com a folha dos servidores municipais em atividade e cuja eliminação representa, conforme determinado na regulamentação do Ministério da Previdência Social, a finalidade dos recursos fixados em um plano de amortização estabelecido com base nos artigos 18 e 19 da Portaria MPS nº 403/2008.

Importante destacar, do trecho acima, a informação no sentido de que A EXECUÇÃO DOS VALORES CONSTANTES DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO NÃO É EFETUADA COM BASE NO TAMANHO DA FOLHA MAS SIM COM BASE NO VALOR DO DÉFICIT AUTUARIAL EXISTENTE EM CADA SETOR, **NÃO GUARDANDO PROPORÇÃO COM A FOLHA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS EM ATIVIDADE.**

A Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento – CAD – do TCM, ao analisar as contas relativas ao exercício de 2011, também atentou para esse fato, em seu relatório (fl. 257):



Os referidos valores foram segregados no Anexo I da Lei nº 5.300/2011 em três grupos: Educação, Saúde e Outros, compreendendo, este último, os demais órgãos da Direta, a Guarda Municipal, o PREVI-RIO, o Planetário, a Câmara Municipal e o Tribunal de Contas.

Vale registrar, no entanto, como observado através dos valores informados pelos órgãos/entidades envolvidos e transcritos a seguir, que, embora a legislação tenha fixado um percentual global, o percentual estabelecido sobre a folha de ativos de cada grupo não guardou proporção com os valores fixados como piso e teto, principalmente no que tange à Educação e à Saúde:

Dezembro/2011	Educação	Saúde	Outros	Total - R\$
35% Remuneração de Ativos	32.041.757,75	20.107.617,38	25.903.243,45	78.052.618,58
Piso Atualizado Lei nº 5.300/2011	53.763.027,08	2.568.480,89	21.031.968,37	77.363.476,34
Teto Atualizado Lei nº 5.300/2011	56.451.178,44	2.696.904,94	22.083.566,79	81.231.650,17
Contribuição Suplementar Repassada	54.241.940,06	2.591.360,54	21.219.317,98	78.052.618,58*

* A alocação de valor nos respectivos grupos foi realizada com base em rateio. Não foi detalhado na Lei nº 5.300/2011 o critério a ser adotado.

Como se pode verificar, o valor correspondente a 35% da folha de ativos da Educação, referente a dezembro/2011, conforme dados fornecidos ao PREVI-RIO pela SMA (Ofício A/CSRH/CPG nº 550, de 21/12/2011), é bastante inferior ao valor do piso e, conseqüentemente, os repasses efetuados de acordo com o Anexo I da Lei proporcionam maior realização de despesa com Educação pelo Município.

Na tabela acima, temos (i) o valor correspondente aos 35% da remuneração dos servidores ativos, (ii) os valores do piso e do teto e (iii) o valor da contribuição suplementar efetivamente repassada. Perceba-se que o valor da contribuição efetivamente repassada não guarda correspondência com nenhum dos outros valores.

Constata-se, desta forma, que apesar de haver se utilizado da fundamentação do Tribunal de Contas mineiro para considerar os valores da contribuição suplementar como despesa com MDE, o Município do Rio de Janeiro não se atém ao valor correspondente a 35% da folha de ativos, pois adota, na maior parte das vezes, o valor do teto do Anexo I, da Lei 5.300/11, como gasto com MDE, conforme se deduz das tabelas abaixo, referentes aos anos de 2011 a 2018, apresentadas pela Controladoria-Geral do Município. A primeira tabela diz respeito aos 35% da folha de ativos dos servidores da Educação e, a segunda, ao valor efetivamente repassado.



Contribuição Patronal Suplementar correspondente a 35% da remuneração integral percebida pelos servidores ativos da Secretaria Municipal de Educação
Educação
jan/2011 a dez/2018

Meses	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jan	40.485.183,31	45.547.307,15	51.423.237,73	61.678.433,15	137.763.803,48	78.493.701,03	89.512.071,53	89.907.422,85
Fev	32.267.609,71	39.017.409,38	33.874.152,04	44.178.290,63	42.178.645,82	64.128.725,23	74.495.958,33	76.330.500,83
Mar	39.297.567,91	45.477.012,72	47.956.181,97	64.326.192,37	64.315.122,20	71.918.594,14	83.221.737,50	90.070.181,29
Abr	38.855.382,44	45.164.711,89	48.362.649,16	59.176.536,34	64.828.624,95	70.779.021,73	81.848.388,38	89.891.498,56
Mai	42.361.679,59	46.071.036,14	49.862.137,85	59.348.981,72	65.348.491,96	72.665.506,77	71.401.162,73	91.215.822,78
Jun	59.123.220,23	45.365.801,67	49.159.965,87	60.367.128,82	64.368.510,06	74.992.291,09	82.232.782,56	89.720.859,66
Jul	43.166.008,34	49.641.840,16	48.432.117,69	61.952.649,01	66.651.059,77	74.472.406,91	81.556.182,79	88.151.469,23
Ago	42.839.707,84	48.479.251,95	52.384.092,82	64.785.032,26	62.397.624,93	72.880.223,16	80.958.810,08	90.793.507,73
Set	42.336.802,17	48.637.141,19	56.574.004,99	65.550.228,65	64.156.821,89	80.538.297,86	80.871.646,54	88.788.694,39
Out	43.247.235,61	48.756.161,88	62.988.459,54	63.829.439,67	72.302.441,70	81.659.342,57	78.486.089,06	92.869.733,44
Nov	42.748.365,46	48.238.756,97	59.366.178,08	65.298.891,41	74.323.330,31	84.864.441,06	73.672.277,98	90.635.592,33
Dez	47.499.902,39	54.136.723,45	67.639.574,22	74.112.861,29	69.755.412,03	84.865.394,54	71.782.421,45	88.713.123,14
13º salário	34.684.933,21	36.124.855,46	46.969.469,95	50.389.575,64	58.989.285,56	69.264.635,29	73.224.841,56	82.994.324,21
Total	548.913.598,20	600.658.010,01	674.992.221,90	794.994.240,96	907.379.174,67	981.522.581,36	1.023.264.370,58	1.150.082.730,43

Fonte: CVL/SUBSC



Demonstrativo das Despesas Pagas ao FUNPREVI com a Contribuição Patronal Suplementar da Secretaria Municipal de Educação
jan/2011 a dez/2018

Código de Despesa: 3.1.91.13.03

Meses	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jan	-	-	60.451.636,14	-	-	-	-	-
Fev	48.715.669,79	109.676.575,24	61.115.175,12	67.147.633,35	145.665.778,38	163.942.172,24	-	-
Mar	48.543.422,14	57.580.202,00	61.193.538,00	67.147.633,35	72.832.889,19	81.971.086,12	90.742.484,15	92.357.333,84
Abr	48.546.788,90	56.090.657,41	61.185.537,72	134.295.266,70	72.832.889,19	81.971.086,12	272.227.452,45	185.114.667,68
Mai	97.033.325,00	56.085.005,73	61.369.976,14	67.147.633,35	72.832.889,19	81.971.086,12	90.742.484,15	92.557.333,84
Jun	79.283.418,20	116.170.065,43	61.273.081,85	67.147.633,35	72.832.889,19	81.971.086,12	90.742.484,15	92.757.333,84
Jul	51.619.598,93	60.510.848,49	61.490.991,75	71.404.793,31	72.832.889,19	81.971.086,12	90.742.484,15	92.557.333,84
Ago	51.703.610,78	60.459.212,10	64.686.425,03	71.404.793,31	72.832.889,19	81.971.086,12	90.742.484,15	92.557.333,84
Set	51.704.319,80	146.652.521,98	65.781.922,94	71.404.793,31	72.832.889,19	88.963.219,77	90.742.484,15	92.557.333,84
Out	51.706.298,65	60.459.212,10	65.284.652,66	71.404.793,31	80.363.809,93	88.963.219,77	90.742.484,15	92.557.333,84
Nov	42.678.430,30	120.919.705,40	66.377.373,54	71.404.793,31	80.363.809,93	88.963.219,77	90.742.484,15	92.557.333,84
Dez	108.004.967,14	-	131.662.026,20	142.809.586,62	160.727.619,86	177.926.439,54	90.742.484,15	185.114.667,68
Total	679.539.849,63	844.604.005,88	821.872.337,09	902.719.353,27	976.951.242,43	1.100.584.787,81	1.088.909.809,80	1.110.688.006,08

Fonte: Sistema FINCON

Da análise das tabelas acima se extrai uma diferença de R\$ 844.062.463,88 (oitocentos e quarenta e quatro milhões, sessenta e dois mil, quatrocentos e sessenta e três reais e oitenta e oito centavos) entre o **valor correspondente aos 35% do valor da folha de ativos** dos servidores da Educação (R\$ 6.681.806.928,11 – seis bilhões, seiscentos e oitenta e um milhões, oitocentos e seis mil, novecentos e vinte e oito reais e onze centavos) e o que **foi efetivamente transferido ao FUNPREVI a título de contribuição suplementar** (R\$ 7.525.869.391,99 – sete bilhões, quinhentos e vinte e cinco milhões, oitocentos e sessenta e nove mil, trezentos e noventa e um reais e noventa e nove centavos).

Desta forma, mesmo que fosse possível considerar, na forma do posicionamento do Tribunal de Contas de Minas Gerais (que é o mesmo da CAD e da Procuradoria Especial), a contribuição suplementar como gasto com MDE (o que, repita-se, não é possível), ainda assim a Educação seria credora de R\$ 844.062.463,88 que foram transferidos ao FUNPREVI, a título de contribuição suplementar, acima do valor correspondente aos 35% da folha de ativos.

Cabe registrar, por último, que até mesmo se fosse possível adotar o entendimento esposado pelo Exmo. Conselheiro Luiz Antônio Guaraná no sentido de que podem ser considerados gastos com MDE os valores compreendidos entre o piso e o teto



do Anexo I, da Lei 5.300/11, **também nesse caso a Educação sofreu prejuízo** pois o Município destinou ao FUNPREVI o valor de R\$ 207.341.027,00 (duzentos e sete milhões, trezentos e quarenta e um mil e vinte e sete reais) acima do valor do piso. De fato, de acordo com o que se extrai da análise feita pela CAD (acima transcrita, em fl. 41), o valor correspondente a 35% da folha é R\$ 32.041.757,75, o que determinaria a transferência do valor do piso (R\$ 53.763.027,08). Contudo, o valor efetivamente repassado foi R\$ 54.241.940,06, sendo o mesmo desvinculado de qualquer referência.

Segue trecho do voto do Exmo. Conselheiro, de onde se pode extrair sua concepção (igualmente inconstitucional e ilegal) a respeito da contabilização da contribuição suplementar como gasto com MDE:

- a partir do Exercício de 2017, respeite, integralmente, o art. 33 da Lei nº 5.300/11, repassando a contribuição suplementar ao FUNPREVI, e contabilizando-a nos limites constitucionais, de forma a não descaracterizar sua natureza, da seguinte forma:

I - no caso de o valor resultante da aplicação da alíquota da contribuição suplementar ficar **abaixo do valor estabelecido como piso para a área da Educação**, na forma do Anexo I da Lei nº 5.300/11, que seja computado o valor do piso como gasto do MDE;

II - no caso de o valor resultante da aplicação da alíquota da contribuição suplementar ficar **acima do valor estabelecido como teto para a área da Educação**, na forma do Anexo I da Lei nº 5.300/11, que seja computado o valor do teto como gasto do MDE;

III - no caso de o valor resultante da aplicação da alíquota da contribuição suplementar ficar **entre os valores estabelecidos como piso e teto para a área da Educação**, na forma do Anexo I da Lei nº 5.300/11, que seja computado o valor resultante da aplicação da alíquota de 35% como gasto do MDE.

Outrossim, transcreve-se, abaixo, fragmento do voto em que o Exmo. Sr. Luiz Antônio Guaraná apresenta cálculo demonstrando o prejuízo sofrido pela Educação, mesmo adotando o entendimento supra:



Assim, nas hipóteses em que o valor correspondente à alíquota da contribuição suplementar (35%) ficasse aquém ou além dos respectivos pisos e tetos estabelecidos por categoria no Anexo I da lei nº 5.300/11, para NÃO PERDER O VÍNCULO COM AS RESPECTIVAS ÁREAS, os REPASSES recolhidos ao FUNPREVI deveriam ter ocorrido na forma do quadro abaixo:

		2011	2012	2013	2014	2015	2016		
Educaçã	a	Piso Educação	679.060.936	732.091.139	787.299.859	855.678.279	930.429.754	1.048.175.988	5.032.735.955
	b	Valor Repassado	679.539.849	758.409.414	821.872.337	902.719.353	976.951.242	1.100.584.787	5.240.076.982
		b-a	478.913	26.318.275	34.572.478	47.041.074	46.521.488	52.408.799	207.341.027
Saúde	a	Teto Saúde	34.063.610	36.723.754	39.493.179	42.923.233	46.672.978	52.579.461	252.456.215
	b	Valor Repassado	32.464.413	36.232.336	39.264.221	43.126.615	46.672.978	52.579.461	250.340.024
		b-a	-1.599.197	-491.418	-228.958	203.382	0	0	-2.116.191
outros	a	Piso/Teto -Outros	278.929.375	300.711.928	323.389.324	351.476.273	382.181.003	430.546.152	2.067.234.055
	b	Valor Repassado	265.834.373	296.687.959	321.514.504	353.141.664	382.181.003	430.546.152	2.049.905.655
		b-a	-13.095.002	-4.023.969	-1.874.820	1.665.391	0	0	-17.328.400

1 – No caso da Educação, deveria ter sido expurgado do cômputo do MDE, **ao longo do período**, o valor histórico total de R\$ 207.341.027,00 (duzentos e sete milhões trezentos e quarenta e um mil, vinte sete reais). Por conseguinte, esse valor teria que ser aplicado a mais em MDE.

De tudo o que foi exposto neste capítulo, conclui-se que mesmo que se adote a interpretação (inconstitucional e ilegal) do Tribunal de Contas de Minas Gerais, da CAD e da Procuradoria Especial, ou a do Exmo. Conselheiro Luiz Antônio Guaraná (igualmente inconstitucional e ilegal), ainda assim terá havido prejuízo para a Educação no Município do Rio de Janeiro.

II.II.IV - A NULIDADE DO VOTO PROFERIDO NOS AUTOS DO PROCESSO TCM 40/002205/2013

O tema tratado nesta petição inicial foi inicialmente abordado nos autos do **procedimento TCM 40/1669/2011** o qual teve início por meio do Ofício GP/SC nº 25, de 11 de abril de 2011, subscrito pelo então **Secretário-Chefe do Gabinete do Prefeito, Sr. Luiz Antônio Guaraná**.

Conforme acima dito, referido ofício encaminhou ao Tribunal de Contas do Município a promoção PG/PSE/04/2010/PFT, elaborada pela Procuradoria-Geral do Município, em resposta a **consulta** formulada pela Secretaria Municipal de Fazenda “acerca da natureza e classificação contábil da despesa que o Tesouro Municipal tem em decorrência do que dispõe o art. 33 da Lei 3.344/2001, que instituiu o FUNPREVI”. A Procuradoria-Geral do Município, na pessoa do então Procurador-Geral do Município, Dr. Fernando dos Santos Dionísio, manifestou-se no sentido de que (...)

“Como dito antes, o Município não paga inativos, quem o faz é o FUNPREVI com suas receitas oriundas daquelas definidas no artigo 4º da sua lei de criação.

“Por se tratar de uma obrigação patronal, essa contribuição suplementar do artigo 33 da lei em foco, naquilo que se possa identificar como afeta aos trabalhadores da educação, pode ser considerada nos gastos do



MDE/FUNDEB. Se assim não fosse, nenhuma contribuição patronal poderia, o que não é realidade. As contribuições previdenciárias patronal, na área de educação, são consideradas dentro dos gastos do MDE/FUNDEB, para atendimento do mínimo constitucional e demais disposições legais". (Grifos nossos).

Após haver tramitado por órgãos internos do TCM e pela Procuradoria Especial que atua junto à Corte de Contas, o **procedimento TCM 40/1669/2011** foi finalmente arquivado em razão da proposta formulada pelo Exmo. Sr. Prefeito, por meio do ofício GP nº 337, de 29/09/2011, onde este afirma que entendeu por bem "*acatar, até que diversa exegese venha a ser placitada, a sistemática de expurgo proposta pelo Tribunal*" apresentando "*proposta para equacionar a questão apontada por essa E. Corte de Contas, no que diz respeito à aplicação deste Município na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE*", assumindo "*o compromisso de expurgar o percentual da despesa com a contribuição suplementar com vistas ao cumprimento dos termos do art. 212, da CFRB, nos exercícios de 2012 a 2021*".

A matéria, contudo, foi ressuscitada pelo **ofício GP nº 221, de 09 de maio de 2013**, da lavra do Exmo. Sr. Eduardo Paes, Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, em que requereu a Complementação à Prestação de Contas do **Exercício de 2012**, dando origem, assim, ao **processo TCM nº 40/002.205/2013**.

Registrou o Exmo. Sr. Prefeito que, muito embora tenha apresentado proposta de expurgo da contribuição suplementar das despesas com MDE, surgiram, posteriormente, novos entendimentos e situações que, a seu ver, "*confirmam o posicionamento já defendido por esta Prefeitura com relação à apropriação do valor da contribuição suplementar paga ao FUNPREVI na aplicação do MDE*".

O processo TCM 40/002205/2013 foi arquivado no ano de 2017, sendo certo que o Relator do voto que decidiu pelo arquivamento dos autos foi o **Exmo. Sr. Luiz Antonio Guaraná, agora Conselheiro do Tribunal de Contas do Município**, onde ingressou em novembro de 2014, quando o Sr. Eduardo Paes exercia seu segundo mandato à frente da Prefeitura do Rio.

Cristalina, portanto, a suspeição do Exmo. Conselheiro Luiz Antonio Guaraná.

De fato, segundo prescreve o artigo 42, do Regimento Interno²¹ do TCM à época em vigor, "*aplicam-se aos Conselheiros as regras relativas à suspeição, na forma prevista no Código de Processo Civil*".

O Código de Processo Civil, por sua vez, prevê como sendo um dos motivos de suspeição, o *interesse no julgamento da causa em favor de uma das partes* (art. 145, inciso IV²²).

²¹ Deliberação TCM nº 183, de 12 de setembro de 2011.

²² Art. 145. Há suspeição do juiz:

[...]

IV - interessado no julgamento do processo em favor de qualquer das partes.



Ora, da leitura do ofício GP/SC nº 25, conclui-se facilmente que o atual Conselheiro, e então Chefe de Gabinete do Prefeito, tinha interesse em julgar o processo 40/002205/2013 em favor do então Prefeito. Veja-se a cópia do ofício que iniciou o processo 40/001669/2011:



OFÍCIO GP/SC N.º 25

20:27 12/04/2011 001669 TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Fls. 04
Rubrica
rio2016

Rio de Janeiro, 11 de Abril de 2011.

Ao Excelentíssimo Senhor
DR. THIERS VIANNA MONTEBELLO
Presidente do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro
Rua Santa Luzia, nº 732
Centro – Rio de Janeiro
CEP 20030-042

Assunto: Promoção PGM

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Com os meus cumprimentos, encaminho a Promoção PG/PSE/04/2010/PFT, que trata do Fundo Previdenciário Municipal, regime jurídico de transição, transferências, classificação e natureza, inclusive quanto à classificação das obrigações patronais previdenciárias como despesas em MDE (Manutenção e Desenvolvimento de Ensino), conforme solicitado pela Secretaria Municipal de Fazenda, no processo administrativo 04/520.073/2010.

Atenciosamente,

LUIZ ANTONIO GUARANÁ
Secretário Chefe do Gabinete do Prefeito

Confira-se, também, o trecho do voto do Exmo. Conselheiro, em que este manifesta seu entendimento no sentido de que o valor da contribuição suplementar é passível de ser contabilizado como gasto com MDE:

Processo **40/002.205/2013**
Data **10/05/2013** - Fols **193**
Rubrica *[assinatura]***GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ**

sim, desvinculá-la do seu objetivo, que é a cobertura de déficit atuarial a partir da constituição de reservas técnicas.

Isso posto, **VOTO**, com fundamento na Portaria Conjunta nº 2, de 19/08/2010, expedida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que alterou a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 04/05/2001, na Lei nº 11.494/07, a LDB, no art. 212 da Constituição Federal e na Lei nº 5.300/11, pelo **ARQUIVAMENTO, no sentido de que o valor da contribuição suplementar a ser contabilizado como despesa do MDE, no Exercício de 2016, cujas contas ainda não foram apreciadas, respeite os valores estabelecidos como piso e teto pelo Anexo I, da Lei nº 5.300/11, fixados de forma a manter o equilíbrio atuarial do FUNPREVI e a capacidade orçamentária e financeira do Município, como previsto na Portaria MPS nº 403/08, e passíveis de contabilização como gasto do MDE, por guardar relação direta com os profissionais da Educação, DETERMINANDO** ao Poder Executivo que:

- Arquivar dos custos com a Educação -

Finalmente, veja-se cópia da ata da sessão do Tribunal de Contas em que se decidiu pelo arquivamento do processo 40/002205/2013:



40/002205/2013	
Data da autuação	Folha
10/05/2013	197
Rubrica	<i>Guy</i>

Certifico que na **35ª Sessão Ordinária do Plenário**, ocorrida em **06/06/2017**, presidida pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro **Thiers Vianna Montebello**, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, ao conhecer a matéria, **decidiu**, por **unanimidade**, nos termos do voto do Relator, Excelentíssimo Senhor Conselheiro **Luiz Antonio Chrispim Guaraná**, pelo **ARQUIVAMENTO** do presente processo, com **DETERMINAÇÕES** ao Poder Executivo, conforme Voto n.º 595/2017-LAG, às fls. 193 a 195, **RECOMENDANDO** ao Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro – PREVI-RIO que realize um novo estudo acerca do valor a ser repassado ao Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro - FUNPREVI a título de contribuição suplementar, tendo em vista que a quantia repassada ao Fundo se deu com base no valor global da folha e não nos limites estabelecidos no Plano de Amortização (Lei nº 5.300/11). **Decidiu**, ainda, pelo **ENVIO DE CÓPIAS** de inteiro teor do referido voto às Comissões constituídas no âmbito da Augusta Câmara Municipal, nos termos do disposto às fls. 196. Votaram os Excelentíssimos Senhores Conselheiros: *Nestor Guimarães Martins da Rocha, José de Moraes Correia Neto, Ivan Moreira dos Santos e Felipe Galvão Puccioni* e o Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Substituto convocado *Emil Leite Ibrahim*.

Ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Presidente visando à assinatura dos ofícios nºs TCM/GPA/SES/035/01774/2017, TCM/GPA/SES/E/035/00378/2017 e TCM/GPA/SES/E/035/00379/2017, todos de 06/06/2017.

Secretaria das Sessões, 06/06/2017.

Como se vê, o interesse do Exmo. Conselheiro restou perfeitamente delineado através dos documentos acima transcritos.

Desta forma, considerando a suspeição decorrente do citado interesse, deve o voto do Exmo. Sr. Luiz Antônio Guaraná ser declarado nulo, na forma do que prescreve o parágrafo 7º, do art. 146, do Código de Processo Civil, segundo o qual “*o tribunal decretará a nulidade dos atos do juiz, se praticados quando já presente o motivo de impedimento ou de suspeição*”.

II.II.V - VALORES TRANSFERIDOS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO AO FUNPREVI A TÍTULO DE CONTRIBUIÇÃO SUPLEMENTAR

Segundo se depreende da informação abaixo, prestada pela Secretaria Municipal de Educação, a partir do exercício de 2011 até o de 2021, foi transferida ao FUNPREVI, a título de contribuição patronal suplementar, pela Secretaria Municipal de Educação, a quantia de R\$ 10.358.573.369,47 (dez bilhões, trezentos e cinquenta e oito milhões, quinhentos e setenta e três mil, trezentos e sessenta e nove reais e quarenta e sete centavos).



Esses valores foram considerados, inconstitucional e ilegalmente, como sendo despesa com MDE, razão pela qual devem ser restituídos e aplicados em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino previstas no artigo 70, da LDB.

Ao Senhor
D. Marcos Moraes Fagundes
Promotor de Justiça
1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital
Av. Nilo Peçanha 151 – 9º andar - Centro
Rio de Janeiro/RJ
CEP 20020-010

Assunto: Ofício 1ª PJTCPEC nº 488/20

Senhor Promotor Público,

Em atenção ao Ofício 1ª PJTCPEC nº 488/20, que tem por referência o procedimento MPRJ 2017.01228221, encaminho a Vossa Senhoria, em arquivo eletrônico, planilha contendo os valores transferidos ao FUNPREVI, a título de contribuição previdenciária suplementar (CSP), fixada no caput e nos parágrafos 1º e 2º da Lei Municipal 3.444/2001, alterada pela Lei 5.300/2011.

Cabe ressaltar que as referidas planilhas foram fornecidas pelo Subgerente da Gerência de Integração do Sistema Municipal de Orçamento, onde se acham indicados os valores anuais repassados, desde 2011, ano em que foram iniciados os repasses.

Atenciosamente,

RENAN FERREIRINHA
Secretário Municipal de Educação.



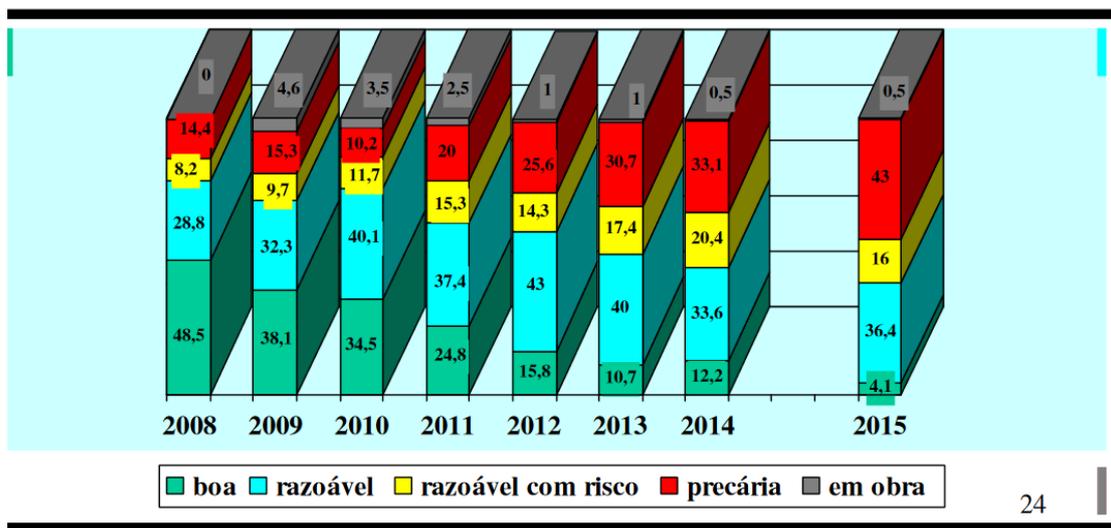
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

VALORES TRANSFERIDOS AO FUNPREVI		
ANO	FONTE DE RECURSOS	
	163 - ORDINÁRIOS NÃO VINCULADOS - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SUPLEMENTAR - EDUCAÇÃO	165 - ORDINÁRIOS NÃO VINCULADOS - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SUPLEMENTAR
2011	R\$ 0,00	R\$ 679.644.000,00
2012	R\$ 0,00	R\$ 758.410.696,00
2013	R\$ 0,00	R\$ 821.872.337,09
2014	R\$ 0,00	R\$ 902.720.000,00
2015	R\$ 0,00	R\$ 976.951.242,43
2016	R\$ 0,00	R\$ 1.100.584.800,00
2017	R\$ 0,00	R\$ 1.179.652.293,95
2018	R\$ 1.203.301.000,00	R\$ 0,00
2019	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2020	R\$ 1.332.077.512,00	R\$ 21.586.488,00
2021	R\$ 1.316.000.000,00	R\$ 65.773.000,00
TOTAL	R\$ 3.851.378.512,00	R\$ 6.507.194.857,47

A subtração dos recursos da educação para pagamento de inativos vem causando severos agravamentos das condições estruturais das unidades de ensino, segundo se apura do gráfico abaixo, extraído do último relatório consolidado elaborado em 2015 pelo *Programa de Visita às Unidades Escolares*, do TCM, de acordo com o qual o percentual de escolas em situação precária vem aumentando a cada ano.



Esse procedimento teve como objetivo minimizar a subjetividade na avaliação das condições estruturais das unidades. A equipe de visita apenas assinala no check-list os problemas detectados. Ao lançar os dados coletados no SED, o próprio sistema classifica a estrutura da unidade como precária, razoável, razoável com risco ou boa. Os resultados obtidos são apresentados a seguir:



24

Verifica-se que o percentual de escolas precárias, de acordo com o último relatório disponível extraído do sítio eletrônico do TCM²³ alcançou quase a metade das unidades, ou seja, 43%, os quais, se somados às unidades em estado ‘razoável com risco’, chega a 59% das unidades.

Outro fator que reflete a falta de investimentos em educação é a constante fila de espera para vagas de educação infantil (creche e pré-escola), segmento este cuja responsabilidade é do Município, na forma do que dispõe o art. 11, inciso V, da LDB:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

[...]

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A questão da fila de espera para vagas em creche e pré-escola foi objeto de ação proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, já transitada em julgado e em fase de execução. Veja-se, abaixo, a tabela com a quantidade de crianças em fila de espera no mês de dezembro de cada ano, de acordo com dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação:

²³ [https://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/12175/ProgramaVisitaEscolas\(2015\).pdf](https://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/12175/ProgramaVisitaEscolas(2015).pdf) – acesso em 26 de maio de 2021



ANO	NÚMERO DE CRIANÇAS EM ESPERA NO MÊS DE DEZEMBRO
2010	11.928
2011	10.500
2012	23.935
2013	34.826
2014	28.236
2015	37.271
2016	23.454
2017	37.619
2018	33.467
2019	30.745 (dados de set/2019)

Os dois exemplos acima apontados demonstram o impacto deletério da falta de investimento na política de educação do Município do Rio de Janeiro, o que acaba por influenciar, de forma negativa, várias gerações de crianças e adolescentes que deixam de ter uma educação de qualidade, em clara afronta ao princípio constitucional insculpido no artigo 206, inciso VII, da Magna Carta.

Estes são apenas dois exemplos dos graves danos causados à educação em razão da contabilização, de recursos usados para capitalizar o FUNPREVI, como gastos em MDE, sendo certo que, a permanecer essa prática, muitos outros exemplos serão acrescidos aos acima apontados.

II.II.VI – O DESCUMPRIMENTO DA NORMA CONTIDA NO ARTIGO 212, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

De tudo o que foi dito até aqui, conclui-se que, no período compreendido entre o ano de 2011 e o presente ano de 2021, o Município descumpriu reiteradamente a norma contida no artigo 212, da Constituição Federal, haja vista que, em razão da prática de considerar o gasto em contribuição suplementar como despesa com MDE, jamais aplicou em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino os 25% previstos na norma constitucional, conforme agora se demonstrará.

Com efeito, de acordo com informações extraídas dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (artigos 165, par. 3^o²⁴, da Constituição Federal e

²⁴ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
[...]



52²⁵, da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101, de 04/05/2000) apresentados no *site* da Controladoria Geral do Município²⁶, o máximo a que o Município conseguiu chegar foi ao percentual de 21,13%, no exercício de 2017.

Na tabela abaixo são exibidos (i) os valores que o Município apresentou, a cada ano, como tendo sido despesa com MDE (extraídos dos RREO – Anexos X e 8), (ii) os valores que a SME declarou ter transferido ao FUNPREVI a título de contribuição suplementar (acima), e (iii) a diferença entre ambos os valores, que corresponde ao valor efetivamente aplicado, para fins de cálculo da despesa com MDE (quanto ao exercício de 2019, a SME informou que não houve transferência para o FUNPREVI):

Exercício	RREO (site da Controladoria Geral do Município)	Transferidos a título de CPS (informado pela SME)	Valor efetivamente aplicado em MDE
2011	Anexo X linha 38 R\$ 2.369.419.178,81	R\$ 679.644.000,00	R\$ 1.689.775.178,81
2012	Anexo X linha 38 R\$ 2.689.804.584,91	R\$ 758.410.696,00	R\$ 1.931.393.888,91
2013	Anexo 8 linha 38 R\$ 3.130.092.961,32	R\$ 821.872.337,09	R\$ 2.308.220.624,23
2014	Anexo 8 linha 38 R\$ 3.225.502.331,10	R\$ 902.720.000,00	R\$ 2.322.782.331,10
2015	Anexo 8 linha 38 R\$ 3.465.415.478,52	R\$ 976.951.242,43	R\$ 2.488.464.236,09
2016	Anexo 8 linha 38 R\$ 3.978.299.387,23	R\$ 1.100.584.800,00	R\$ 2.877.714.587,23
2017	Anexo 8 linha 37 R\$ 4.044.796.233,63	R\$ 1.179.652.293,95	R\$ 2.865.143.939,68
2018	Anexo 8 linha 37 R\$ 3.945.272.644,73	R\$ 1.203.301.000,00	R\$ 2.741.971.644,73
2019	-- R\$ -	R\$ -	R\$ -
2020	Anexo 8 linha 36 R\$ 4.445.397.930,72	R\$ 1.353.664.000,00	R\$ 3.091.733.930,72

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. (grifo nosso)

²⁵ Art. 52. O relatório a que se refere o [§ 3º do art. 165 da Constituição](#) abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

²⁶ <http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/exibeconte%C3%BAdo?id=4114191>



A tabela a seguir, por sua vez, apresenta (i) os valores declarados pelo Município, em cada ano, como Receita resultante de impostos (extraídos dos RREO), (ii) o montante correspondente a 25% de tais valores, (iii) o valor efetivamente aplicado em MDE (tabela acima – segundo informações da SME) e (iv) os respectivos percentuais:

Exercício	Receita de impostos e transferências – art. 212, CF (linha 3 do RREO)	Valor mínimo que deveria ter sido aplicado em MDE – art. 212, CF (25%)	Valor efetivamente aplicado em MDE	Percentual efetivamente aplicado em MDE
2011	R\$ 9.362.117.554,73	R\$ 2.340.529.388,68	R\$ 1.689.775.178,81	18,05%
2012	R\$ 10.474.979.654,21	R\$ 2.618.744.913,55	R\$ 1.931.393.888,91	18,44%
2013	R\$ 12.325.274.634,33	R\$ 3.081.318.658,58	R\$ 2.308.220.624,23	18,73%
2014	R\$ 12.686.556.462,34	R\$ 3.171.639.115,58	R\$ 2.322.782.331,10	18,31%
2015	R\$ 13.423.254.662,51	R\$ 3.355.813.665,62	R\$ 2.488.464.236,09	18,54%
2016	R\$ 13.744.198.488,75	R\$ 3.436.049.622,18	R\$ 2.877.714.587,23	20,94%
2017	R\$ 13.562.696.137,37	R\$ 3.390.674.034,34	R\$ 2.865.143.939,68	21,13%
2018	R\$ 14.657.111.307,75	R\$ 3.664.277.826,93	R\$ 2.741.971.644,13	18,71%
2019	R\$ -	R\$ -	R\$ -	
2020	R\$ 15.398.871.475,08	R\$ 3.849.717.868,77	R\$ 3.091.733.930,72	20,08%

Restou claramente demonstrado, assim, o reiterado descumprimento do disposto no artigo 212, da CRFB, o que vem trazendo sérias consequências para a prestação de um serviço educacional de qualidade pelo Município do Rio de Janeiro.

III – TUTELA DE URGÊNCIA

Para a concessão da tutela de urgência prevista no art. 300, do Código de Processo Civil é necessário que estejam presentes os requisitos autorizativos: *periculum in mora* e *fumus boni iuris*.

No que tange à **probabilidade do direito**, não há dúvidas, face a tudo o que foi até aqui exposto, que os valores expendidos com a contribuição patronal suplementar não podem ser considerados como gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo tal prática contrária à Constituição Federal e às normas infraconstitucionais em vigor, notadamente a Lei 9.394/96 (LDB).

É pacífico, também, que o entendimento até aqui adotado pela Edilidade, com respaldo do Tribunal de Contas municipal, resultou em prejuízos bilionários para a educação de qualidade no município do Rio de Janeiro.

Quanto ao **perigo na demora**, restou este perfeitamente delineado nos autos uma vez que todo mês o Tesouro Municipal realiza aporte no FUNPREVI, a título de contribuição suplementar, sendo tais aportes considerados despesas com MDE, razão



pela qual se faz necessário interromper tal prática a fim de que o Município do Rio de Janeiro deixe de considerar tais aportes como despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Assim sendo, presentes os requisitos autorizativos, mostra-se **imperiosa a concessão do presente pleito liminar, inaudita altera pars, para determinar ao réu que se abstenha de contabilizar, como gasto com MDE, os recursos destinados pelo Tesouro Municipal ao FUNPREVI a título de contribuição suplementar (seja o valor correspondente a 35% da folha de ativos, seja o valor correspondente ao piso ou ao teto previstos no Anexo I, da Lei 5.300/2011).**

Como forma de garantir a aplicação da decisão judicial, **requer** seja aplicada **multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais)**, a ser corrigida monetariamente até a data do efetivo cumprimento da medida judicial, sem prejuízo da adoção de providência de caráter prático equivalente pelo Juízo, caso inerte a Administração Pública no cumprimento da ordem. **Requer**, ainda, que em caso de incidência de multa, o montante obtido seja destinado à conta do FUNDEB do Município do Rio de Janeiro.

IV – PEDIDOS

Em definitivo, postula o Ministério Público:

- A) Seja a presente inicial recebida, determinando-se a citação do réu, no endereço supracitado, para integrar a relação processual, nos termos do art. 238 do CPC, bem como seja designada data para realização da audiência de conciliação ou de mediação prevista no art. 334, do CPC;
- B) **Liminarmente**, seja deferido o pedido de antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional, nos moldes do item III, supra;
- C) **Ao final**, seja confirmado o pedido de tutela de urgência, julgando-se procedente o pedido para determinar ao réu que **se abstenha de contabilizar, como gasto com MDE, os recursos destinados pelo Tesouro Municipal ao FUNPREVI a título de contribuição suplementar (seja o valor correspondente a 35% da folha de ativos, seja o valor correspondente ao piso ou ao teto previstos no Anexo I, da Lei 5.300/2011) sob pena de aplicação de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais)**, a ser corrigida monetariamente até a data do efetivo cumprimento da medida judicial, sem prejuízo da adoção de providência de caráter prático equivalente pelo Juízo, caso inerte a Administração Pública no cumprimento da ordem. **Requer**, ainda, que em caso de incidência de multa, o montante obtido seja destinado à conta do FUNDEB do Município do Rio de Janeiro.



D) Seja o pedido julgado procedente, também, para:

D.1) declarar inconstitucional e ilegal a prática, adotada pelo Município do Rio de Janeiro, de considerar a contribuição suplementar, paga ao FUNPREVI, como despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino;

D.2) condenar o réu a depositar, na conta do FUNDEB a quantia apurada até este momento, de R\$ R\$ 10.358.573.369,47 (dez bilhões, trezentos e cinquenta e oito milhões, quinhentos e setenta e três mil, trezentos e sessenta e nove reais e quarenta e sete centavos), bem como os valores que àquele se somarem até o efetivo cumprimento da determinação judicial, a fim de que sejam os mesmos aplicados em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino;

D.3) subsidiariamente, e apenas *ad argumentandum*, para o caso de não se entender inconstitucional e ilegal o posicionamento no sentido de que a contribuição suplementar pode ser considerada despesa com MDE, **condenar** o réu a depositar na conta do FUNDEB a quantia apurada até este momento, de R\$ 844.062.463,88 (oitocentos e quarenta e quatro milhões, sessenta e dois mil, quatrocentos e sessenta e três reais e oitenta e oito centavos), que corresponde à diferença entre o valor dos 35% da folha de ativos da educação e o que foi efetivamente transferido ao FUNPREVI a título de contribuição suplementar entre os anos de 2011 e 2018, requerendo também o Ministério Público seja oficiado à Controladoria-Geral do Município para que informe tal valor relativamente aos anos de 2019 e seguintes, devendo tais valores serem também depositados na conta do FUNDEB para utilização em ações relativas a manutenção e desenvolvimento do ensino;

D.4) ainda subsidiariamente, para o caso de não se entender inconstitucional e ilegal o posicionamento no sentido de que a contribuição suplementar pode ser considerada despesa com MDE e, além disso, não se adotar o entendimento contido no item D.3, acima, **condenar** o réu a depositar na conta do FUNDEB a quantia inicial de R\$ 207.341.027,00 (duzentos e sete milhões, trezentos e quarenta e um mil e vinte e sete reais), na forma do que consta no voto do Exmo. Conselheiro Luiz Antônio Guaraná, relativamente aos anos de 2011 a 2016, requerendo também o Ministério Público seja oficiado ao Tribunal de Contas do Município para que informe tal valor relativamente aos anos de 2017 e seguintes, devendo tais valores serem também depositados na conta do FUNDEB para utilização em ações relativas a manutenção e desenvolvimento do ensino;

E) Requer, ainda, seja a verba sucumbencial destinada ao Fundo Especial do Ministério Público, regulamentado pela Lei Estadual n.º 2819/97 e pela Resolução GPGJ n.º 801/98.

O Autor provará o alegado pelas provas documentais que já instruem a inicial, colhidas durante o inquérito civil prévio e, se necessário, também pelas provas testemunhal, pericial, documental superveniente, depoimento pessoal e inspeção judicial.



Para os fins do art. 291 do CPC, atribui-se à causa o valor de R\$ R\$ 10.358.573.369,47 (dez bilhões, trezentos e cinquenta e oito milhões, quinhentos e setenta e três mil, trezentos e sessenta e nove reais e quarenta e sete centavos).

Rio de Janeiro, 28 de junho de 2021.

Marcos Moraes Fagundes
Promotor de Justiça
Mat. 1309