

EXMO. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA ÚNICA DA COMARCA DE PARATY – RJ

Ref.: IC nº 17/2019 – MPRJ nº 2019.00960757 e MPRJ 2018.00371293

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MPRJ), pelo Grupo de Atuação Especializada em Educação (GAEDUC) e pela 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Angra dos Reis, por intermédio dos Promotores de Justiça que a presente subscrevem, vem, perante este r. Juízo, com fundamento nos artigos 129, inciso III, da Constituição da República e 34, inciso VI, da Lei Complementar Estadual n. 106/03, ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA, com pedido de tutela de urgência antecipada

em face do **MUNICÍPIO DE PARATY**, pessoa jurídica de direito público, CNPJ: 29.172.475/0001-47, com sede na Rua José Balbino da Silva, bairro Pontal, 142 – Prédio – PARATY - RJ -CEP: 23970-000, pelas razões de fato e de direito adiante expostas:

DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A presente ação civil pública tem por escopo a obtenção de ordem judicial visando ao estrito e regular cumprimento de normas constitucionais e legais acerca do financiamento das ações estatais de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) no Município de Paraty.

Conforme se infere das informações e documentos colacionados aos autos, as receitas a que se referem o artigo 212, *caput*, da Constituição da República e o artigo 69, *caput*, e parágrafo 5º, da LDB (25% da receita resultante de impostos, incluindo transferências constitucionais) não são repassadas, mensal e continuamente, a conta específica gerida, com exclusividade, pelo Secretário Municipal de Educação de Paraty.

Em outras palavras, os recursos das receitas resultantes dos impostos são carregados a contas que têm como unidade gestora a Prefeitura de Paraty e que se destinam ao pagamento das despesas de todas as Secretarias daquele Município, incluindo a de Educação – irregularidade que se pretende seja sanada por meio da presente ação civil pública.

DOS FATOS E DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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

Em 30 de agosto de 2019, o Grupo de Atuação Especializada em Educação (GAEDUC) instaurou o IC nº 17/2019 - MPRJ 2017.00569375)¹, com base na Recomendação GPGJ n. 01, de 04 de maio de 2017, na qual recomendou aos membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que adotem medidas voltadas (i) a zelar pela efetiva destinação dos recursos referidos no artigo 212, *caput* e parágrafo 5º, da Constituição da República, entre outros, às respectivas contas da área de educação, bem como (ii) a garantir a efetiva e a exclusiva gestão dos recursos da educação pelos secretários municipais de educação, em cumprimento ao disposto no artigo 69, *caput*, e parágrafos 3º a 6º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Ao longo das investigações, conduzidas, ao final, por este Grupo de Atuação Especializada em Educação (GAEDUC), em auxílio à 2ª Promotoria de Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Angra dos Reis, apurou-se que o Município de Paraty, embora possua uma conta bancária para depósito dos 25% das receitas de impostos e transferências constitucionais a que se referem o artigo 212, *caput*, da Constituição da República e o artigo 69, *caput*, e parágrafo 5º, da LDB, a Secretaria Municipal de Educação não possui a gestão exclusiva dos referidos recursos públicos tampouco a disponibilidade, para fim de gestão, sobre os recursos públicos vinculados à educação por meio de conta bancária específica, conforme demonstra Análise Técnico Econômico-contábil nº 05/2018² (MPRJ), a partir dos dados obtidos de fontes públicas (TCE, STN, FNDE/MEC, BB) e dados bancários enviados pela própria Prefeitura de Paraty.

Em síntese, (i) a inexistência da conta bancária específica para a gestão dos recursos da Educação e (ii) a ausência de efetiva gestão da Secretaria Municipal de Educação de Paraty dos recursos públicos vinculados à educação configuram condutas ilegais, as quais merecem ser prontamente rechaçadas e corrigidas pelo Poder Judiciário.

¹ Inquérito civil digitalizado, em anexo, à demanda coletiva.

² MPRJ - 2018.00371293 – em anexo – fls. 08/24.

De sorte que não restou ao Ministério Público outra opção senão ajuizar a presente ação civil pública, a fim de ver cumpridas as normas constitucionais e legais acerca do financiamento das ações estatais de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

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

A fim de que o direito social à educação seja, de fato, implementado em favor de todos, a Constituição da República previu, em seu artigo 212, os recursos mínimos a serem aplicados em ações de MDE: “*Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino*”.

A despeito da previsão constitucional – que configura garantia mínima ao direito à educação -, os Municípios podem prever, em suas leis orgânicas, percentuais superiores a 25%, para fim de aplicação anual da receita resultante de impostos em ações de MDE. É o caso do Município de Paraty, que fixou no patamar de 25% no artigo 120, *caput*, da sua Lei Orgânica: “*Município aplicará, anualmente, vinte e cinco por cento, no mínimo, da sua receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento da educação pré-escolar e do ensino fundamental*”.

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

Sendo assim, o repasse ocorrerá imediatamente **ao órgão responsável pela educação do respectivo ente**, nos prazos fixados pela própria legislação³, ensejando o atraso correção monetária e responsabilização civil e criminal das autoridades competentes⁴.

Com efeito, **o direito à educação não pressupõe, apenas, a criação de conta bancária aberta estritamente para o propósito de movimentação de seus recursos, mas**

³ Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. [...]

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

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

⁴ § 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

também a autonomia do órgão responsável pela educação para a sua gestão.

Na mesma linha, dispõe o Manual do FUNDEB⁵, elaborado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE):

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

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

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

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

2. A falta de utilização da conta bancária específica para a movimentação dos recursos financeiros, além de ser imposição legal, inviabiliza a evidenciação das disponibilidades financeiras e o adequado controle de sua aplicação pelos órgãos de controle interno e externo, facilitando a ocorrência de fraudes⁶.

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

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

1 - É obrigatória a utilização de conta-corrente específica para movimentação

⁵ Disponível em <http://srvapp02.mp.rn.gov.br:8080/caopArquivos/arquivos/caopcidadania/manual_fundeb--- MPGO2.pdf>

⁶ Acórdão no Recurso Ordinário nº 952116, Relator Conselheiro Mauri Torres; grifos nossos.

dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como do repasse no montante mínimo exigido ao órgão responsável pela educação.

2 - Nega-se provimento ao recurso ordinário para manter a decisão recorrida⁷.

Por fim, mas não menos importante, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM-RJ) já recomendou “*que seja adotado o procedimento prescrito no § 5º do art. 69 da LDB, a fim de que os recursos da MDE sejam repassados automaticamente à Secretaria Municipal de Educação*”⁸.

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

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

Rememore-se, quanto a esse aspecto, que a despesa pública⁹ possui três estágios, a saber empenho¹⁰, liquidação¹¹ e pagamento¹², e o ordenador é justamente a

⁷ Recurso Ordinário nº 932738 (grifo nosso).

⁸ Parecer prévio favorável à aprovação das contas de governo da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro atinentes ao exercício de 2016.

⁹ A despesa pública pode ser conceituada como o conjunto de dispêndios do Estado ou de outra pessoa jurídica de direito público, autorizados no orçamento, para o funcionamento e manutenção dos serviços prestados à sociedade, por meio de realização de obras e prestação de serviços públicos.

¹⁰ Nos termos do art. 58 da Lei nº 4.320/1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, “o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.”

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

¹¹ A liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, e depende da entrega da mercadoria ou conclusão do serviço; conferência por parte da Administração; processamento pela contabilidade, que viabilizará o pagamento.

¹² A terceira etapa é o pagamento do fornecedor, que ocorrerá após o efetivo processamento da despesa.

autoridade administrativa que possui poderes e competência para empenhar, liquidar e pagar as despesas ou, de outra forma, desautorizá-las ou cancelá-las.

Nos termos do parágrafo 1º do artigo 80 do Decreto-lei n. 200/67, o “ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda”¹³.

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

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

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

¹³ Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União já decidiu que: Responsabilidade. Dever de supervisão. Ordenador de despesas. A função de ordenador de despesa não está adstrita ao mero acatamento ou acolhimento das solicitações de outras instâncias administrativas, porquanto deve representar um verdadeiro controle da regularidade e da legalidade da despesapública.

[...]

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

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

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

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

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

Nesse viés de ideias, cumpre destacar a clara orientação técnica-jurídica Parecer Conselho Nacional de Educação nº 26-1997 (em anexo) no sentido de que compete exclusivamente a Secretaria Municipal de Educação a gestão dos recursos da educação, consoante se observa deste trecho do referido documento técnico:

“(…) Uma mudança da maior importância para o financiamento da educação foi determinada pelo parágrafo 5º do art. 69, que juntamente com o parágrafo 6º tratam da sistemática do fluxo do repasse dos recursos vinculados. **No parágrafo 5º, o legislador sabiamente quis colocar as verbas vinculadas fora dos caixas únicos e confiá-las ao sujeito e ator administrativo próprio dos sistemas educacionais - o órgão responsável pela educação; o MEC, na esfera federal; as Secretarias de Educação, na esfera dos Estados e do Distrito Federal; as Secretarias ou Departamentos de Educação, na esfera dos Municípios.**

O disposto no parágrafo 6º do art. 69 também é novidade relevante, pois estabelece sanções para o não cumprimento dos prazos de repasse estatuídos no parágrafo anterior. As autoridades competentes referidas neste dispositivo, os responsáveis últimos pela arrecadação dos impostos e pela liberação das verbas, agora são obrigadas a repassar, a cada dez dias, os recursos devidos aos titulares dos órgãos da educação nas respectivas esferas, federal, estadual e municipal, sob pena de sua responsabilização civil e criminal. O mesmo dispositivo, além disso, determina a incidência de correção monetária sobre os valores que forem liberados com atraso. Se incide correção monetária sobre os valores repassados após os prazos estabelecidos, deverá ela também incidir sobre as diferenças referidas no § 4º do art. 69, sob pena de que os percentuais mínimos não venham a ser atendidos. Com efeito, lido à luz do espírito da Lei, no caso considerado o § 6º, o termo “corrigidas” naquele § 4º significa tanto compensação mediante repasses de valores nominais quanto a incidência de correção monetária sobre estes valores, permitindo assim assegurar o efetivo cumprimento da Lei” (grifo nosso)

Em síntese, em face do princípio de hermenêutica segundo o qual as leis são interpretadas à luz da Constituição, e não o contrário, uma vez implementada a sistemática constitucionalmente determinada, o órgão educacional responsável pela conta específica em que são depositados os recursos vinculados à educação, evidentemente, *prestará contas*, viabilizando que o órgão fazendário, se essa for a decisão administrativa do demandado,

***consolide* os dados, verifique a alimentação dos registros e adote todas as demais providências contábeis e de tesouraria cabíveis, gerando e atualizando os devidos relatórios.**

O que definitivamente não faria sentido, dada a possibilidade de conciliação e interpretação conforme a Constituição acima assinalada seria incorrer no raciocínio inverso, ou seja, interpretar a Constituição de 1988 à luz da Lei n. 4.320/64, reduzindo ou mesmo submetendo a plena eficácia das normas constitucionais acerca do financiamento da educação à interpretação pedestre deste ou daquele artigo ou princípio da Lei de 1964.

DA TUTELA DE URGÊNCIA

O Código de Processo Civil tem especial preocupação com a eficácia dos provimentos judiciais, conforme se observa dos seus artigos 297, 300 e 536, *verbis*:

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

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

[...]

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

[...]

Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.

O artigo 297 consubstancia aquilo que a doutrina convencionou chamar de *poder geral de cautela*, permitia ao juízo que concedesse a medida cautelar mais adequada, ainda que não típica, para assegurar que o provimento final fosse efetivo e, assim, que a parte não causaria à outra, antes do julgamento da lide, lesão grave e de difícil reparação.

Na lição de Luiz Guilherme Marinoni¹⁴:

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

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

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

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

Com efeito, **a indisponibilidade dos recursos da educação pelo Secretário da pasta, nos dias certos e em conta específica, favorece a prática nefasta de não se aplicar em ações de MDE, mensalmente, os 25% das receitas de impostos e transferências constitucionais a que se refere o artigo 212, caput, da Constituição da República**.

Nessa linha, a demora natural da tramitação do processo até o alcance de uma solução definitiva para a questão em litígio, acaso não deferida a tutela de urgência, poderá pôr por terra todo o planejamento, a execução e o controle da educação e de suas respectivas despesas em 2019 e resultar em irreparáveis prejuízos a esse direito fundamental no Município de Paraty.

¹⁴ MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 145.

Em caso semelhante ao presente, por necessário, ressalta-se o entendimento jurídico, ora explanado nesta demanda coletiva, fora encampado pela Il. Juíza da 1ª Vara Cível de Angra dos Reis, em sede de decisão liminar e definitiva, **no processo nº 0000741-65.2019.8.19.0003**, conforme sentença com resolução de mérito abaixo transcrita, *verbis*:

“(…) Trata-se de ação civil pública, com pedido de tutela de urgência, ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO, por meio do Grupo de Atuação Especializada em Educação - GAEDUC, em face do MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS, objetivando o cumprimento de normas constitucionais acerca do financiamento das ações estatais de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). O Ministério Público, em síntese, alegou que apurou nos autos do Inquérito Civil de nº139/2017, que o Município de Angra dos Reis não possui conta específica para depósito dos 25% das receitas de impostos e transferências constitucionais a que se referem o artigo 212, caput, da Constituição da República e o artigo 69, caput, e parágrafo 5º, da LDB e, que todas as verbas relacionadas a Educação estavam sobre o controle da Secretaria Municipal de Fazenda, em especial a autorização de pagamento de despesas e, que a Secretaria Municipal de Educação não possui a gestão exclusiva dos recursos, tampouco completa disponibilidade sobre esses em conta específica, motivo pelo qual afirma que tal conduta é ilegal e merece ser prontamente rechaçada e corrigida, eis que os recursos das receitas resultantes dos impostos são carreados a contas que têm como unidade gestora a Prefeitura de Angra dos Reis e que se destinam ao pagamento das despesas de todas as secretarias do Município, incluindo a de Educação. A inicial veio instruída com os documentos de fls.024/1.425, constando o Inquérito Civil de nº139/2017, incluindo a Recomendação de nº021/2018, ofícios, respostas, memorandos, proposição de Termo de Ajuste de Conduta e demais documentos. Instado a se manifestar sobre o pedido de tutela de urgência, sustentou irreversibilidade da medida e ausência de oposição do Tribunal de Contas do Estado quanto à transferência dos recursos, além da possibilidade de desarranjo na estrutura governamental. Decisão de fls.1470, deferindo a tutela de urgência requerida. O Município réu, devidamente citado, apresentou contestação às fls.1474/1493, aduzindo prejuízo na execução do orçamento da educação ao pretender alterar o status quo da gestão das contas públicas, por não apresentar alternativa viável para implementação da gestão no curso espaço de tempo requerido, dificultando a gestão das contas públicas, em especial o pagamento da folha dos servidores da educação. Argumentando que não há descumprimento à legislação na medida em que o Município já observa o Art.69 da LDBE e, por adotar o sistema de conta única, as receitas auferidas pelo Município são todas vertidas à uma conta de titularidade da Secretaria de Finanças no

Banco Bradesco S/A, combatendo o pedido por violar a separação dos poderes e invadir a esfera de competência do Poder Executivo. Pugna pela improcedência. Embargos de declaração às fls.1502/1508, apontando omissões na tutela de urgência, que foram indeferidos às fls.1520. O Ministério Público manifestou-se em réplica às fls. 1532/1541, reiterando os termos iniciais. Instados a se manifestarem, informaram não terem outras provas a produzir (fls.1549 e 1551). É O RELATÓRIO. DECIDO. Aplica-se na hipótese o art.355, I do CPC que autoriza o julgamento antecipado da lide, quando a questão é meramente de direito que é o caso dos presentes autos. Inexistem nulidades a serem apreciadas, estando presentes os pressupostos processuais e as condições da ação, razão pela qual passo ao julgamento. De uma análise do que foi apurado no Inquérito Civil de nº 139/2017 que instruiu a presente ação civil pública, constata-se que os percentuais alcançados nos anos de 2016 e 2017 foram de apenas 15,78%, 19,35%, 21,28% e 22,86% da receita arrecadada, distantes do mínimo constitucionalmente previsto, tendo sido proposto, inclusive, no curso do referido inquérito, medidas extrajudiciais sem, no entanto, qualquer êxito. Então vejamos. O artigo 69, § 5º, da LDB, preconiza que o repasse dos valores referidos no artigo 212, caput, da Constituição da República (25% da receita resultante de impostos, incluindo transferências constitucionais) deve ser feito ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos: (i) recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia; (ii) recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia; e (iii) recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente. Segundo disposto nos artigos 68 a 77, da Lei nº 9.394/1996 (LDB), os recursos financeiros vinculados ao custeio do direito fundamental à educação devem ser depositados em contas específicas geridas com exclusividade pelo órgão setorial da educação, responsável pelo planejamento e gestão da política pública educacional, na forma de repasses mensais inadiáveis e não suscetíveis de contingenciamento, que correspondam ao duodécimo das atividades públicas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Estas disposições legais e constitucionais representam exceção à sistemática de caixa único de que trata o art.164, § 3º, da Constituição da República, de modo a permitir o planejamento e a aplicação direta dos recursos pelo gestor da educação e sua devida fiscalização pelos órgãos de controle. Importa reforçar que a regra legal decorre da necessidade de se atribuir ao Secretário de Educação e às demais unidades executoras das ações de MDE a previsibilidade e a segurança necessárias a um planejamento mais aderente à realidade, bem como a uma mais eficiente execução da despesa, consentânea com o percentual de aplicação previsto na Constituição.

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

Desta forma, a criação de conta específica para a disponibilização dos recursos financeiros referidos no art. 212, caput, da Constituição da República se impõe como forma de viabilizar o cumprimento do artigo 69, parágrafo 5º, da LDB. Neste sentido, segundo dispõe o art. 69, §3º ao §6º, da LDB, os repasses devem ocorrer imediatamente ao órgão responsável pela educação, observadas as condições e prazos ali indicados, sob pena de que o atraso sujeite os recursos à correção monetária e às autoridades competentes à responsabilização civil e criminal. Acrescentando-se que a centralização de recursos em conta específica da educação, legalmente prevista, é medida que viabiliza o direito de acesso à informação e o dever de transparência na execução orçamentária, permitindo a eficiente atuação dos órgãos de controle e a participação popular na gestão pública. Com efeito, as alegações de que tais medidas voltadas para a melhor gestão dos recursos públicos na área da educação, violam a discricionariedade do Poder Público, não merecem prosperar, ante a necessidade de intervenção judicial, ante o descumprimento de determinação legal.

Por todo o exposto, JULGO PROCEDENTES OS PEDIDOS contidos na inicial, com resolução do mérito, na forma do art.487, I do CPC, confirmando a tutela de urgência deferida às fls.1470/1471, para torna-la definitiva e condenar o Município de Angra dos Reis a:1) promover, no prazo de 15 (quinze) dias, a abertura de conta setorial específica da educação (além daquelas destinadas ao FUNDEB, salário-educação e outros recursos) para depósito dos recursos previstos no artigo 212, caput, da Constituição da República, devendo tal conta ser aberta em nome da Secretaria Municipal de Educação de Angra dos Reis, isto é, em nome do "órgão responsável pela educação", como determina expressamente o art. 69, parágrafo 5º, da LDB, e por ele gerida; 2) transferir os recursos previstos no artigo 212, caput, da Constituição da República, para a conta específica da educação referida no item supra, na forma e nos prazos determinados pelo art. 69, parágrafo 5º, incisos I a III, da LDB; 3) conferir ao titular da Secretaria de Educação, com exclusividade, a gestão e a ordenação de despesas da conta específica aberta em função do item 1. Considerando que se deu por preclusa a decisão que deferiu a tutela de urgência, INTIME-SE O MUNICÍPIO para apresentar nos autos, no prazo de 30 (trinta) dias com documentos o cumprimento integral da tutela, sob pena de multa a ser arbitrada. Deixo de

condenar o autor da presente ação civil pública ao pagamento das despesas processuais e honorários advocatícios, nos termos do art. 18 da Lei 7.347/85. Após o trânsito em julgado, nada mais havendo, dê-se baixa na distribuição e arquivem-se os autos. Ciência ao Ministério Público. P. R. I. Angra dos Reis, 29/07/2019. **Andréa Mauro da Gama Lobo D'êça de Oliveira - Juiz Titular (...)**"

(grifo nosso)

DOS PEDIDOS DE TUTELA DE URGÊNCIA

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

- a) seja determinado ao Município de Paraty promover, em até 15 (quinze) dias contados da decisão que conceder a tutela de urgência, a abertura de conta setorial específica da educação (além daquelas destinadas ao FUNDEB, salário-educação e outros recursos) para depósito dos recursos previstos no artigo 212, *caput*, da Constituição da República – devendo tal conta ser aberta em nome da Secretaria Municipal de Educação de Paraty, isto é, em nome do “*órgão responsável pela educação*”, como determina expressamente o artigo 69, parágrafo 5º, da LDB, e por ele gerida;
- b) seja determinado ao Município de Paraty transferir os recursos previstos no artigo 212, *caput*, da Constituição da República para a conta específica da educação referida no item *supra*, na forma e nos prazos determinados pelo artigo 69, parágrafo 5º, incisos I a III, da LDB;
- c) seja determinado ao Município de Paraty conferir ao titular da Secretaria de Educação, **com exclusividade,** a gestão e a ordenação de despesas da conta específica aberta em função do item *asupra*.

DOS PEDIDOS PRINCIPAIS E DEMAIS REQUERIMENTOS

Ante o exposto, requer e postula o **MINISTÉRIO PÚBLICO**:

- a) Seja a presente distribuída e autuada, juntando-se a ela os documentos em anexo, assim como os autos digitalizados do **17/2019 (MPRJ nº 2019.00960757)** e **MPRJ nº 2018.00371293**;
- b) Seja publicado o edital a que se refere o artigo 94 da Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor);
- c) Seja o réu citado para, querendo, contestar a presente ação, na forma do artigo 334 do Código de Processo Civil de 2015,
- d) **Informa-se que o Ministério Público se encontra aberto diálogo para fim resolução e autocomposição da lide**, na forma do artigo 334, parágrafo 2º, do Código de Processo Civil de 2015;
- e) Sejam, ao final, julgados **PROCEDENTES** os pedidos, no sentido de:
 - i . ser confirmada e acolhida, em definitivo, a **tutela de urgência**, nos termos requeridos acima;
 - ii . ser fixada multa diária pelo descumprimento de quaisquer dos pedidos formulados nesta ação civil pública, em valor a ser prudentemente arbitrado por V. Exa., mas não inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a incidir, em especial, sobre o Prefeito e sobre o Secretário Municipal de Educação de Paraty que se encontrarem em exercício quando do descumprimento, conforme admite o artigo 77, parágrafo 2º, do Código de Processo Civil de 2015;
 - iii . ser o valor das multas e *astreintes* eventualmente aplicadas revertido em favor de fundo difuso de proteção a direitos lesados e/ou a fundo de educação do Município de Paraty, a ser indicado quando da execução do *decisum*;
 - iv . condenar o réu ao pagamento das custas e honorários de sucumbência, esses a serem revertidos ao Fundo Especial do Ministério Público.

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

Informa o *Parquet* que as intimações pessoais decorrentes doravante processo deverão direcionadas à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Angra dos Reis – MINISTÉRIO PÚBLICO – ÓRGÃO PÚBLICO ESTADUAL - CNPJ - 28.305.936/0001-40 - Endereço: Residencial - RUA Coronel Carvalho, 465, 401, RJ, Angra dos Reis, Centro, CEP: 23900300.

Dá-se a esta causa o valor de R\$ 27.057917,50 (vinte e sete milhões, cinquenta e sete mil e novecentos reais e cinquenta centavos), com base na soma das despesas com MDE do Município de Paraty pertinentes ao ano de 2019, meramente para fim do artigo 291 do Código de Processo Civil de 2015, em virtude do valor inestimável do objeto da presente.

Do Rio de Janeiro para Paraty, 28 de julho de 2020.

MARCELLO MARCUSSO BARROS
Promotor de Justiça - GAEDUC

RENATA VIEIRA CARBONEL CYRNE
Promotora de Justiça - GAEDUC

RENATO LUIZ DA SILVA MOREIRA
Promotor de Justiça - GAEDUC