

Peças

• • •

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
Grupo de Atuação Especializada em Educação – GAEDUC
MPRJ nº 2018.00293473
Ref.: IC nº 036/18

EXMO. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA DA COMARCA DE ANGRA DOS REIS/RJ

Ref.: IC nº 036/18 (MPRJ nº 2018.00293473)

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, através do Grupo de Atuação Especializada em Educação, situado na Av. Marechal Câmara 350, 6º andar, Centro da Cidade do Rio de Janeiro, vem, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 129, III, da Constituição da República, art. 34, VI, da Lei Complementar Estadual n. 106/03 e no art. 11, II, da Lei nº 8.429/92, ajuizar a presente:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA

em face do MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS, pessoa jurídica de direito público interno, CNPJ/MF 29.172.467/0001-09, com endereço na Praça Nilo Peçanha, Centro, Angra dos Reis, CEP nº 23.900-010.

I) DOS FATOS

Em novembro de 2018, a 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Angra dos Reis recebeu, por declínio de atribuição, Inquérito Civil instaurado pelo Ministério Público Federal.

No âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), o Inquérito Civil recebeu nova numeração (MPRJ nº 2018.00293473, IC nº 36/2018).

A representação encaminhada traz no seu bojo informações sobre irregularidades cometidas na utilização dos recursos públicos vinculados da quota-parte do Salário-Educação do Município de Angra dos Reis (período 2013/2016).

As investigações tiveram início por meio do Parecer do Controle Interno nº 017/2017,¹ em que foram apontadas “inconsistências contábeis e financeiras” no valor de R\$ 20.908.935,14 (vinte milhões e novecentos e oito mil e novecentos e trinta e cinco reais e quatorze centavos) na conta destinada ao recebimento do Salário-Educação.

Deve ser mencionado que o Parecer supramencionado não está datado. Todavia, o ofício de encaminhamento das conclusões, expedido pela Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia para outros órgãos (entre eles a Controladoria-Geral do Município), data de 25 de abril de 2017.

Instada oficialmente pela Secretaria Municipal de Educação, a Controladoria-Geral do Município, após análise dos dados contábeis e financeiros, confirmou diversas irregularidades na movimentação dos recursos públicos vinculados do Salário Educação, conforme se extrai do Relatório de Auditoria² encaminhado.

De forma sintética, o Município de Angra dos Reis relatou os seguintes achados:

- a) Valor a restituir para conta do Salário-Educação – R\$ 18.255.967,46 (dezoito milhões e duzentos e cinquenta e cinco mil e novecentos e sessenta e sete reais e quarenta e seis centavos);
- b) Movimentação de recursos financeiros entre a conta Salário-Educação e outras contas do Poder Executivo comprometendo, assim, a segregação e o controle dos recursos para garantia do financiamento da política pública educacional, possibilitando sua aplicação ilegal.

Resta evidente, pelos documentos contidos no procedimento investigativo, que as transferências para a conta do Tesouro Municipal foram a causa principal de um débito de mais de dezoito (18) milhões de reais na conta Salário-Educação e que devem ser ressarcidos pelo Município de Angra dos Reis para a conta do Salário-Educação. *Tal valor é incontroverso.*

Atualmente, conforme é possível extrair dos documentos de fls. 37 e seguinte, a conta bancária existente para recebimento dos valores do Salário-Educação tem como titularidade a Prefeitura Municipal de Angra dos Reis e não a Secretaria Municipal de Educação.

Cliente - Conta atual	
Agência	460-X
Conta corrente	28047-X PM ANGRA DOS REIS-QSE
Período do extrato	01 / 2014

Lançamentos	Documento	Valor R\$	Saldo
-------------	-----------	-----------	-------

¹ Fls. 24/26, IC nº 036/18 – (fls. 40/42, doc. eletrônico).

² Fls. 02/17, IC nº 036/18 – (fls. 10/33, doc. eletrônico).

Ressalte-se que a abertura e manutenção da conta bancária com titularidade diversa da Secretaria Municipal de Educação contraria o art. 9º do Decreto nº 6.003/2006.

No entanto, os achados identificados pelo relatório da Controladoria-Geral do Município somente trazem ao lume os efeitos deletérios da gestão dos recursos públicos vinculados à Educação. Senão vejamos.

É possível depreender do Relatório de Auditoria que os valores depositados na conta do Salário-Educação serviam como uma espécie de “cheque especial” para o Município. Toda vez que o ente federativo percebia que não conseguiria fazer frente às despesas, num determinado período de tempo, eram utilizados os recursos do Salário-Educação.

Numa manobra contábil e financeira, os recursos do Salário-Educação eram transferidos para outras contas e, posteriormente, eram ressarcidos na medida em que recursos outros fossem ingressando na Conta Única do Tesouro.

Veja, Exa., que as irregularidades somente vieram à tona quando o Município de Angra dos Reis não logrou ressarcir os valores “emprestados” da conta Salário-Educação. Diante da impossibilidade de reposição dos recursos indevidamente transferidos, ao longo do tempo, o montante devido somente foi crescendo.

Destaque-se que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) não promove qualquer tipo de análise e controle destes valores nas Prestações de Contas Anuais que os chefes do Poder Executivo são obrigados a prestar, de modo que a ausência de controle pela Corte de Contas contribui para a gestão ilegal dos recursos.

Portanto, o cenário em questão era propício e permitiu que o artifício fosse utilizado por longa data, com a realização das mencionadas transferências entre contas ante a completa ausência de fiscalização.

Neste ponto, entende o Ministério Público que a prática de transferência de recursos vinculados da Educação para outras contas é medida vedada, *uma vez que é antecedente lógico da própria garantia da vinculação e da vedação do desvio de finalidade na utilização dos recursos públicos vinculados, conforme disposto no art. 8º, parágrafo único da LC nº 101/2000.*³

Resta claro que a transferência dos recursos vinculados da conta específica do Salário-Educação para outras contas do Tesouro municipal tem por objetivo permitir sua aplicação em outras despesas que não aquelas relacionadas à educação.

Acrescente-se que Secretaria de Educação, em razão da manobra realizada, permaneceu por longo período sem disponibilidade financeira dos recursos do

³ Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. (Vide Decreto nº 4.959, de 2004) (Vide Decreto nº 5.356, de 2005)

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

Salário-Educação para fins de aplicação em ações de manutenção e desenvolvimento do Ensino (MDE).

De acordo com o relatório da Controladoria-Geral do Município, os valores recebidos anualmente não eram integralmente aplicados pelo ente federativo, conforme se extrai da tabela a seguir:

Movimentação Orçamentária dos Recursos do SALÁRIO EDUCAÇÃO				
Exercício	Orçado Final	Empenhado	Liquidado	Pago
2013	14.263.895,24	7.291.846,94	5.629.193,02	5.603.570,77
2014	26.913.529,62	8.413.212,05	5.888.482,12	5.173.825,42
2015	16.667.000,00	9.361.226,36	7.316.098,61	7.017.652,19
2016	14.647.000,00	11.828.570,26	10.397.686,80	10.332.148,25
TOTAL		36.894.855,61	29.231.460,55	28.127.196,63

Se compararmos com a receita recebida, vamos ter o seguinte:

Movimentação Orçamentária dos Recursos do SALÁRIO EDUCAÇÃO Comparada com a Receita Recebida				
Exercício	Receita Total*	Empenhado	Liquidado	Pago
2013	9.792.946,89	7.291.846,94	5.629.193,02	5.603.570,77
2014	11.492.050,09	8.413.212,05	5.888.482,12	5.173.825,42
2015	13.089.347,81	9.361.226,36	7.316.098,61	7.017.652,19
2016	12.135.931,24	11.828.570,26	10.397.686,80	10.332.148,25
TOTAL	46.510.276,03	36.894.855,61	29.231.460,55	28.127.196,63

*Receita total: Transferência recebida do FNDE somada ao juros de aplicação financeira

Os valores residuais não destinados à política pública educacional seriam aqueles transferidos para outras contas bancárias do município.

Ultrapassada a questão relacionada ao recebimento dos valores à título de Salário-Educação, destaca-se a tentativa da Controladoria-Geral do Município em rastrear os caminhos percorridos pelo recurso dentro de cada exercício financeiro.

No ano de 2013, foi possível identificar a transferência de R\$ 7.480.000,00 (sete milhões e quatrocentos e oitenta mil reais) entre os meses de agosto/outubro de 2013 para outras contas do Município (Conta Movimento e Conta ICMS).

Em dezembro de 2013, valor equivalente ao transferido ilegalmente foi creditado novamente na conta do Salário-Educação.

Veja que a justificativa encontrada nos extratos para a realização da movimentação financeira seria o pagamento de fornecedores e TED.

Acrescente-se que o Município de Angra do Reis não possui qualquer informação contábil sobre a utilização dos recursos durante o período em que foi transferido, haja vista que tal movimentação *sequer foi registrada pela Secretaria de Finanças (SFI)*.

Analisando este único fato já é possível perceber que o Município de Angra dos Reis não realizava a correta segregação e não possuía (ou não possui) qualquer tipo de controle quanto à destinação dos recursos vinculados da Educação.

A situação dá causa a uma série de violações, pois uma vez que os recursos são transferidos para outra conta corrente (conta movimento), fato este aliado à falta de registros contábeis, perde-se a possibilidade de identificação e rastreo dos recursos e o controle de sua aplicação.

É provável que os recursos tenham sido utilizados para fins contrários à legislação. Aliás, essa é a presunção *juris tantum* que se faz. A transferência para outras contas e a reunião com recursos outros, entretanto, inviabiliza a verificação das despesas efetivamente pagas com os recursos provenientes da conta Salário-Educação. Esse, em verdade, era o intuito do gestor público.

Proseguindo na análise, a Controladoria-Geral do Município identificou no ano de 2014 algumas ilegalidades contundentes no uso do Salário-Educação.

No período de 2014 houve movimentação financeira no patamar de R\$ 16.888.000,00 (dezesseis milhões e oitocentos e oitenta e oito mil reais), sendo que somente foi restituída a quantia de R\$ 2.148.000,00 (dois milhões e cento e quarenta e oito mil reais).

Se a movimentação financeira por si só já não bastasse para determinar a conduta como sendo ilegal, *restaram ainda a restituir a quantia de R\$ 14.740.000,00 (catorze milhões e setecentos e quarenta mil reais)*. Portanto, houve uma transferência ilegal com a consequente geração de débito também ilegal.

Destaque-se que as transferências se dão ao arrepio das necessidades da política pública educacional, além de se destinarem, mais uma vez, a despesas para as quais estaria vedado o uso dos recursos do Salário-Educação.

No ano de 2014, os recursos do Salário-Educação *alimentaram cinco (05) contas bancárias* em diferentes instituições financeiras.⁴

O dinheiro fora utilizado de forma *ILEGAL* para o pagamento de parte da folha de servidores municipais, complementação de empréstimos consignado na Caixa Econômica Federal, Fundação Municipal de Saúde e outros.

Conforme o mesmo relatório, os recursos do SALÁRIO-EDUCAÇÃO foram utilizados na *complementação* do pagamento de folha de pagamento dos servidores municipais, contribuição previdenciária, repasse financeiro ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto, Secretaria Especial de Defesa Civil e Trânsito e Fundação de Saúde de Angra

⁴ Fls. 11.

dos Reis e complemento de pagamento de empréstimo consignado na Caixa Economia Federal.⁵

A transferência da quantia de R\$ 9.600.000,00 (nove milhões e seiscentos mil reais) logo no início do ano de 2014 coincide com o período em que o ente federativo realiza despesas com pagamento do funcionalismo público e, portanto, reforça a informação e o uso ilegal dos recursos para fins do custeio de despesa absolutamente vedada pela legislação que rege o Salário-Educação.

Já no ano de 2015, a manutenção da prática perniciosa de transferência de valores ocasionou um desfalque na conta do Salário-Educação de R\$ 3.316.840,00 (três milhões e trezentos e dezesseis mil e oitocentos e quarenta reais), haja vista que houvera a transferência de R\$ 4.950.000,00 (quatro milhões e novecentos e cinquenta mil reais) e foi restituído à conta específica o valor de R\$ 1.633.160,00 (um milhão e seiscentos e trinta e três mil e cento e sessenta reais).

Mais uma vez, os valores foram transferidos para três (03) contas bancárias, sendo que uma delas pertencente ao Fundo Municipal de Assistência Social. Não existe justificativa legal para que os valores do Salário-Educação sejam encaminhados para o mencionado Fundo, haja vista que a razão de ser deste último é custear única e exclusivamente gastos com a assistência social do Município de Angra dos Reis.⁶

Também houve complementação da folha de pagamento dos servidores municipais com o dinheiro oriundo do Salário-Educação, além de gasto com procedimento cirúrgico que deveria ser custeado com recursos da Saúde.⁷

Por último, no ano de 2016, os valores transferidos atingiram a marca de R\$ 5.770.000,00 (cinco milhões e setecentos e setenta mil reais) e fora devolvida a quantia de R\$ 5.788.000,00 (cinco milhões e setecentos e oitenta e oito mil reais).

A restituição dos valores à conta específica, ainda que em valor maior (R\$ 18.000,00), é incapaz de sanar a ilegalidade praticada.

O perfil de algumas das despesas custeadas com os recursos vinculados, identificadas pela Auditoria, não guarda correlação com os fins permitidos pela legislação vigente. Foram identificados gastos com a folha de pagamento de servidores municipais, pagamento de empréstimos consignados contratados pelos servidores municipais, precatórios e repasses para o Fundo Municipal de Saúde.

⁵ Fls. 11/11v.

⁶ Fl.11v.

⁷ Fl.11v.

2013

Essas transferências da conta-corrente, no total de R\$ 7.480.000,00, (sete milhões e quatrocentos e oitenta mil reais) são identificadas no extrato apenas como PAGAMENTO A FORNECEDORES e TED (transferência eletrônica disponível).

No sistema informatizado, o histórico dessa movimentação descreve que esses recursos foram transferidos para outras contas da Prefeitura, a primeira do Banco do Brasil Movimento (c/c nº 73.200-1) e os dois últimos para a conta Bradesco

(...)

Isso nos leva a concluir que recursos do SALÁRIO EDUCAÇÃO foram “transferidos” da conta-corrente e depois restituídos antes do término do exercício.

Não foi possível saber qual foi a utilização dada aos recursos que temporariamente foram transferidos da conta-corrente. O relatório apresentado pela SFI não inclui a movimentação ocorrida no exercício de 2013.

2014

EDUCAÇÃO foram utilizados na complementação do pagamento de folha de pagamento dos servidores municipais, contribuição previdenciária, repasse financeiro ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto, Secretaria Especial de Defesa Civil e Trânsito e Fundação de Saúde de Angra dos Reis e complemento de pagamento de empréstimo consignado na Caixa Econômica Federal.

2015

Identifica-se também diversos depósitos, que totalizam R\$1.633.160,00 (um milhão, seiscentos e trinta e três mil e cento e sessenta reais), que objetivaram restituir parte dos valores transferidos naquele ano.

Os recursos debitados foram transferidos para as c/c nº 88100-7 e 37667-1 do Banco Bradesco, ambas da Prefeitura Municipal, e conta nº 73346-6 do Banco do Brasil, pertencente ao Fundo Municipal de Assistência Social.

Conforme relatório da Secretaria Municipal de Finanças, esses recursos foram utilizados para complementar pagamento de folha de pagamento dos servidores municipais e de contribuição previdenciária, repasse financeiro ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto, a Fundação de Saúde de Angra dos Reis e ao Fundo Municipal de Assistência Social.

Ademais, deve ser consignado que a movimentação dos recursos entre contas e a omissão do gestor público na realização de despesas oriundas do Salário-Educação, de modo a atender a sua finalidade precípua (manutenção e desenvolvimento do Ensino da Educação Básica), por si só, são condutas ilegais e ímprobas.

O quadro descrito pelo Controle Interno, e corroborados posteriormente pela Controladoria- Geral do Município, evidencia um descontrole no uso dos recursos do Salário-Educação.

É fato que a atual gestão atuou com agilidade para apurar as irregularidades ocorridas na gestão pretérita. Todavia, a mesma agilidade não foi observada por parte do ente federativo quanto à recomposição dos valores para fins de aplicação na Educação.

Exercício	Total Transferido	Total Devolvido	Saldo
2013	7.480.000,00	7.480.000,00	0,00
2014	16.888.000,00	2.148.000,00	-14.740.000,00
2015	4.950.000,00	1.633.160,00	-3.316.840,00
2016	5.770.000,00	5.788.000,00	18.000,00
TOTAL	35.088.000,00	17.049.160,00	-18.038.840,00

Cabe mencionar, nesse sentido, o fato de que o Município de Angra dos Reis está ciente da situação desde outubro de 2017 e até a presente data não verteu nenhum centavo para recompor os valores desviados.

Ressalte-se que não é justificativa por parte do ente federativo a busca pelos órgãos de controle para noticiar os fatos, haja vista que tal conduta não afasta o dever imediato de recompor a conta Salário-Educação.

A ação administrativa de recomposição do déficit apurado deve ser imediata e integral, sem que haja a necessidade de intervenção por parte de qualquer esfera de controle, pois é dever ínsito à municipalidade.

Não obstante, o Município de Angra dos Reis protelou por quase um (01) ano tratativas para assinatura de TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) com o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, conforme se depreende dos documentos acostados aos autos.⁸

Veja que a negativa do Município de Angra dos Reis para não assinar o TAC recai sobre cláusula que já havia concordado, pois figurava na minuta desde as primeiras tratativas. Ademais, a exclusão de tal cláusula iria perpetuar a possibilidade de que os recursos do Salário-Educação continuassem sendo usados para outros fins que não a Educação.

Inicialmente, o único obstáculo existente por parte do Município de Angra dos Reis para fins de celebração do TAC seria no tocante ao número de parcelas que deveriam ser pagas.

O ente federativo opinou pela fixação de 60 (sessenta) parcelas mensais para fins de recompor o dano existente e reconhecido dos recursos do Salário-Educação. Todavia, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro fixou o parcelamento em quarenta e oito (48) meses, haja vista que ficaria proporcional ao número de prestações a serem cumpridas neste mandato, bem como no subsequente, sem que fosse onerado o erário.

De acordo com o documento de fl. 511, a única objeção do ente federativo foi a quantidade de prestações. Quanto às demais cláusulas nada foi mencionado pelo ente, o que indica que não haveria qualquer obstáculo.

O Município de Angra dos Reis tinha ciência do TAC desde *18 de janeiro de 2019*, pois foi encaminhado por via digital (e-mail), sendo que a resposta solicitando a alteração na quantidade de prestação fora encaminhada apenas no dia *21 de março de 2019*. Ou seja, dois (02) meses.

Segue abaixo a Cláusula Terceira que regula o prazo de recomposição, *in verbis*:

CLÁUSULA TERCEIRA: O MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS se obriga a ressarcir o montante apurado, com recursos próprios, no importe

⁸ Fl. 492 (data de recebimento no GAEDUC), fls. 494/495 (data da reunião em que foi proposto o TAC), fls. 502/503 (encaminhamento da minuta do TAC) e fls. 551/552 (data da negativa em celebrar o TAC).

de R\$ 18.255.967,46 (dezoito milhões, duzentos e cinquenta e cinco mil, novecentos e sessenta e sete reais e quarenta e seis centavos), referentes ao período de 2013 a 2016, em 48 (quarenta e oito) parcelas mensais e sucessivas de R\$ 380.332,65 (trezentos e oitenta mil trezentos e trinta e dois reais e sessenta e cinco centavos).

Parágrafo primeiro: O vencimento das prestações estipuladas ocorrerá todo dia 10 de cada mês;

Parágrafo segundo: O vencimento da primeira parcela está programado para ocorrer no dia 10 de AGOSTO de 2019 sendo que a última ocorrerá no dia 10 de AGOSTO de 2023.

Em 23 de agosto de 2019, o Município de Angra do Reis confirma que não celebrará o Termo de Ajustamento de Conduta. Portanto, o Município levou 8 meses para decidir não iria parcelar um débito que deveria ser originalmente *PAGO À VISTA*.

Veja, Exa., é a mesma sistemática utilizada na ação nº 0000741- 65.2019.8.19.0003, distribuída e já sentenciada na 1ª Vara Cível desta Comarca, na qual é conferida a exclusividade da gestão dos recursos para a Secretária de Educação.

II) FUNDAMENTOS

II. A) RECURSOS VINCULADOS, CONTA ESPECÍFICA DE GESTÃO EXCLUSIVA DO SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO E DEPÓSITO PERMANENTE DOS RECURSOS

O Salário-Educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, nos termos do § 5º do art. 212 da CRFB:

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

A contribuição social em análise foi regulamentada pelo artigo 15 da Lei nº 9.424/1996, posteriormente disciplinada pela Lei nº 9.766/1998, com alterações trazidas pela Lei nº 10.832/2003, nos seguintes termos:

Art. 15. O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas,

a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

§ 1º O montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, observada, em 90% e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 10.832, de 29.12.2003)

I - Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;

II – Quota Estadual e Municipal, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental. (Redação dada pela Lei nº 10.832, de 29.12.2003)

No que toca à destinação dos recursos do Salário-Educação, portanto, o regramento jurídico limita a aplicação dos recursos às *ações, projetos e programas vinculados à educação básica pública, vedada apenas a sua utilização para pagamento de pessoal (Lei nº 9.766/1998)*.

No mesmo sentido, o Decreto nº 6.003/2006, no seu art. 9º, define:

Art. 9º O montante recebido na forma do art. 8º será distribuído pelo FNDE, observada, em noventa por cento de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma:

I - quota federal, correspondente a um terço do montante dos recursos, será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;

II - quota estadual e municipal, correspondente a dois terços do montante dos recursos, será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e em favor dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica.

Até o presente momento restam evidenciadas as seguintes questões: a) o Salário-Educação é recurso vinculado; b) a utilização do Salário-Educação está restrita à Educação Básica; c) vedação na sua utilização para pagamento de pessoal.

No entanto, questão crucial reside na necessidade de conferir à gestão exclusiva destes recursos para o Secretário Municipal de Educação, bem como mantê-los em depósitos permanentes na respectiva conta.

A Lei nº 9.766/1998 determina que as contas específicas dos Estados e Municípios destinadas à movimentação das quotas do Salário-Educação serão abertas pelo FNDE e mantidas pelos entes em *instituição financeira oficial*, devendo referidas contas serem abertas no *CNPJ das Secretarias de Educação* dos respectivos entes, conforme explicitado no art. 9º do Decreto nº 6.003/2006, para crédito automático e mensal em favor dos referidos órgãos setoriais.⁹

Veja, Exa., que o raciocínio neste ponto é o mesmo daquele exposto no *processo nº 0000741-65.2019.8.19.0003*, que inclusive já foi objeto de sentença de procedência ao pleito ministerial.

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

Nesta linha argumentativa é pertinente a colação de decisão exarada pelo Tribunal de Contas do Mato Grosso¹⁰ que, ao analisar as contas da Secretaria Estadual de Educação, Esporte e Lazer do ente federativo, concluiu pela ilegalidade e proibição de transferência de recursos da conta Salário-Educação para Conta Única do Tesouro.

Processos nºs: 28.060-7/2018, 10.813-8/2017 (3 volumes), 12.219-0/2017 (3 volumes), 14.248-4/2017 (5 volumes), 17.384-3/2017 (4 volumes), 20.512-5/2017(4 volumes), 23.372-2/2017 (3 volumes), 26.724-4/2017 (4 volumes), 29.058-0/2017 (3 volumes), 32.583-0/2017 (4 volumes), 35.040-0/2017(4 volumes), 8.499-9/2018 (4 volumes) e 11.535-5/2018 (5 volumes)

Interessada: SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER

⁹ O Art. 8º do Decreto-Lei nº 1.805/80, que dispõe sobre a transferência aos Estados, Distrito Federal e Municípios das quotas-partes dos recursos tributários arrecadados pela União, prevê que as parcelas do Salário-Educação serão creditadas nos mesmos prazos previstos nos arts. 1º e 2º do mesmo diploma legal.

¹⁰ Acórdão nº 146/2019.

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

Relator Conselheiro Interino: JOÃO BATISTA CAMARGO

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

ACÓRDÃO Nº 146/2019 – TP

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

realização dos devidos pagamentos relacionados à finalidade da mencionada contribuição.

A impossibilidade de realizar transferência de valores entre contas do ente federativo decorre da própria natureza dos recursos, quais sejam vinculados e de depósito permanente,¹¹ Assim, o ato remanejar os recursos depositados na conta do Salário-Educação para outras contas do ente público é ilegal.

A única interpretação possível oriunda do art. 2º, parágrafo único da Lei nº 9.766/98¹² (redação dada pela Lei nº 13.530/2017), é clara o suficiente em revelar que a real intenção do agente regulador é de segregar os recursos bem como a sua respectiva manutenção em conta até a efetiva utilização.

Admitir a possibilidade de que os recursos possam ser remanejados para outras contas do ente federativo réu seria o mesmo que endossar o não cumprimento da segregação dos valores exigidos, ou melhor, é fazer de tábua rasa o dispositivo legal acima transcrito.

Desse modo, a transferência de recursos da conta específica (Conta Salário-Educação) para a Conta Única do Tesouro (CUT) ou outra correspondente (recursos próprios ou outra) é medida ilegal, uma vez que a sua transferência impede o correto controle da aplicação dos valores transferidos em despesas com MDE passíveis de custeio pela fonte adicional de financiamento em análise.

Outro argumento para manutenção dos recursos do Salário-Educação na respectiva conta específica reside no dever de transparência inerente à própria atividade da Administração Pública (Princípio da Publicidade – art. 37, *caput*, CRFB/88). Ademais, o próprio controle a ser exercido pela sociedade ou pelos órgãos competentes fica mais efetivo.

A transferência de recursos vinculados (no caso em questão do Salário-Educação) pode ensejar utilização em finalidades diversas daquela prevista na legislação.

Também é possível arguir que a segregação dos recursos da Educação (aqui estão inseridos os valores do Salário-Educação) serve para prevenir ocorrência de bloqueios judiciais em decorrência de dívidas diversas no qual figure o Município de Angra dos Reis como devedora. Portanto, a medida auxilia o próprio Poder Judiciário na efetivação das medidas constritivas.

Outro argumento favorável no sentido de segregar os recursos do Salário-Educação seria tornar transparente a sua aplicação. Assim, os pagamentos utilizando os recursos financeiros do Salário-Educação deveriam ocorrer apenas por transferência bancária em

¹¹ TCE/SC-10/00765056. Rel. Cons. Luiz Roberto Herbst. Para o Relator restou caracterizada a infração, pois “é irregular a transferência, ainda que temporária, de recursos do Salário-Educação da conta corrente específica para outra conta do ente público.”

¹² Art. 2º (...) *Parágrafo único*. As contas específicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à movimentação das Quotas do Salário-Educação serão abertas pelo FNDE e mantidas, a critério do respectivo ente federado, em instituição financeira oficial.

favor do prestador de serviços ou fornecedor de bens, possibilitando uma efetiva análise da destinação final do recurso.

A transferência de recursos entre contas bancárias do ente federativo, ainda que ocorra sob o argumento de pagamento de fornecedores. Gera grave prejuízo ao controle, pois existe verdadeira “pulverização” dos valores em conta diversa tornando o rastreamento difícil.

É justamente este o ponto que ensejou a presente demanda, pois o ente federativo réu identificou no período de 2013/2016 movimentações ilegais dos recursos do Salário-Educação para diversas contas que nada tinham a ver com a Educação (gastos com MDE).

II. B) DAS DESPESAS PASSÍVEIS DE CUSTEIO PELO SALÁRIO-EDUCAÇÃO

Uma vez que o Salário-Educação tem natureza de contribuição social, pertinente atentar para a finalidade da espécie tributária em comento, com base no disposto nos artigos 149, 194 e 195 da CRFB.

Conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal,¹³ é da União a competência para instituição da tratada contribuição social geral, uma vez que art. 149 da CRFB, ao se referir à competência tributária da União relativamente a contribuições, permitiria a instituição, não somente das contribuições sociais para o financiamento da seguridade social (art. 195), das contribuições sobre intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, mas de outras contribuições sociais que tivessem a finalidade de financiar quaisquer dos direitos sociais previstos na Constituição da República.

Por ocasião da decisão prolatada na ADI nº 2.556-2/DF,¹⁴ que examinava a constitucionalidade das contribuições instituídas pela Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, o relator, Ministro Moreira Alves, classificou as espécies em debate como “contribuições sociais gerais”, fundamentadas na competência outorgada pelo art. 149 e que tinham finalidade eminentemente social – atender ao direito referido o inciso III do art. 7º da Constituição da República:

E, em assim sendo, pelo menos em exame compatível com a apreciação do pedido de liminar, enquadram-se as duas contribuições sociais instituídas pela LCP nº 110/2001 na subespécie contribuições sociais gerais, que se submetem à regência do art. 149 da Constituição, e não à do art. 195 da Carta Magna. (p. 14 do voto do relator)

¹³ O Art. 8º do Decreto-Lei nº 1.805/80, que dispõe sobre a transferência aos Estados, Distrito Federal e Municípios das quotas-partes dos recursos tributários arrecadados pela União, prevê que as parcelas do Salário-Educação serão creditadas nos mesmos prazos previstos nos arts. 1º e 2º do mesmo diploma legal.

¹⁴ ADI nº 2.556-2/DF.

O julgamento em questão reforça a competência da União para instituir contribuições destinadas a financiar os direitos sociais previstos nos arts. 6º e 7º da CRFB, com a edição de lei ordinária e respeito à anterioridade, ainda que se trate, *in casu*, de contribuição social já existente quando da promulgação da CRFB/1988 e, por ela, expressamente mantida.¹⁵

Ultrapassados os aspectos introdutórios sobre o Salário-Educação, necessário agora identificar as despesas passíveis de serem custeadas pela referida contribuição social.

Instituído pela Lei nº 4.440, de 27/10/1964,¹⁶ o Salário-Educação foi criado para que as empresas contribuíssem para o custeio da educação primária dos filhos de seus empregados. Posteriormente, foi incluído na Constituição de 1967 (art. 178, regulado pelo Decreto-Lei nº 1.422, de 23/10/1975), tendo sido recepcionado pela Constituição da República de 1988 e estabelecida sua natureza tributária.

Não se trata aqui de recursos públicos, mas do financiamento do direito social pela própria sociedade, a partir da escolha do Constituinte Originário, pautada pelo princípio da solidariedade social, que impõe ações positivas ao Estado nas respectivas áreas e legitimam, em caráter secundário, a cobrança das contribuições. Trata-se, portanto, de fonte adicional de recursos oriundos das empresas privadas, recolhidos ao INSS ou ao FNDE (art. 4º da Lei nº 9.766/1998), para o custeio de despesas inerentes à educação básica.

Importa lembrar as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, que dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal pelos gestores públicos brasileiros, no sentido de que:

Lei Complementar nº 101/2000

Art. 8º - Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. *OS RECURSOS LEGALMENTE VINCULADOS A FINALIDADE ESPECÍFICA SERÃO UTILIZADOS EXCLUSIVAMENTE PARA ATENDER AO OBJETO DE SUA VINCULAÇÃO, AINDA QUE EM EXERCÍCIO DIVERSO DAQUELE EM QUE OCORRER O INGRESSO.* (grifos nossos)

¹⁵ ADI 1.417/DF.

¹⁶ Art. 1º É instituído o salário-educação devido pelas empresas vinculadas à Previdência Social, representado pela importância correspondente ao custo do ensino primário dos filhos dos seus empregados em idade de escolarização obrigatória e destinado a suplementar as despesas públicas com a educação elementar.

Estabelecidas as premissas acima, tem-se que a aplicabilidade da contribuição social será balizada pela *finalidade da despesa*, de modo que deve atender aos seguintes parâmetros:

A) FINANCIAMENTO DE AÇÕES, PROJETOS E PROGRAMAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA

Considerada a finalidade legal do Salário-Educação, contribuição social consistente em fonte adicional de financiamento das ações, projetos e programas da educação básica, resta claro que a essência da norma é a de permitir, de forma complementar, o custeio de ações que se encontrem inseridas em projetos e programas relativos a esse nível da política pública educacional.

O custeio de despesas desvinculadas de projetos e programas educacionais da educação básica vai de encontro à *ratio* do sistema jurídico de instituição e disciplina do Salário-Educação.

Destaque-se que os sistemas de ensino são constituídos pelos estabelecimentos de ensino (escolas) e pelos órgãos municipais de educação (LDB, art. 18, incisos I e III), sendo que, entre estes últimos, estariam inseridos, exemplificativamente, Secretarias de Educação e Conselhos de Educação, tudo nos termos do que a legislação local dispuser, de forma que as despesas inerentes ao próprio funcionamento das estruturas do sistema de ensino poderiam ser custeadas pela contribuição social em análise, ressalvadas as despesas com esporte e cultura, nas hipóteses em que as Secretarias de Educação atendam também a outras áreas.

B) RESPEITO ÀS ÁREAS DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIAS DE CADA ENTE FEDERADO

À conta dos recursos do Salário-Educação, poderão ser financiadas todas as ações, programas e os projetos que se coadunem com o cumprimento dos ditames constitucionais vinculados à educação básica, em especial a divisão de competências entre estados e municípios, conforme dispõe o art. 211, parágrafos 2º e 3º, da CRFB¹⁷ e arts. 9º a 11 da LDB.

C) VINCULAÇÃO AOS ARTS. 70 E 71 LDB

A despeito da menção genérica à fonte de financiamento adicional da educação básica, há que se considerar que a previsão constitucional do Salário-Educação se encontra inserida em um dos parágrafos do artigo 212, que prevê a aplicação mínima da receita de impostos na “manutenção e desenvolvimento do ensino”.

¹⁷ TCE/RS, Processos nº 926-02.00/07-0 e 6898-0200/11-2.

Uma interpretação sistemática permite concluir que as despesas custeadas com o Salário-Educação não devem se distanciar da finalidade da garantia de universalização, equidade e qualidade do ensino, materializada através de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, desde que inseridas no contexto das ações, projetos e programas da educação básica.

Desse modo, despesas com aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, poderiam ser custeadas com recursos do Salário-Educação, em face dos citados ditames do art. 70 da LDB e em decorrência de estarem vinculados a programas, projetos ou ações inerentes, no âmbito municipal, à educação básica.

D) PROGRAMA SUPLEMENTAR DE ALIMENTAÇÃO, MATERIAL DIDÁTICO-ESCOLAR, TRANSPORTE E ASSISTÊNCIA À SAÚDE

A despeito de sua vinculação aos arts. 70 e 71 da LDB, tendo em vista a norma revista nos arts. 212, parágrafo quarto, e 208, VII, da CRFB, não há vedação ao financiamento, com os recursos do Salário-Educação, dos *programas suplementares de alimentação, material didático-escolar, transporte e assistência à saúde, por expressa previsão constitucional.*

E) VEDAÇÕES

Diante de todo o exposto, por outro lado, são vedadas:

E.1) Despesas de pessoal (art. 7º, Lei nº 9766/1998): Por expressa disposição legal, considerada a natureza de despesa corrente, é vedado o custeio de despesas de pessoal e encargos sociais;

E.2) Despesas com escolas privadas de qualquer nível de ensino, ainda que conveniada ao poder público;

E.3) Despesas com ensino superior (público ou privado);

E.4) Despesas da Seguridade Social;

E.5) Despesas consideradas para cumprimento do percentual de MDE.

II. C) DA NECESSÁRIA RECOMPOSIÇÃO DO DÉFICIT FINANCEIRO DA CONTA SALÁRIO-EDUCAÇÃO

Ultrapassadas as questões relacionadas à necessidade de manutenção dos recursos em conta específica, gestão exclusiva dos recursos pelo Secretário Municipal de Educação e a impossibilidade de pagamentos de despesas fora dos balizamentos previstos nos arts. 70 e 71 da LDB, resta a determinação da necessária e imediata recomposição do déficit financeiro da conta Salário-Educação.

Conforme explicitado anteriormente, o Município de Angra dos Reis não realizou qualquer movimento fático desde que descobriu as irregularidades para fins de

ressarcimento dos valores. Na verdade, a única medida adotada foi o encaminhamento dos documentos para os órgãos de controle.

Na tentativa de celebrar um acordo extrajudicial para fins de composição, o Ministério Público, por intermédio deste Grupo de Atuação Especializada, oportunizou o parcelamento dos valores devidos em 18 (dezoito) prestações.

A fixação do prazo levou em conta a distribuição do ônus financeiro entre as gestões administrativas, haja vista que tanto a atual administração quanto a futura (aquela que assumirá em 2021) teriam praticamente o mesmo quantitativo de prestações. Todavia, a medida foi rechaçada pela municipalidade.

Como visto, trata-se de *fonte adicional de recursos, recebida em conta própria e vinculada à finalidade própria, devendo ser destinada às despesas relativas ao direito social à educação.*

Identificado, ao final do período investigado, o déficit de R\$ 18.255.967,46 (*dezoito milhões, duzentos e cinquenta e cinco mil e novecentos e sessenta e sete reais e quarenta e seis centavos*), *caberá ao município a imediata compensação financeira do déficit verificado*, de modo que a execução orçamentária possa garantir a integral aplicação dos recursos do Salário-Educação nos termos determinados pelo ordenamento jurídico vigente.

A compensação financeira aqui tratada, como resta claro, *deverá se ocorrer com recursos próprios do município*, não podendo para tanto serem utilizados aqueles vinculados às despesas obrigatórias como educação e saúde.

A recomposição do déficit financeiro deverá ser realizada, portanto, com recursos arrecadados pelo poder público municipal no exercício de sua função tributária e resultantes de transferências, desde que não vinculados à finalidade própria.

A existência e disponibilidade desses recursos (próprios), no entanto, vem sendo comprometidas pela municipalidade não em razão da falta de arrecadação, mas especialmente *em razão da previsão e execução de despesas orçamentárias que violam as prescrições constitucionais e legais para a sua realização.*

Da mesma forma, *a realização de despesas de forma contrária à lei consome os recursos arrecadados e impede a correta, necessária e imediata recomposição do déficit da conta Salário-Educação.*

O argumento de escassez de recursos orçamentários, como se verá, não se sustenta. A contrário, a eventual indisponibilidade de recursos ocorre em razão da má gestão e a realização de despesas ilegais.

Dito isto, passará o Ministério Público a descrever as previsões orçamentárias que serão objeto de impugnação e deverão ser alvo de controle judicial, uma vez que realizadas em frontal violação aos princípios da legalidade, eficiência e da vedação à proteção insuficiente de direitos fundamentais.

II. D) DA ILEGALIDADE DAS ISENÇÕES CONCEDIDAS PELO PODER PÚBLICO

A isenção é a dispensa do pagamento de um tributo devido em face da ocorrência de seu fato gerador. Constitui exceção instituída por lei à regra jurídica da tributação (ADI nº 286, Min. Maurício Corrêa) e, como tal, deve obedecer a rígidos critérios de concessão e controle, conforme previsão do art. 14 da LRF.¹⁸

Destaque-se que as isenções devem ser temporárias, não podendo ultrapassar o período de concessão de três (03) anos.

Tratando-se de renúncia de receitas, em especial a de impostos, a sua concessão indevida afeta diretamente a política pública municipal, uma vez que a queda na arrecadação de impostos tem por consequência a redução do volume de recursos financeiros que serão aplicados na educação, nos termos do art. 212 da CRFB.

Assim, o manejo do mecanismo usado para o fomento de atividades no território há que ser adequado e representar ganhos efetivos para a coletividade, que deverão ser mensurados durante o período de concessão de forma a justificar sua manutenção, atendendo a requisitos de legalidade, impessoalidade, eficiência e economicidade.

De outra forma, a concessão de isenções de forma ilegal é medida que deve ser rechaçada pelo Poder Judiciário, como garantia do adequado financiamento da política educacional, através do que se garante o direito fundamental à educação.

A análise do orçamento municipal indica a previsão de incentivos fiscais que não atendem aos comandos legais e constitucionais, na modalidade de isenção, uma vez que *violam os critérios formais previstos na LRF, em especial no seu art. 14, e violam a ordem constitucional prioritária da realização de despesas, ao que são equivalentes as renúncias de receitas fiscais do ente federado.*

Como a seguir será demonstrado, as renúncias de receitas praticadas pelo Município de Angra dos Reis demandam imediata suspensão uma vez que estão em

¹⁸ Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

i) desconformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); ii) as isenções concedidas beneficiam segmentos não prioritários em face da Educação, em desatendimento ao dever de custeio mínimo da educação.

A) DAS VIOLAÇÕES À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O desatendimento aos critérios legais previstos no art. 14 da LRF torna as isenções ilegais e inválidas, extrapolando os limites da discricionariedade do gestor público e, portanto, sujeitas ao controle judicial.

Estabelece, ainda, o art. 209, § 6º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

A Lei Orgânica do Município de Angra dos Reis, por sua vez, é omissa quanto às questões relativas aos impactos fiscais regionais.

De acordo com o Anexo XIV da Lei de Diretrizes Anual de 2019¹⁹ é possível perceber que o Município de Angra dos Reis *previu a concessão de renúncias, na modalidade isenção, a mais de nove (09) milhões de reais em impostos entre os anos de 2019/2021.*

ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA 2019

AMF Demonstrativo VII (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V)		RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			R\$ 1,00	
TRIBUTO	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIOS	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			2019	2020	2021	
IPTU	ISENÇÃO	Contribuintes de baixa renda (Lei nº 264/93)	R\$ 80.061,07	R\$ 83.263,51	R\$ 86.594,05	Incremento de ações fiscais, recadastramento
		Lei nº 262/84 (art. 19 e 21)	R\$ 5.584.377,23	R\$ 5.807.752,32	R\$ 6.040.062,41	
		Incentivo Fiscal Cultural Lei 1.919/2007	R\$ 700.000,00	R\$ 728.000,00	R\$ 757.120,00	Incremento de ações fiscais e recadastramento
ISS	ISENÇÃO	Lei nº 1.000/00 e Lei nº 1.805/07	R\$ 2.581.652,06	R\$ 2.684.918,14	R\$ 2.792.314,87	Incremento de ações fiscais e recadastramento
		Incentivo Fiscal Cultural Lei 1.919/2007	R\$ 800.000,00	R\$ 832.000,00	R\$ 865.280,00	Incremento de ações fiscais e recadastramento
TOTAL			R\$ 9.746.090,36	R\$ 9.303.933,97	R\$ 9.676.091,33	R\$ 28.726.115,67

FONTE: Lei nº 262/84, Lei nº 264/93, Lei nº 1.000/00, Lei nº 1.805/07 e Lei 1.919/07

Veja, Exa., que a justificativa utilizada pela municipalidade para permitir a renúncia de receita seria o “incremento das ações fiscais, recadastramento”. Chama atenção, entretanto, que o valor concedido corresponda a aproximadamente 50% do que deve ser ressarcido para a conta Salário-Educação.

¹⁹ Lei Municipal nº 3.792, de 21 de setembro de 2018 (LDO 2019).

Deve ser destacado que as medidas de renúncia de receitas *não vieram acompanhadas de comprovação da manutenção do equilíbrio fiscal*, tampouco da *previsão das medidas compensatórias necessárias para tanto*. Na verdade, a municipalidade, ano após ano, se limita a apontar, a título de compensação, de forma absolutamente genérica, o “incremento de ações fiscais e recadastramento”.

Por óbvio, a mera indicação da intenção de “incremento de ações fiscais e recadastramento” *não atende a exigência legal do art. 14 da LRF*, que determina que seja apresentado *estudo de impacto orçamentário-financeiro da concessão de isenções, além de indicar a ausência de impacto nas metas de resultados fiscais consideradas na LDO ou as medidas compensatórias que serão adotadas para o restabelecimento do equilíbrio fiscal*.

Analisando as peças orçamentárias (LDO) relativas aos anos de 2017 a 2020, é possível perceber a completa falta de controle dos recursos renunciados pela municipalidade, haja vista que os valores previstos são meramente atualizados, sem qualquer estudo de impacto fiscal. O planejamento orçamentário e as isenções concedidas, portanto, desconsideram qualquer variação na realidade fática do Município de Angra dos Reis sob o prisma fiscal, pois receitas variáveis como ISS são apenas atualizadas.

As renúncias de receitas foram aceleradas a partir de 2000 com a edição da Lei Municipal nº 1000/2000²⁰ (Alterada pela Lei Municipal nº 1.129/2001).

Em sua redação original, a Lei Municipal nº 1.000/00 previa a isenção de impostos (IPTU e ISS) pelo prazo de dez (10) e cinco (5) anos, respectivamente, a contar da data de instalação para sociedade empresária, voltada para indústria naval e petróleo. No caso do ISS, a partir do sexto, haveria uma redução progressiva das alíquotas.

Assim, em sua redação original, a Lei Municipal nº 1.000/00, o IPTU ficaria isento por dez (10) anos sem qualquer contrapartida, bastando apenas à instalação de sociedade empresária no território delimitado.

Para o ISS, apesar de o art. 2º instituir uma limitação temporal para a renúncia (prazo de cinco (05) anos), o artigo 3º acabou por prolongar a renúncia para aproximadamente dez (10) anos, conforme se extrai dos seus incisos.

Com a entrada em vigor da Lei Municipal nº 1.129/01, a regulamentação da renúncia referente ao ISS sofreu grande alteração no que se refere à redução da alíquota no tempo. Houve a retirada da possibilidade de isenção de 100% do imposto após o sexto ano de vigência como estava previsto originalmente.

Independente da redação (original ou vigente), ponto pacífico é que a vigência da renúncia fiscal, tanto de IPTU ou ISS, com base na Lei Municipal nº 1.000/2.000, teve o seu fim em 2010. Portanto, a manutenção da renúncia ocorrer de forma ilegal.

²⁰ Dispõe sobre incentivo fiscal a ser concedido às empresas de engenharia e reforma relativas à indústria naval, a plataformas destinadas à exploração de petróleo e gás, bem como às do ramo náutico que se instalarem no Pólo Industrial Náutico do bairro Jacuacanga, e dá providências.

É possível perceber pelas últimas LDO que as renúncias, apesar de terem fixação temporal expressa (vigência por 10 anos), permaneceram até a presente data, conforme se extrai dos informes abaixo.

LDO 2017 – Lei Municipal nº 3.614/16

AMF Demonstrativo VII (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V) R\$ 1,00

TRIBUTO	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIOS	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			2017	2018	2019	
IPTU	ISENÇÃO	Contribuintes de baixa renda (Lei nº 264/93).	R\$ 78.758,60	R\$ 49.977,56	R\$ 51.227,00	Incremento de ações fiscais, recadastramento e revisão da planta de valores.
		Indústria naval e ramo das indústrias náuticas - Polo Industrial Náutico Verolme (Lei nº 1.000/00).	R\$ 243.997,09	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
		Lei nº 262/84 (art. 19 e 21)	R\$ 3.470.866,27	R\$ 3.557.637,93	R\$ 3.646.578,88	
ISS	ISENÇÃO	Lei nº 1.000/00 e Lei nº 1.805/07	R\$ 2.457.253,60	R\$ 2.518.684,94	R\$ 2.581.652,06	Incremento de ações fiscais, recadastramento
TOTAL			R\$ 6.250.875,56	R\$ 6.126.300,43	R\$ 6.279.457,94	R\$ 18.656.633,93

FONTE: Lei nº 262/84, Lei nº 264/93, Lei nº 1.000/00 e Lei nº 1.805/07

LDO 2018 – Lei Municipal nº 3.714/17

AMF Demonstrativo VII (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V) R\$ 1,00

TRIBUTO	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIOS	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			2018	2019	2020	
IPTU	ISENÇÃO	Contribuintes de baixa renda (Lei nº 264/93).	R\$ 74.475,42	R\$ 80.061,07	R\$ 84.064,13	Incremento de ações fiscais, recadastramento e revisão da planta de valores.
		Lei nº 262/84 (art. 19 e 21)	R\$ 5.194.769,52	R\$ 5.584.377,23	R\$ 5.863.596,09	
ISS	ISENÇÃO	Lei nº 1.000/00 e Lei nº 1.805/07	R\$ 2.518.684,94	R\$ 2.581.652,06	R\$ 2.646.193,37	Incremento de ações fiscais, recadastramento
TOTAL			R\$ 7.787.929,88	R\$ 8.246.090,36	R\$ 8.593.853,59	R\$ 24.627.873,83

FONTE: Lei nº 262/84, Lei nº 264/93, Lei nº 1.000/00 e Lei nº 1.805/07

LDO 2019 – Lei Municipal nº 3.792/18

ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA 2019

AMF Demonstrativo VII (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V) R\$ 1,00

TRIBUTO	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIOS	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			2019	2020	2021	
IPTU	ISENÇÃO	Contribuintes de baixa renda (Lei nº 264/93).	R\$ 80.061,07	R\$ 83.263,51	R\$ 86.594,05	Incremento de ações fiscais, recadastramento
		Lei nº 262/84 (art. 19 e 21)	R\$ 5.584.377,23	R\$ 5.807.752,32	R\$ 6.040.062,41	
		Incentivo Fiscal Cultural Lei 1.919/2007	R\$ 700.000,00	R\$ 728.000,00	R\$ 757.120,00	
ISS	ISENÇÃO	Lei nº 1.000/00 e Lei nº 1.805/07	R\$ 2.581.652,06	R\$ 2.684.918,14	R\$ 2.792.314,87	Incremento de ações fiscais e recadastramento
		Incentivo Fiscal Cultural Lei 1.919/2007	R\$ 800.000,00	R\$ 832.000,00	R\$ 865.280,00	Incremento de ações fiscais e recadastramento
TOTAL			R\$ 9.746.090,36	R\$ 9.303.933,97	R\$ 9.676.001,33	R\$ 28.726.115,67

FONTE: Lei nº 262/84, Lei nº 264/93, Lei nº 1.000/00, Lei nº 1.805/07 e Lei 1.919/07

LDO 2020 – Lei Municipal nº 3.915/19

AMF Demonstrativo VII (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V)

R\$ 1,00

TRIBUTO	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIOS	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			2020	2021	2022	
IPTU	ISENÇÃO	Contribuintes de baixa renda (Lei nº 264/93)	R\$ 83.263,51	R\$ 86.594,05	R\$ 103.912,86	Incremento de ações fiscais, recadastramento
		Lei nº 262/84 (art. 19 e 21)	R\$ 4.807.752,32	R\$ 5.040.062,41	R\$ 5.342.065,53	
		Incentivo Fiscal a Projetos Culturais e Esportivos Lei 3.821/2018	R\$ 728.000,00	R\$ 757.120,00	R\$ 794.976,00	Incremento de ações fiscais e recadastramento
		Lei nº 3827/2018	R\$ 146.581,28	R\$ 168.568,47	R\$ 193.853,74	Incremento de ações fiscais e recadastramento
ISS	ISENÇÃO	Lei nº 1.000/00 e Lei nº 1.805/07	R\$ 2.184.900,00	R\$ 2.293.000,00	R\$ 2.405.000,00	Incremento de ações fiscais e recadastramento
		Incentivo Fiscal a Projetos Culturais e Esportivos Lei 3.821/2018	R\$ 832.000,00	R\$ 865.280,00	R\$ 899.900,00	Incremento de ações fiscais e recadastramento
TOTAL			R\$ 8.782.497,11	R\$ 9.210.634,93	R\$ 9.739.708,13	R\$ 27.732.830,17

FONTE: Lei nº 262/84, Lei nº 264/93, Lei nº 1.000/00, Lei nº 1.805/07 e Lei 1.919/07

A conduta municipal, quanto à instituição de renúncias de receitas, portanto, não observou as determinações constitucionais e legais previstas nos art. 165, § 6º, da CRFB/88 e arts. 4º, § 2º, V, e 5º, inciso II, todos da LRF.

Cabe colacionar as orientações²¹ exaradas pela ATRICOM (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil) para fins de concessão de renúncia fiscal, mais precisamente aquelas contidas na Diretriz nº 16, *in verbis*:

16.5 Se o Anexo de Metas Fiscais contém demonstrativo com a quantificação da estimativa e compensação da renúncia de receita (inc. V, § 2º, art. 4º, LRF) e se foi elaborado em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;

(...)

16.9 Se o projeto de lei orçamentária é acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (inc. II, art. 5º, LRF; § 6º, art. 165, CF);

(...)

16.40 Se há controle das exclusões e extinções dos créditos tributários, inscritos ou não em dívida ativa, e se é assegurado tratamento isonômico entre contribuintes em condições equivalentes;

16.41 Se a Administração avalia o custo-benefício da abertura de programas de recuperação de créditos e se avalia os indicadores de resultado periodicamente;

²¹ Resolução ATRICOM nº 06/2016.

16.42 Se foram implantados controles para o acompanhamento das execuções fiscais da cobrança judicial da dívida ativa, inclusive daquela cuja inscrição decorre de débitos imputados pelos Tribunais de Contas;

16.43 Se há inventário, registro e controle das decisões judiciais que afetam a obrigação tributária, de forma a identificar os efeitos administrativos da aplicação das decisões judiciais que tenham por objeto a receita pública;

(...)

16.51 Se a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncia de receita (anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado) cumpre os seguintes requisitos (art. 14, LRF):

a. estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes;

b. atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias;

c. atender a pelo menos uma das seguintes condições:

- demonstrar que a renúncia de receita foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais; ou
- implementar medidas de compensação de renúncia de receita por meio de aumento de tributos.

16.52 Se os incentivos fiscais concedidos com o objetivo de atrair investimentos e proporcionar o desenvolvimento econômico e social são permanentemente avaliados quanto à eficiência e ao alcance do retorno e resultados esperados;

16.53 Se a Administração Tributária controla e mensura a fruição dos benefícios fiscais pelos contribuintes, de forma a subsidiar os demonstrativos publicados no Anexo de Metas Fiscais e na Lei Orçamentária Anual, bem como o acompanhamento e avaliação da política de incentivo pelos órgãos competentes;

16.54 Se há normatização da política de incentivos e benefícios fiscais que discipline as etapas de instituição, acompanhamento, controle e avaliação dos resultados, estabelecendo, no mínimo:

- a) o órgão responsável pela quantificação e avaliação;
 - b) a periodicidade da avaliação e
 - c) as informações necessárias para a avaliação.
- (...)

16.59 Se é disponibilizado, a qualquer pessoa física ou jurídica, o acesso às informações referentes ao lançamento e ao recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários (art. 48-A, LRF);

16.60 Se há publicidade e transparência na concessão dos benefícios ou incentivos fiscais (art. 37, CF, e LC 131/09);

16.61 Se há publicidade e transparência dos valores dos benefícios concedidos, bem como dos métodos utilizados na sua mensuração;

16.62 Se há publicidade e transparência dos resultados socioeconômicos dos benefícios concedidos, bem como dos métodos utilizados para o seu monitoramento e avaliação.

Pelas Diretrizes acima transcritas é possível perceber que o Município de Angra dos Reis não adotou todas as medidas legais previstas da LRF, pois *não fixam quaisquer critérios para reavaliar os benefícios da isenção ao longo do tempo, muito menos os resultados decorrentes da política de renúncia fiscal* (social ou mesmo econômico).

Frise-se que a concessão de renúncias fiscais não representa um fim em si mesmo. Ao contrário, é medida instrumental, devendo reverter-se, ao final do período, em benefícios para a coletividade.

O que se verifica no Município de Angra dos Reis é a concessão de renúncias fiscais de forma desconectada de qualquer política pública minimamente planejada, pois inexistente reavaliação periódica ou publicação de resultados baseados em parâmetros sérios e técnicos que possam subsidiar a conduta estatal.

B) DAS ISENÇÕES CONCEDIDAS EM DESATENDIMENTO À ORDEM CONSTITUCIONAL PRIORITÁRIA E DO DEVER DE CUSTEIO MÍNIMO DA EDUCAÇÃO

Dada a natureza das isenções concedidas no período, verifica-se violado o dever de custeio mínimo e prioritário da política educacional.

Tal constatação decorre da *concessão das isenções durante o período em que os recursos financeiros do município deveriam ter sido destinados à educação, através da recomposição do déficit financeiro da conta Salário-Educação, impedindo a realização de despesas da política educacional que garantem o dever de custeio mínimo do direito fundamental à educação.*

Veja, Exa., que o que se questiona na presente demanda não é o conteúdo material das isenções concedidas, análise que caberá ao administrador público, no âmbito da sua discricionariedade administrativa.

Ao contrário, a presente demanda trata, neste ponto, da violação à ordem constitucional prioritária de realização de despesas, não estando autorizado o Poder Executivo à realização de despesas não prioritárias em detrimento do seu dever de custeio mínimo dos direitos fundamentais sociais previstos no art.6º da CRFB, que elencou como primeiro deles a educação.

Em apertada síntese, não é facultado ao administrador realizar despesas não essenciais enquanto não equacionado o seu dever de custeio mínimo dos direitos fundamentais.

Especificamente no que toca a educação, o dever de custeio mínimo abrange não só a realização de despesas em patamar mínimo mediante a *efetiva aplicação dos recursos vinculados* (art. 212, *caput* e parágrafo 5º, da CRFB, art. 60 do ADCT, Lei nº 12.895/2013 e todos os programas suplementares da União), mas também e, essencialmente, a garantia do padrão de qualidade educacional previsto no art. 206, VII, da Constituição Federal. Mais do que realizar gastos, é preciso realizar gastos de qualidade.

Dessa forma, enquanto não garantido o custeio mínimo da política educacional (gasto quantitativo e qualitativo), não é lícito ao município a concessão de renúncias fiscais, uma vez que este comportamento administrativo viola a ordem constitucional prioritária de garantia dos direitos fundamentais e do seu adequado financiamento.

C) DOS SUBSÍDIOS CONCEDIDOS DE FORMA ILEGAL PELO PODER PÚBLICO

Da mesma forma, devem ser considerados ilegais os subsídios concedidos pela administração municipal para o transporte público, através do Projeto de Lei que deu origem à Lei Municipal nº 3.838/19, que vem alterar a Lei Municipal nº 2.767/2011, até que seja integralmente ressarcida a conta Salário-Educação.

“Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Município de Angra dos Reis, o Programa Passageiro Cidadão, destinado a assegurar aos munícipes, usuários do serviço convencional de transporte coletivo municipal de passageiros, a concessão de subsídio para as tarifas “A”, “B” e “C”, na seguinte forma:

I – a tarifa “A” será subsidiada em R\$ 0,35 (trinta e cinco centavos);

II – a tarifa “B” será subsidiada em R\$ 0,40 (quarenta centavos);

III – a tarifa “C” será subsidiada em R\$ 0,50 (cinquenta centavos).

§1º Os beneficiários do Programa Passageiro Cidadão pagarão, no ato do embarque, com recursos próprios, o valor correspondente à diferença entre o valor das tarifas e o valor subsidiado pelo Município de Angra dos Reis.

§ 2º Os titulares devidamente cadastrados no Programa Federal Bolsa Família gozarão de subsídio nas tarifas “A”, “B” e “C” no montante de R\$ 1,00 (hum real), na forma do parágrafo acima.” (NR)

D) DAS VIOLAÇÕES À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Municipal nº 2.767/2011 regula o Programa Novo Cidadão, através do qual o Município de Angra dos Reis subsidia o valor da passagem nos transportes coletivos da cidade para *todos os cidadãos, inclusive aqueles que fariam jus à gratuidade do serviço.*

Os requisitos para inclusão no “Programa Passageiro Cidadão” estão previstos no art. 5º e incisos.²² A Lei nº 2.767/2011 não cria nenhum requisito específico (critério diferenciador) para a sua concessão, o que torna absolutamente questionável o subsídio da passagem do transporte público, considerando que os valores fixados no momento da concessão do serviço público e, posteriormente, nos reajustes anuais do contrato de concessão, já deveriam servir para alcançar o valor justo da tarifa, já consideradas as gratuidades.

A estimativa de recursos públicos que serão vertidos para criação e manutenção do subsídio supera o valor de 10 (dez) milhões de reais anuais, conforme se extrai dos dados abaixo colacionados.²³

²² Fls. 557 v.

²³ Fls. 566/566 v. e 567 v.

ESTIMATIVA DE GASTOS

Especificação da Despesa		2018	2019	2020
Subsídio relacionado as Passagens Beneficiários do Programa Passageiro Cidadão	Bolsa Família base 9.549 Família	R\$ 496.548,00	R\$ 6.054.066,00	R\$ 6.054.066,00
	Outros Beneficiários base 54.000 passageiros	R\$ 1.067.040,00	R\$ 13.009.680,00	R\$ 13.009.680,00

Base de cálculo do Bolsa Família referente a outubro de 2016 para fixação da despesas.

Base de cálculo Outras Beneficiários referente a outubro de 2016 - Cadastro Passageiro Cidadão para fixação da despesa.

ORIGEM DOS RECURSOS

Especificação da Receita		2018	2019	2020
Subsídio relacionado as Passagens Beneficiários do Programa Passageiro Cidadão. Fonte Própria - 0000	Bolsa Família	R\$ 496.548,00	R\$ 6.054.066,00	R\$ 6.054.066,00
	Outros Beneficiários	R\$ 1.067.040,00	R\$ 13.009.680,00	R\$ 13.009.680,00

DEMONSTRATIVO DA MEMÓRIA E METODOLOGIA DE CÁLCULO PASSAGEIRO CIDADÃO

Quantidade				Beneficiários	2018	2019	2020	
Tarifas	Dias	Passagens	Subsídio					
A	R\$ 3,25	507	2	0,25	32.438	R\$ 588.680,00	R\$ 7.119.598,00	R\$ 7.198.560,00
B	R\$ 3,50	317	2	3,49	16.288	R\$ 336.960,00	R\$ 4.136.336,00	R\$ 4.938.320,00
C	R\$ 5,10	317	2	3,58	5.485	R\$ 140.400,00	R\$ 1.711.800,00	R\$ 1.711.800,00
Total				R\$ 1,25	54.211	R\$ 1.067.040,00	R\$ 13.009.680,00	R\$ 13.009.680,00

100,00%	R\$ 1.067.040,00	R\$ 13.009.680,00	R\$ 13.009.680,00
80,00%	R\$ 853.632,00	R\$ 10.407.744,00	R\$ 10.407.744,00
70,00%	R\$ 597.542,40	R\$ 9.105.776,00	R\$ 9.105.776,00
60,00%	R\$ 359.525,44	R\$ 7.805.808,00	R\$ 7.805.808,00
50,00%	R\$ 179.262,72	R\$ 6.504.840,00	R\$ 6.504.840,00

No que toca aos aspectos formais, deverá a concessão de subsídios, assim como nas isenções, obedecer aos requisitos *de comprovação da manutenção do equilíbrio fiscal*, mediante comprovação de que os subsídios foram considerados na estimativa de receita, ou a *previsão das medidas compensatórias necessárias para tanto, além do respeito às diretrizes previstas na LDO, nos termos do art. 14, caput e 1º, da LRF*.

No entanto, *não foi apresentada pelo Poder Público uma estimativa de impacto nas metas de resultado fiscal, tampouco medidas compensatórias que garantam o equilíbrio fiscal.*

Veja, Exa., que o Projeto de Lei, convertido posteriormente em Lei Municipal nº 3.838/19, foi apresentado no final de 2018 e utiliza dados do Programa Bolsa Família datados de 2016, ou seja, com dois anos de defasagem.

A análise dos documentos apresentados pelo Município de Angra dos Reis que integraram o Projeto de Lei que originou a Lei nº 3.838/19 denuncia que o custeio do transporte público com recursos públicos ocorreu de forma aleatória, haja vista que os valores destinados para os “outros beneficiários” (leia-se, qualquer município que precise ou não do transporte ou mesmo do subsídio) será o dobro daqueles que estão cadastrados no Programa Bolsa Família.

Não é possível à sociedade sequer ter conhecimento do número de passageiros que se beneficiam da medida administrativa, tampouco se a estima de custo está correta e menos ainda a análise do impacto fiscal no município.

Na verdade, a conduta do ente federativo configura um verdadeiro aumento dos valores repassados para a concessionária de transporte público, fora daquelas hipóteses previstas no contrato de concessão, do que uma política pública específica.

E) DOS SUBSÍDIOS CONCEDIDOS EM DESATENDIMENTO À ORDEM CONSTITUCIONAL PRIORITÁRIA DO DEVER DE CUSTEIO MÍNIMO DA EDUCAÇÃO

Aqui, mais uma vez, resta clara a pouca importância dada para fins de ressarcimento das verbas da Educação. O Chefe do Executivo, já ciente do rombo existente nas contas do Salário-Educação, optou por encaminhar o Projeto de Lei que foi convertido na Lei Municipal nº 3.838/19, que altera dispositivos legais da Lei Municipal nº 2.767. A escolha política nesse caso, no entanto, viola a ordem jurídica.

Há aqui uma completa inversão de prioridades cometidas pelo ente federativo e que não pode permanecer até que os valores do Salário-Educação sejam ressarcidos.

Assim, necessária a suspensão imediata dos subsídios aqui apontados.

II. E) DA IMPOSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DE DESPESAS EM VIOLAÇÃO À ORDEM CONSTITUCIONAL PRIORITÁRIA DE CUSTEIO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS – SUSPENSÃO

Outras medidas devem ser adotadas pelo Poder Executivo para garantia do custeio mínimo do direito fundamental à educação, em atendimento à ordem prioritária estabelecida pela Constituição Federal.

Para alcançar tal desiderato, a Constituição estabeleceu o mecanismo da vinculação de recursos, compreendido como cláusula pétrea inserida no art. 60, IV, uma vez que ao direito corresponde a garantia que o assegura.

Até que sejam cumpridas as obrigações materiais de fazer que cabem ao Poder Público municipal, aqui compreendida como a correta e integral aplicação dos recursos do Salário-Educação, em atendimento ao padrão mínimo de qualidade educacional, não poderão ser realizadas despesas não prioritárias que representem o subfinanciamento da política pública educacional no município.

Isso porque os recursos públicos são finitos e limitados, de modo que a prioridade constitucional precisa ser atendida de forma imperiosa sob pena de violação do direito da coletividade à educação pública de qualidade.

Por tais razões, deverá o município, *enquanto não ressarcida à conta Salário-Educação*:

- a. Suspender temporariamente a realização de despesas com publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos municipais, ou das entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida judicialmente, bem como ressalvada a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado;
- b. Abster-se de custear parcial ou integralmente festividades e contratação de shows artísticos (a exemplo do Carnaval, Réveillon, Festa do Aniversário ou padroeiro da cidade), ainda que por meio de renúncia de receitas ou quaisquer outras formas de fomento;
- c. Assumir despesa com novos serviços e obras, sem que estejam assegurados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço já em andamento e com cronograma prefixado, ressalvados os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;
- d. Conceder, majorar ou renovar renúncias de receitas sem lastro na correspondente e indispensável medida compensatória, sobretudo as que são concedidas por prazo indeterminado, diante do seu impacto fiscal desarrazoado em face das premissas contidas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- e. Reconhecer espontaneamente prescrição da dívida ativa, sem que se tenha buscado esgotar todas as formas lícitas de executá-la, como, por exemplo, o protesto extrajudicial, sob pena de dano ao erário, na forma do artigo 10, X, da Lei nº 8.429/1992;
- f. Assumir qualquer responsabilidade de custeio de despesas de competência de outros entes, em rota de lesão não só ao próprio artigo 62 da LRF, mas também aos deveres de cooperação técnico-financeira que a União e os Estados têm para com os Municípios (artigo 30, incisos VI e VII da Constituição Federal);

g. Realizar pagamento a agentes públicos de quaisquer espécies de auxílio, reembolso ou ressarcimento em decorrência da realização de gastos pessoais ou de familiares com a aquisição de serviços na rede privada de ensino.

As medidas acima exemplificadas ganham maior relevância quando analisadas sob a luz dos argumentos abaixo formulados.

Não pairam dúvidas sobre o direito à Educação figurar como um dos elementos do núcleo mínimo essencial que devem ser garantidos os cidadãos. Ademais, o direito à Educação figura como faceta da própria Cidadania, bem como ser concretizadora do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

A própria Suprema Corte já fora acionada diversas vezes para apresentar manifestação sobre o assunto e reafirmou a condição de direito fundamental aqueles relacionados a temática da Educação:

CONSTITUCIONAL. EDUCAÇÃO. DIREITO FUNDAMENTAL RELACIONADO À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E À EFETIVIDADE DA CIDADANIA. DEVER SOLIDÁRIO DO ESTADO E DA FAMÍLIA NA PRESTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL. NECESSIDADE DE LEI FORMAL, EDITADA PELO CONGRESSO NACIONAL, PARA REGULAMENTAR O ENSINO DOMICILIAR. RECURSO DESPROVIDO.

1. A educação é um direito fundamental relacionado à dignidade da pessoa humana e à própria cidadania, pois exerce dupla função: de um lado, qualifica a comunidade como um todo, tornando-a esclarecida, politizada, desenvolvida (CIDADANIA); de outro, dignifica o indivíduo, verdadeiro titular desse direito subjetivo fundamental (DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA). No caso da educação básica obrigatória (CF, art. 208, I), os titulares desse direito indisponível à educação são as crianças e adolescentes em idade escolar. 2. É dever da família, sociedade e Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, a educação. A Constituição Federal consagrou o dever de solidariedade entre a família e o Estado como núcleo principal à formação educacional das crianças, jovens e adolescentes com a dupla finalidade de defesa integral dos direitos das crianças e dos adolescentes e sua formação em cidadania, para que o Brasil possa vencer o grande desafio de uma educação melhor para as novas gerações, imprescindível para os países que se querem ver desenvolvidos. 3. A Constituição Federal não veda de forma absoluta o ensino domiciliar, mas proíbe qualquer de suas espécies que não respeite o dever de solidariedade entre a família e o Estado como núcleo principal à formação educacional das crianças, jovens e adolescentes. São inconstitucionais,

portanto, as espécies de *unschooling* radical (desescolarização radical), *unschooling* moderado (desescolarização moderada) e *homeschooling* puro, em qualquer de suas variações. 4. O ensino domiciliar não é um direito público subjetivo do aluno ou de sua família, porém não é vedada constitucionalmente sua criação por meio de lei federal, editada pelo Congresso Nacional, na modalidade “utilitarista” ou “por conveniência circunstancial”, desde que se cumpra a obrigatoriedade, de 4 a 17 anos, e se respeite o dever solidário Família/Estado, o núcleo básico de matérias acadêmicas, a supervisão, avaliação e fiscalização pelo Poder Público; bem como as demais previsões impostas diretamente pelo texto constitucional, inclusive no tocante às finalidades e objetivos do ensino; em especial, evitar a evasão escolar e garantir a socialização do indivíduo, por meio de ampla convivência familiar e comunitária (CF, art. 227). 5. Recurso extraordinário desprovido, com a fixação da seguinte tese (TEMA 822): “Não existe direito público subjetivo do aluno ou de sua família ao ensino domiciliar, inexistente na legislação brasileira.”

(RE 888815, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 12/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-055 DIVULG 20-03-2019 PUBLIC 21-03-2019)

O direito defendido na presente demanda é justamente o da Educação (correto, adequado e efetivo uso dos recursos vinculados da Educação), por isso tamanha a importância da presente ação. Tal direito deve ser tratado com absoluta prioridade pela Administração Pública, seja no que tange a gestão dos recursos, seja no investimento em políticas públicas. Portanto, não se pode relegar a um segundo plano a efetivação prática e real de tal direito, malgrado o interesse dos governantes nessa efetivação.

Os direitos sociais são uma das espécies de direitos fundamentais. Como característica dos direitos fundamentais é possível sustentar a imposição para o ente federativo de assegurar um mínimo de condições para que o homem viva com dignidade.

São prestações positivas devidas pelo ente federativo, previstas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que buscam equalizar a situação de desigualdade existente na sociedade.

Caso paradigmático de concretização dos direitos fundamentais²⁴ foi analisado pelo Supremo Tribunal Federal, que concluiu pela possibilidade de atuação do Poder Judiciário, no âmbito das políticas públicas, em caso de omissão dos Poderes Legislativo e Executivo, *in verbis*:

²⁴ ADPF nº 45/04.

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA “RESERVA DO POSSÍVEL”. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO). DECISÃO: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental promovida contra veto, que, emanado do Senhor Presidente da República, incidiu sobre o § 2º do art. 55 (posteriormente renumerado para art. 59), de proposição legislativa que se converteu na Lei nº 10.707/2003 (LDO), destinada a fixar as diretrizes pertinentes à elaboração da lei orçamentária anual de 2004. O dispositivo vetado possui o seguinte conteúdo material: “§ 2º Para efeito do inciso II do *caput* deste artigo, consideram-se ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiada com recursos do Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza.” O autor da presente ação constitucional sustenta que o veto presidencial importou em desrespeito a preceito fundamental decorrente da EC 29/2000, que foi promulgada para garantir recursos financeiros mínimos a serem aplicados nas ações e serviços públicos de saúde. Requisitei, ao Senhor Presidente da República, informações que por ele foram prestadas a fls. 93/144. Vale referir que o Senhor Presidente da República, logo após o veto parcial ora questionado nesta sede processual, veio a remeter, ao Congresso Nacional, projeto de lei, que, transformado na Lei nº 10.777/2003, restaurou, em sua integralidade, o § 2º do art. 59 da Lei nº 10.707/2003 (LDO), dele fazendo constar a mesma norma sobre a qual incidira o veto executivo. Em virtude da mencionada iniciativa presidencial, que deu causa à instauração do concernente processo legislativo, sobreveio a edição da já referida Lei nº 10.777, de 24/11/2003, cujo art. 1º - modificando a própria Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei

nº 10.707/2003) – supriu a omissão motivadora do ajuizamento da presente ação constitucional. Com o advento da mencionada Lei nº 10.777/2003, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, editada para reger a elaboração da Lei Orçamentária de 2004, passou a ter, no ponto concernente à questionada omissão normativa, o seguinte conteúdo material: “Art. 1º O art. 59 da Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos: ‘Art. 59 (...) § 3º Para os efeitos do inciso II do *caput* deste artigo, consideram-se ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiada com recursos do Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza. § 4º A demonstração da observância do limite mínimo previsto no § 3º deste artigo dar-se-á no encerramento do exercício financeiro de 2004.’ (NR).” Cabe registrar, por necessário, que a regra legal resultante da edição da Lei nº 10.777/2003, ora em pleno vigor, reproduz, essencialmente, em seu conteúdo, o preceito, que, constante do § 2º do art. 59 da Lei nº 10.707/2003 (LDO), veio a ser vetado pelo Senhor Presidente da República (fls. 23v.). Impende assinalar que a regra legal em questão – que culminou por colmatar a própria omissão normativa alegadamente descumpridora de preceito fundamental – entrou em vigor em 2003, para orientar, ainda em tempo oportuno, a elaboração da Lei Orçamentária Anual pertinente ao exercício financeiro de 2004. Conclui-se, desse modo, que o objetivo perseguido na presente sede processual foi inteiramente alcançado com a edição da Lei nº 10.777, de 24/11/2003, promulgada com a finalidade específica de conferir efetividade à EC 29/2000, concebida para garantir, em bases adequadas – e sempre em benefício da população deste País – recursos financeiros mínimos a serem necessariamente aplicados nas ações e serviços públicos de saúde. Não obstante a superveniência desse fato juridicamente relevante, capaz de fazer instaurar situação de prejudicialidade da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, não posso deixar de reconhecer que a ação constitucional em referência, considerado o contexto em exame, qualifica-se como instrumento idôneo e apto a viabilizar a concretização de políticas públicas, quando previstas no texto da Carta Política, tal como sucede no caso (EC 29/2000), venham a ser descumpridas, total ou parcialmente, pelas instâncias governamentais destinatárias do comando inscrito na própria Constituição da República. Essa eminente atribuição conferida ao Supremo Tribunal Federal põe em evidência, de modo particularmente expressivo, a dimensão política da jurisdição

constitucional conferida a esta Corte, que não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais – que se identificam, enquanto direitos de segunda geração, com as liberdades positivas, reais ou concretas (RTJ 164/158-161, Rel. Min. CELSO DE MELLO) –, sob pena de o Poder Público, por violação positiva ou negativa da Constituição, comprometer, de modo inaceitável, a integridade da própria ordem constitucional: “DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO – MODALIDADES DE COMPORTAMENTOS INCONSTITUCIONAIS DO PODER PÚBLICO. - O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um *facere* (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação. - Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstando-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse *non facere* ou *non praestare*, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público. (...) - A omissão do Estado – que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional – qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.” (RTJ 185/794-796, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno) É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário – e nas desta Suprema Corte, em especial – a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, p. 207, item n. 05, 1987, Coimbra: Almedina), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem,

vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático. Cabe assinalar, presente esse contexto – consoante já proclamou esta Suprema Corte – que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política “não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado”. (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO) Não deixo de conferir, no entanto, assentadas tais premissas, significativo relevo ao tema pertinente à “reserva do possível” (HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights*, 1999, New York: Norton), notadamente em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, prestações estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou coletivas. É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. Daí a correta ponderação de ANA PAULA DE BARCELLOS (*A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais*,

p. 245-246, 2002, Renovar): “Em resumo: a limitação de recursos existe e é uma contingência que não se pode ignorar. O intérprete deverá levá-la em conta ao afirmar que algum bem pode ser exigido judicialmente, assim como o magistrado, ao determinar seu fornecimento pelo Estado. Por outro lado, não se pode esquecer que a finalidade do Estado ao obter recursos, para, em seguida, gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, é exatamente realizar os objetivos fundamentais da Constituição. A meta central das Constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir. O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível.” Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da “reserva do possível”, ao processo de concretização dos direitos de segunda geração – de implantação sempre onerosa –, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas. Desnecessário acentuar-se, considerado o encargo governamental de tornar efetiva a aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais, que os elementos componentes do mencionado binômio (razoabilidade da pretensão + disponibilidade financeira do Estado) devem configurar-se de modo afirmativo e em situação de cumulativa ocorrência, pois, ausente qualquer desses elementos, descaracterizar-se-á a possibilidade estatal de realização prática de tais direitos. Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando,

como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irredutível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado – e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico –, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado. Extremamente pertinentes, a tal propósito, as observações de ANDREAS JOACHIM KRELL (*Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha*, p. 22-23, 2002, Fabris): “A constituição confere ao legislador uma margem substancial de autonomia na definição da forma e medida em que o direito social deve ser assegurado, o chamado ‘livre espaço de conformação’ (...). Num sistema político pluralista, as normas constitucionais sobre direitos sociais devem ser abertas para receber diversas concretizações consoante as alternativas periodicamente escolhidas pelo eleitorado. A apreciação dos fatores econômicos para uma tomada de decisão quanto às possibilidades e aos meios de efetivação desses direitos cabe, principalmente, aos governos e parlamentos. Em princípio, o Poder Judiciário não deve intervir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade, querendo controlar as opções legislativas de organização e prestação, a não ser, excepcionalmente, quando haja uma violação evidente e arbitrária, pelo legislador, da incumbência constitucional. No entanto, parece-nos cada vez mais necessária a revisão do vetusto dogma da Separação dos Poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado Social, visto que os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais. A eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais a prestações materiais depende, naturalmente, dos recursos públicos disponíveis; normalmente, há uma delegação constitucional para o legislador concretizar o conteúdo desses direitos. Muitos autores entendem que seria ilegítima a conformação desse conteúdo pelo Poder Judiciário, por atentar contra o princípio da Separação dos Poderes (...). Muitos autores e juízes não aceitam, até hoje, uma obrigação do Estado de prover diretamente uma prestação a cada pessoa necessitada de alguma atividade de atendimento médico, ensino, de moradia ou alimentação. Nem a doutrina nem a jurisprudência têm percebido o alcance das normas constitucionais programáticas sobre direitos sociais, nem lhes dado aplicação

adequada como princípios ou condição da justiça social. A negação de qualquer tipo de obrigação a ser cumprida na base dos Direitos Fundamentais Sociais tem como consequência a renúncia de reconhecê-los como verdadeiros direitos. (...) Em geral, está crescendo o grupo daqueles que consideram os princípios constitucionais e as normas sobre direitos sociais como fonte de direitos e obrigações e admitem a intervenção do Judiciário em caso de omissões inconstitucionais." Todas as considerações que venho de fazer justificam-se, plenamente, quanto à sua pertinência, em face da própria natureza constitucional da controvérsia jurídica ora suscitada nesta sede processual, consistente na impugnação a ato emanado do Senhor Presidente da República, de que poderia resultar grave comprometimento, na área da saúde pública, da execução de política governamental decorrente de decisão vinculante do Congresso Nacional, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 29/2000. Ocorre, no entanto, como precedentemente já enfatizado no início desta decisão, que se registrou, na espécie, situação configuradora de prejudicialidade da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental. A inviabilidade da presente arguição de descumprimento, em decorrência da razão ora mencionada, impõe uma observação final: no desempenho dos poderes processuais de que dispõe, assiste, ao Ministro-Relator, competência plena para exercer, monocraticamente, o controle das ações, pedidos ou recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal, legitimando-se, em consequência, os atos decisórios que, nessa condição, venha a praticar. Cumpre acentuar, por oportuno, que o Pleno do Supremo Tribunal Federal reconheceu a inteira validade constitucional da norma legal que inclui, na esfera de atribuições do Relator, a competência para negar trânsito, em decisão monocrática, a recursos, pedidos ou ações, quando incabíveis, estranhos à competência desta Corte, intempestivos, sem objeto ou que veiculem pretensão incompatível com a jurisprudência predominante do Tribunal (RTJ 139/53 – RTJ 168/174-175). Nem se alegue que esse preceito legal implicaria transgressão ao princípio da colegialidade, eis que o postulado em questão sempre restará preservado ante a possibilidade de submissão da decisão singular ao controle recursal dos órgãos colegiados no âmbito do Supremo Tribunal Federal, consoante esta Corte tem reiteradamente proclamado (RTJ 181/1133-1134, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – AI 159.892-AgR/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.). Cabe enfatizar, por necessário, que esse entendimento jurisprudencial é também aplicável aos processos de controle normativo abstrato de

constitucionalidade, qualquer que seja a sua modalidade (ADI 563/DF, Rel. Min. PAULO BROSSARD – ADI 593/GO, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – ADI 2.060/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.207/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.215/PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), eis que, tal como já assentou o Plenário do Supremo Tribunal Federal, o ordenamento positivo brasileiro “não subtrai, ao Relator da causa, o poder de efetuar – enquanto responsável pela ordenação e direção do processo (RISTF, art. 21, I) – o controle prévio dos requisitos formais da fiscalização normativa abstrata (...)”. (RTJ 139/67, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Sendo assim, tendo em consideração as razões expostas, julgo prejudicada a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da perda superveniente de seu objeto. Arquivem-se os presentes autos. Publique-se. Brasília, 29 de abril de 2004. Ministro CELSO DE MELLO Relator (ADPF 45 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 29/04/2004, publicado em DJ 04/05/2004 PP-00012 RTJ VOL-00200-01 PP-00191)

Diante deste posicionamento histórico da Suprema Corte, é possível concluir que o Estado deve estar atento ao aumento das demandas sociais, sobretudo quando se trata de direito à Educação (aqui estaria incluso os consectários financeiros para plena execução das atividades).

É dever do Poder Público se organizar de forma a viabilizar uma prestação de serviço público de forma eficiente, na forma como preconizado no art. 37, *caput*, da Constituição da República, sob pena de ensejar aquilo que o Ministro Celso de Melo designou de “promessa constitucional inconsequente”.

Diante dos argumentos até aqui expostos, é possível concluir que os recursos do Salário-Educação são de natureza vinculada e devem ser mantidos em conta específica para fins de cumprimento do requisito do depósito permanente.

Ademais, os recursos que compõem o Salário-Educação estão destinados para programas, atividades e ações de Manutenção e Desenvolvimento da Educação, que, por sua vez, nada mais são de prestações estatais positivas para efetivação dos direitos fundamentais de segunda dimensão.

A destinação dos valores do Salário-Educação para outras finalidades que não tenham vinculação com a Educação, além de se caracterizar desvio de finalidade, configura, também, omissão estatal no campo da Educação, o que permite a atuação do Poder Judiciário.

Por outro lado, não é possível o Município de Angra dos Reis despender recursos financeiros para outras searas sem que antes recomponha os valores do Salário-Educação. Como mencionado anteriormente, os recursos do Salário-Educação são

prioritários em relação a qualquer outro tipo de gasto que não tenha vinculação com o direito fundamental.

Veja, Exa., que os recursos de Salário-Educação são destinados para política pública educacional que, ao final, atende, na grande maioria, crianças e adolescentes.

Neste campo, podemos mencionar que os valores destinados para publicidade, realização de eventos esportivos ou festivos, aumento de cargo de provimento precário, contratação temporária despida dos requisitos previstos em lei, concessão de renúncias fiscais, são completamente irrazoáveis.

Em um simples exercício de ponderação de valores, é fácil concluir que os recursos destinados para eventos festivos e aplicação de renúncias fiscais nunca poderão prevalecer sobre a obrigação de ressarcimento da conta do Salário-Educação, haja vista que os valores desta conta servem para efetivar um direito fundamental basilar, qual seja, o direito à Educação.

Assim, cabe ao Poder Judiciário, com base na atual estrutura constitucional, garantir que a inércia ou omissão dos demais poderes não se tornassem *ad eternum*. Por um lado, coube-o pôr fim a impasses que impeçam a efetivação de direitos fundamentais; por outro, lhe foi incumbido dar início a um exercício digno da vida humana. Portanto, a interferência jurisdicional na esfera de atuação dos demais poderes vai para além das linhas teóricas do sistema de pesos e contrapesos (*check and balance*), alcançando a vivência prática, podendo significar, assim como no caso em tela, a vida de alguém.

Apenas a título de argumentação, não há falar, *in casu*, em aplicação da Reserva do Possível, pois é dever do Estado pôr como prioridade, inclusive orçamentária, a consecução de direitos constitucionalmente previstos. Não se pode alegar de maneira abstrata e genérica a insuficiência de recursos financeiros em casos de tamanha importância.

Conforme já colacionado, o STF, no julgamento da ADPF nº 45, firmou a seguinte tese:

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar

nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais imprugnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

A Constituição da República persegue um objetivo precípua, qual seja, a proteção de um mínimo existencial dos indivíduos, sem o qual o paradigma central de toda a ordem jurídica resta violado. Portanto, somente após alcançado o mínimo existencial é que se confere aos gestores a opção de, com os recursos remanescentes, fazer escolhas de aplicação dos mesmos.

Também acerca da inércia estatal na busca pela realização dos mandamentos constitucionais, é de suma importância que colacionemos trecho de julgamento do Colendo Supremo Tribunal Federal:

A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostram ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos. (ARE 639337 AgR, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 28/08/2011)

Por todos os fatos e fundamentos expostos, é de suma importância a pronta intervenção judicial no sentido de impedir gastos não essenciais, ou seja, desprovidos do cunho da efetivação dos direitos fundamentais até o completo ressarcimento dos valores da conta do Salário-Educação.

III – DA TUTELA DE URGÊNCIA EM CARÁTER LIMINAR

À luz do artigo 300 do Código de Processo Civil, é cediço que o deferimento da tutela de urgência encontra-se condicionado à reunião de requisitos inafastáveis, quais sejam: a probabilidade do direito invocado, somada ao perigo de dano, ou a probabilidade do direito invocado, somada à evidência do direito substancial objeto da ação.

Especificamente no que pertine à tutela de urgência, observa-se que o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* conjugam-se, mitigando, em verdade, o juízo de probabilidade, mais imanente à tutela de evidência.

Assim, a despeito do teor do parágrafo 3º do artigo 300 do Estatuto Processual Civil, é de bom alvitre consignar tal ponderação para concluir que a irreversibilidade

na tutela de urgência deve ser interpretada *cum grano salis*. Outra não é a lição sempre abalizada de Elpídio Donizetti, que assim pontifica:

O contrassenso fez que doutrina e jurisprudência mitigassem o requisito da reversibilidade. Há situações em que, não obstante a irreversibilidade do provimento a ser concedido, a urgência é tão premente que a espera pela cognição exauriente é capaz de inviabilizar a própria utilidade da medida. É um caso de potencial irreversibilidade para ambas as partes, diante da qual permite-se ao julgador proceder a um juízo de ponderação e assim propender à proteção daquele que, não possuindo o bem da vida naquele momento, sofrerá maior impacto. Exemplo: consumidor que precisa fazer uma cirurgia de emergência, mas o fornecedor (plano de saúde) alega não haver previsão de cobertura. Nesses casos, a jurisprudência entende plausível a mitigação deste requisito negativo, sob a égide do princípio da proporcionalidade. Espera-se que a jurisprudência cada vez mais mitigue o requisito da reversibilidade, uma vez que a interpretação literal do citado dispositivo impede que crises do direito material, eivadas de extrema urgência, sejam de pronto estancadas com a concessão da tutela adequada, violando o próprio fim a que o instituto se destina. Na tutela da evidência, em razão da situação (de evidência) do direito em que se sustenta, não se exige o tal requisito da irreversibilidade. (DONIZETTI, Elpídio. *Curso Didático de Direito Processual Civil*, 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 472)

Ademais, por ser norma específica de regramento, o artigo 12 da Lei nº 7.347/85²⁵ (LACP – Lei da Ação Civil Pública) tem incidência inafastável.

Acerca do tema da liminar em Ação Civil Pública, leciona Rodolfo de Camargo Mancuso:

Em dois dispositivos trata a Lei nº 7.347/85 sobre a tutela cautelar dos interesses difusos. Dá-lhes ação cautelar, propriamente dita, no art. 4.º e prevê a possibilidade de concessão de mandado liminar, “com ou sem justificação prévia”, no artigo 12 (...). Cabe ressaltar, desde logo, que o art. 4.º contém uma particularidade: a cautela não apenas preventiva, como seria curial, mas pode conter um comando, uma determinação para um *non facere*, ou mesmo para um *facere*, tudo em ordem a “evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor (...)” etc. Conjugando-se os arts. 4.º e

²⁵ Art. 12. Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.

12.º da Lei nº 7.347/85, tem-se que essa tutela de urgência há de ser obtida através de liminar que, tanto pode ser pleiteada na ação cautelar (factível antes ou no curso da ação civil pública) ou no bojo da própria ação civil pública, normalmente em tópico destacado da petição inicial. Muitas vezes, mais prática será a segunda alternativa, já que se obtém a segurança exigida pela situação de emergência, sem a necessidade de ação cautelar propriamente dita (in *Ação Civil Pública*, 6.ª edição, Editora Revista dos Tribunais, 1999).

Da análise dos dispositivos acima elencados, conclui-se que a tutela de urgência é permitida em sede de Ação Civil Pública, sempre que a cognição sumária evidenciar a plausibilidade do direito alegado e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Na presente *quaestio*, a plausibilidade do direito se depreende: a um, dos documentos anexados, que comprovam o montante retirado da conta do Salário-Educação no período de 2013/2016; a dois, o próprio ente federativo reconhece o valor retirado, o que torna o fato incontroverso.

Já o perigo de dano substancia-se na possibilidade da postergação do ressarcimento dos valores essenciais para Educação em razão do Município de Angra do Reis efetuar gastos não prioritários, conforme elencados anteriormente. O não ressarcimento dos valores para a conta do Salário-Educação acaba gerando graves prejuízos para os municípios, já vista que não conta com recursos suficientes para investir na melhoria da Educação.

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

Ainda nesse sentido, não é despiciendo repisar que os artigos 12, *caput*, e 21 da Lei nº 7.347/85, bem assim o 300 do CPC/15, consagram a possibilidade de o julgador, diante da relevância do fundamento da demanda e do justificado receio de ineficácia do provimento final, conceder liminarmente a tutela pretendida pelo Autor da ação.

Especificamente no que tange à questão do reverso da medida de antecipação, o artigo 300, § 1º, do Código de Processo Civil, preconiza que a concessão da tutela de urgência exigirá a prestação de uma caução de contracautela, que pode ser real ou fidejussória, com a finalidade de se proteger a parte contrária contra o risco de que venha a sofrer danos indevidos.

Ao analisar a medida, Alexandre de Freitas Câmara (*in O Novo Processo Civil Brasileiro*) informa que o objetivo é acautelar o assim chamado *periculum in mora* inverso, isto é, o perigo de que o demandado sofra, em razão da demora do processo, um dano de difícil ou impossível reparação (que só será identificado quando se verificar que, não obstante provável, o direito do demandante na verdade não existia). No entanto, cabe a ressalva segundo a qual deve ser a caução dispensada nos casos em que o demandante, por ser economicamente hipossuficiente, não puder oferecê-la, nos termos do mesmo artigo 300, § 1º, parte final. Segundo o referido autor, “afinal, não se pode criar obstáculo econômico ao acesso à justiça, que não é garantido só aos fortes economicamente, mas é assegurado universalmente.”

IV. DOS PEDIDOS

IV. A) PEDIDO DE CONCESSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA

Ante o exposto, requer o Ministério Público liminarmente:

- a) Que o município se abstenha de realizar qualquer transferência de recursos financeiros da conta Salário-Educação (Banco do Brasil, Agência nº 460-X, Conta Corrente nº 28047-X) para outras contas de titularidade do Município de Angra dos Reis ou de outras Secretarias Municipais;
- b) A imediata suspensão das isenções concedidas pelas Leis n. 1.000/2000, 1.129/2001, 1.805/07, bem como os seus atos normativos regulamentadores, em razão do descumprimento dos requisitos previstos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- c) A imediata suspensão do Programa Passageiro Cidadão, criado pela Lei Municipal nº 2.767/2011, alterada pela Lei Municipal nº 3.838/19, em razão do descumprimento dos requisitos previstos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - c.1) Subsidiariamente, em caso de não suspensão integral do programa que seja deferida a suspensão parcial do mesmo, ficando restrito apenas para os beneficiários do Programa Bolsa Família;
- d) Que se abstenha o município de conceder, majorar ou renovar renúncias de receitas sem lastro na correspondente e indispensável medida compensatória, sobretudo as que são concedidas por prazo indeterminado, diante do seu impacto fiscal desarrazoado em face das premissas contidas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- e) Suspensão imediata dos procedimentos administrativos, e respectivos empenhos, até que sejam ressarcidos os déficits financeiros relativos à conta Salário-Educação, relacionados aos seguintes temas:

e.1) a realização de despesas com publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos municipais, ou das entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública;

e.2) realização de despesas referente ao custeio de transporte para universitários (previsto pela Lei Municipal nº 2.215/09, alterada pela Lei Municipal nº 2.496/10, e regulamentada pelo Decreto nº 7405/10), custeados com recursos do Tesouro Municipal (Fonte 00);

f) Subsidiariamente, caso não sejam acatados os itens “a”, “b”, “c”, “d” e “e”, que seja determinado ao Município apresentar plano de recomposição integral e à vista dos valores devidos para a recomposição do Salário-Educação, no prazo de 30 dias.

g) Se abstenha o município, enquanto não ressarcido o déficit da conta Salário-Educação, de:

g.1) custear parcial ou integralmente festividades e contratação de shows artísticos (a exemplo do Carnaval, Réveillon, Festa do Aniversário ou padroeiro da cidade), ainda que por meio de renúncia de receitas ou quaisquer outras formas de fomento;

g.2) reconhecer espontaneamente prescrição da dívida ativa, sem que se tenha buscado esgotar todas as formas lícitas de executá-la;

g.3) Realizar pagamento a agentes públicos de quaisquer espécies de auxílio, reembolso ou ressarcimento em decorrência da realização de gastos pessoais ou de familiares com a aquisição de serviços na rede privada de ensino;

h) Determinar que o Município apresente todos os dados relativos às isenções fiscais (período 2017/2020) e subsídios e que comprovem o integral cumprimento dos requisitos previstos no art. 14 da LRF, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de suspensão das inserções e, ao final, a declaração de sua invalidade, consistente em:

h.1) estudo de impacto financeiro nas metas fiscais;

h.2) quais medidas compensatórias foram efetivadas, indicando as origens e valores arrecadados;

h.3) análise dos resultados das renúncias/isenções fiscais/subsídios;

h.4) comprovação de que tais renúncias/isenções/subsídios não estão afetando as metas fiscais, acostando a devida declaração do gestor;

i) suspender liminarmente todas as renúncias/isenções concedidas pelo Município de Angra dos Reis, até o ressarcimento integral da conta Salário-Educação (conta corrente nº 28047-X, Agência nº 460-X, Banco do Brasil) referente às Leis Municipais nº 1.000/2.000, nº 1.129/2001, nº 1.805/07 (no que se refere a renúncia de receita), nº 2.767/2011, nº 3.838/19, bem como todos os instrumentos normativos regulamentadores das mencionadas leis;

j) Dada a natureza antecipatória da medida, seja aplicado o efeito da estabilidade da decisão, na hipótese de não ocorrer recurso, na forma do artigo 304 do CPC/15.

IV. B) PEDIDOS DEFINITIVOS

Requer, também, o Ministério Público que se digne Vossa Excelência a:

1. Determinar a citação do Município de Angra dos Reis, através dos seus Procuradores (art. 75, II, do CPC), para apresentar resposta, sob pena de revelia e seus conseqüências;

2. **JULGAR** procedente a demanda para:

2.1. Confirmar o provimento liminar e condenar o Requerido ao cumprimento da obrigação de ressarcir a Conta Corrente nº 28047-X, Agência nº 460-X, Banco do Brasil, no montante de *R\$ 18.255.967,46 (dezoito milhões e duzentos e cinquenta e cinco mil e novecentos e sessenta e sete reais e quarenta e seis centavos)*, corrigidos com juros e correção monetária até o momento da efetiva liquidação, com **RECEITAS DE RECURSOS PRÓPRIOS não vinculados à finalidade específica**;

2.2. Fixar obrigação de não fazer no sentido de vedar qualquer transferência de recursos da conta Salário-Educação (Conta Corrente nº 28047-X, Agência nº 460-X, Banco do Brasil,) para outras contas de titularidade do Município de Angra dos Reis;

2.3. Determinar que os pagamentos, decorrentes dos empenhos e liquidações, que tenham como lastro os recursos vinculados do Salário-Educação sejam efetivados diretamente da conta corrente nº 28047-X, Agência nº 460-X, Banco do Brasil;

2.4. Determinar a suspensão de todas as renúncias/isenções concedidas pelo Município de Angra dos Reis, até o ressarcimento integral da conta Salário-Educação (conta corrente nº 28047-X, Agência nº 460-X, Banco do Brasil), confirmando o pedido do item "h" do pleito liminar;

2.5. Determinar que o Município de Angra dos Reis transfira a titularidade e gestão exclusiva da conta bancária do Salário-Educação (conta corrente nº 28047-X, Agência nº 460-X, Banco do Brasil) para o titular da Secretaria Municipal de Educação;

2.6. Decretar a invalidade das renúncias (isenções e subsídios) concedidas pelas Leis municipais nº 1.000/2.000, 1.129/2001, 1.805/07 (no que se refere à renúncia de receita) em razão do não atendimento aos requisitos previstos no art.14 da LRF, bem como pelo extrapolar do limite temporal para concessão dos benefícios;

2.7. Subsidiariamente, caso não sejam acatados os itens 2.4 e 2.6, que seja determinado ao Município apresentar plano de recomposição integral e à vista dos valores devidos para a recomposição do Salário Educação, no prazo de 30 dias;

2.8. Ser fixada multa por descumprimento de quaisquer dos pedidos formulados nesta ação civil pública no patamar de 3 (três) vezes o valor dos gastos, ou em valor diário 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 os Secretários Municipais de Educação e de Fazenda que se encontrarem em exercício quando do descumprimento, conforme admite o artigo 77, parágrafo 2º, do Código de Processo Civil de 2015.

3. Condenar o demandado ao pagamento de custas processuais e demais ônus sucumbenciais.

Requer, outrossim, a produção de todos os meios de prova em Direito admitidos, a juntada de documentos e a realização de perícias, reservando-se o direito de indicar assistente técnico.

Dá-se à causa o valor de R\$ 18.255.967,46 (*dezoito milhões e duzentos e cinquenta e cinco mil e novecentos e sessenta e sete reais e quarenta e seis centavos*), para efeitos meramente fiscais.

P. deferimento.

Angra dos Reis, 01 de junho de 2020.

RENATO LUIZ DA SILVA MOREIRA

Promotor de Justiça

GAEDUC

MARCELLO MARCUSSO BARROS

Promotor de Justiça

GAEDUC

PATRÍCIA CESÁRIO DE FARIA ALVIM

Promotora de Justiça

GAEDUC

PHILIPPE MELLO FIGUEIREDO

Promotor de Justiça

GAEDUC

RENATA VIEIRA CARBONEL CYRNE

Promotora de Justiça

GAEDUC

MICHELLE BRUNO RIBEIRO

Promotora de Justiça

GAEDUC

LEONARDO ZULATO BARBOSA

Promotor de Justiça

GAEDUC

PATRÍCIA BRITO E SOUZA

Promotora de Justiça

GAEDUC