



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO e
COMBATE AOS CRIMES LICITATÓRIOS

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DE DIREITO DA ___ VARA DA
FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE PORTO ALEGRE-RS:**

COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO**, por sua Promotora de Justiça signatária, no uso de suas funções institucionais¹, **com base no incluso Inquérito Civil nº 01203.00014/2016 (com 01 volume)**, vem ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA²

em face do **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, pessoa jurídica de direito público interno, sito na Praça Marechal Deodoro, s/ nº, Bairro Centro, Porto Alegre, através do Procurador-Geral do Estado ou seu substituto legal, pelos fatos e fundamentos a seguir deduzidos:

1. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DA AÇÃO:

A presente ação civil pública visa, em síntese, **compelir o Estado do Rio Grande do Sul ao cumprimento do disposto na Constituição Estadual** que, em seu **artigo 202**, determina a **aplicação** de, no

¹ Art. 129, inciso III, da Constituição Federal; arts. 1º, inciso IV, e 5º, ambos da Lei n.º 7.347/85; art. 25, inciso IV, alíneas “a” e “b”, da Lei n.º 8.625/93, e Lei n.º 8.429/92.

² OBRIGAÇÃO DE FAZER.



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO e
COMBATÊ AOS CRIMES LICITATÓRIOS

mínimo, “trinta e cinco por cento” (35%) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na **manutenção e desenvolvimento do ensino público**”, tendo em vista seu sistemático descumprimento, o qual se estende, pelo menos, desde o ano de 2004, **bem como à implementação de política para, de forma gradual, compensar os percentuais que deixou de aplicar desde então.**

Dada a relevância do objeto, necessária a concessão de **tutela provisória de urgência**, a fim de que o demandado **inclua na Lei Orçamentária de 2017, com execução em 2018, a previsão de aplicação de recursos** em consonância com o ditame Constitucional, pois presentes os requisitos legais.

Em que pese o **grave descumprimento da Constituição Estadual**, não se pôde verificar o elemento subjetivo a caracterizar os atos ora tratados como improbidade administrativa, ao passo que, ainda, operada a prescrição quanto aos gestores estaduais responsáveis pelos períodos compreendidos entre 2004 a 2010.

Assim, limita-se o escopo desta demanda à regularização da situação, por meio do deferimento do pleito de concessão de tutela provisória de urgência e, ao fim e cabo, da procedência dos demais pedidos.

2. DOS FATOS:

O Ministério Público, nos autos do inquérito civil nº 13/2014, que investiga irregularidades em certame licitatório realizado pela Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul, recebeu cópia do Relatório de Auditoria – exercício de 2014 da Secretaria da Educação, no qual consta o aponte da aplicação de percentual inferior ao previsto na norma constitucional estadual em prol do ensino público gaúcho.



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO e
COMBATE AOS CRIMES LICITATÓRIOS

Para melhor condução da investigação sobre a omissão do Estado no cumprimento desse preceito constitucional, em 21 de setembro de 2016, foi instaurado nesta Promotoria de Justiça o Inquérito Civil em epígrafe, com fulcro no relatório de auditoria referente às contas de gestão da Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul durante o exercício de 2014 (fls. 04-26), o qual apontava, dentre outras irregularidades que, em 2014, foi aplicado o percentual de 32,79% da receita estadual na manutenção e desenvolvimento do ensino público, não obstante a previsão mínima a maior constante no art. 202 da Constituição do Estado, qual seja de 35%.³

Determinado, então, à Assessoria Contábil desta Promotoria de Justiça avaliação dos dados contábeis encaminhados pela CAGE, estes assim foram dispostos:

ITEM	VALOR	%
RECEITA LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS E IMPOSTOS REALIZADA	24.753.939.385,64	
LIMITE MÍNIMO CONSTITUCIONAL	8.663.878.784,97	35,00%
DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE	7.223.291.592,29	29,18%
TOTAL DAS DESPESAS COM MDE	8.115.577.227,77	32,78%
VALOR DEIXADO DE SER APLICADO	548.301.557,20	2,22%

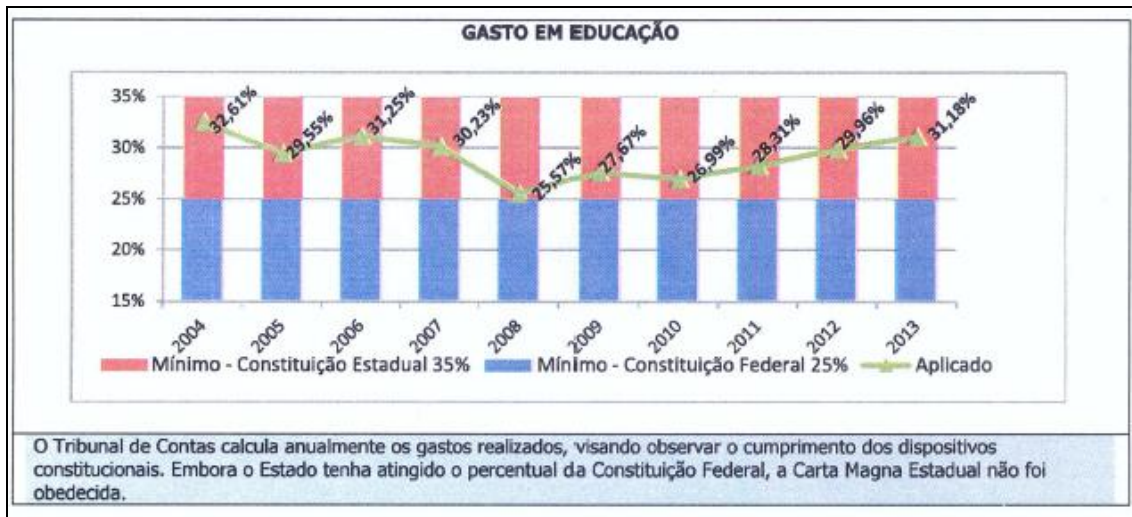
O mesmo foi igualmente apurado pelo Tribunal de Contas de Estado quando da análise das contas do Governador, relativas ao exercício de 2014. Em parecer prévio elaborado, também foi possível verificar que a aplicação de percentuais inferiores a 35% – previsto na Constituição do Estado, repita-se – é contumaz, **perdurando desde o exercício de 2004**. Veja-se o

³ Art. 202. O Estado aplicará, no exercício financeiro, no mínimo, trinta e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO e
COMBATÊ AOS CRIMES LICITATÓRIOS

gráfico (fl. 38):



Ademais, denota-se que tal matéria foi objeto de ressalva quando da apreciação das contas do governo do Estado do Rio Grande do Sul referentes aos exercícios de 2011, 2012 e 2013 (fls. 40-46).

Importante salientar, *in casu*, que a aplicação de verbas em percentual menor que o devido gera prejuízos concretos, sendo cediça a situação de precariedade que assola a área da educação no Estado do Rio Grande do Sul. No ponto, para fim exemplificativo, foi realizado levantamento junto às Promotorias de Justiça atuantes na área, por meio do qual se verificou a existência de **considerável número** de procedimentos versando, apenas, acerca de problemas estruturais nas escolas (fls. 104-123).

Noutra senda, em matéria datada de 18.01.2017,⁴ foi anunciado pelo atual Secretário Estadual da Educação a previsão de **fechamento de 600 turmas em escolas estaduais no Rio Grande do Sul**, tendo em vista a impossibilidade de reposição de professores desligados recentemente.

⁴ Disponível em <http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/secretario-estima-fechamento-de-600-turmas-em-escolas-estaduais-do-rs-186525.html>



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO e
COMBATÊ AOS CRIMES LICITATÓRIOS

Não bastando, na mesma data foi divulgada reportagem dando conta de que “em 2 anos, RS é o Estado que mais retrocedeu em português e matemática no ensino médio”⁵. Conforme veiculado na matéria, o gerente-geral do Movimento Todos pela Educação – responsável pela divulgação de tais dados –, assentou que “entre os fatores para o retrocesso, ele cita a **descontinuidade de políticas na educação por conta das trocas nas gestões estaduais e a desvalorização dos professores, com salários baixos e falta de perspectivas de crescimento na carreira**”.

Cumprir destacar que a conhecida e reconhecida situação financeira do Estado do Rio Grande do Sul, por si só, não tem o condão de diminuir os valores aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, uma vez que o percentual de 35% refere-se à “receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências”. **Não se pode, portanto, cancelar investimento ainda menor, sob pena de restar o Ministério Público conivente com a depreciação do ensino no Estado.** E, até porque, como antes demonstrado, assim vêm agindo os governantes do Estado durante os último 12 anos, pelo menos.

Dessa forma, tendo em vista que o estado do Rio Grande do Sul, desde 2004, aplicou montantes inferiores a 35% na manutenção e desenvolvimento do ensino público, impôs-se o ajuizamento da presente ação, visando a compelir o ente público ao cumprimento da Constituição Estadual e, ainda, a implementar política para, de forma gradual, compensar os percentuais que deixou de aplicar desde o exercício de 2004.

3. DOS FUNDAMENTOS:

A prestação do direito aqui postulado não só vem imposta



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO e
COMBATE AOS CRIMES LICITATÓRIOS

expressamente na norma constitucional como obrigação do Estado como também integra os mais valiosos valores que norteiam a Constituição aos fins precípuos do Estado Democrático.

Já na orientação interpretativa das normas - o preâmbulo da Constituição de 1988 – preceitua a destinação do Estado Democrático em **assegurar o exercício dos direitos sociais** e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o **desenvolvimento**, a **igualdade** e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

Em seu artigo 3º, a Carta Magna assume o compromisso de construir uma sociedade livre, justa e solidária, assegurando o desenvolvimento, erradicando a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos sem qualquer tipo de preconceitos.⁶

E, para cumprir com tal desiderato, considerando que o direito à educação integra os direitos fundamentais sociais e, portanto, encerra direito de segunda geração ou prestacional, impôs o legislador o **dever** ao administrador em aplicar valores mínimos na educação.

A aplicação desses valores destinados à educação é disciplinada, no âmbito nacional, pela Constituição Federal que, em seu art. 212, determina o seguinte:

⁵ Disponível em <http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/em-2-anos-rs-e-o-estado-que-mais-retrocedeu-em-portugues-e-matematica-no-ensino-medio-186497.html>

⁶ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO e
COMBATÊ AOS CRIMES LICITATÓRIOS

“Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os **Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.**” (Grifamos)

Convém ressaltar que a previsão constitucional de expressa destinação de recursos a garantir a educação encontra razão na consagração harmônica e hierarquizada do status de direito fundamental social da educação, estabelecido no artigo 6º⁷, e no **dever imposto ao Estado** em garantir esse mesmo direito, com **prioridade absoluta**, nos termos delineado no artigo 227⁸.

Para além da obrigação constitucional e da histórica intenção de romper com as desigualdades sociais e de distribuição de renda, é preciso atentar que o investimento na educação necessita ser compreendido como instrumento de transformação social, pois o impacto dela no desenvolvimento da sociedade atravessa a fronteira das questões relacionadas à igualdade e crescimento econômico, garantindo e qualificando a própria cidadania.

As palavras de Mário Luiz Ramidoff, bem sintetizam a questão:

“O custo econômico, político e social da falta de

⁷ Art. 6º São direitos sociais a **educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁸ Art. 227. É **dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito** à vida, à saúde, à alimentação, à **educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO e
COMBATE AOS CRIMES LICITATÓRIOS

investimento humano, estrutural e responsável na infância e na juventude importa na redução drástica do **“capital social” brasileiro**. Isto é, na diminuição da “riqueza que nasce do relacionamento entre os indivíduos dispostos a aceitar desafios conjuntos”, segundo Gilberto Dimenstein, para quem “há muitos estudos mostrando a relação entre desenvolvimento econômico e capital social, especialmente quando vinculados a **investimento em qualificação educacional**, ou seja, na **produção de capital humano**.” (grifamos)

De raiz na proteção integral da criança e do adolescente e como pilar essencial ao Estado de Direito, o direito posto em causa é de natureza fundamental social. E, como tal, é direito público subjetivo, implicando em responsabilidade da autoridade competente a sua negação ou seu oferecimento insatisfatório.

Estabelecido como **direito fundamental**, impõe sua **efetivação** modo **primordial**. E, para tanto, é indispensável que o **Poder Público assegure** os necessários **meios** para o seu atendimento, o que **significa cumprir, qualitativa e quantitativamente as obrigações daí decorrentes**.

Não obstante a previsão constitucional, a Lei n. 9.394/1996, que “estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, tratou expressamente sobre a possibilidade de regulamentação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios acerca do percentual de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino público, respeitado o **mínimo** previsto na Constituição Federal. Assim, o art. 69 do referido diploma legal dispõe:



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO e
COMBATÊ AOS CRIMES LICITATÓRIOS

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

O art. 202, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, por seu turno, assim determina:

“Art. 202. O Estado aplicará, no exercício financeiro, **no mínimo, trinta e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.**” (Grifamos)

Logo, estabelecido pelo legislador o percentual atualmente previsto na Constituição Estadual, **obrigou-se o Estado do Rio Grande do Sul à aplicação em percentual não inferior a 35%, obrigação esta que vem descumprindo há mais de 12 (doze) anos**, como amplamente demonstrado na documentação que instrui a presente ação.

Estando em plena vigência o comando constitucional, deve o poder executivo obedecê-lo. Apenas seria possível a aplicação de percentual inferior a 35% acaso declarada inconstitucional a disposição do art. 202 da Constituição Estadual, o que não ocorreu. Nesse sentido, manifestou-se o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul em situação apresentada no Município de Esteio:

“DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE ESTEIO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA APLICADA A PREFEITO



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO e
COMBATE AOS CRIMES LICITATÓRIOS

QUE NÃO APLICOU PERCENTUAL MÍNIMO EM EDUCAÇÃO PREVISTO NA LEI ORGÂNICA. REGULARIDADE DA CDA. NÃO VISLUMBRADA A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 192 DA LEI ORGÂNICA. CONSEQUÊNCIA. 1. Somente no caso de o órgão fracionário entender pela inconstitucionalidade de determinado dispositivo legal é que deverá ser suscitado o incidente de inconstitucionalidade para o Órgão Especial do Tribunal de Justiça, em obediência ao princípio constitucional da reserva de plenário. Não violação do art. 97 da CF-88. Inteligência do verbete nº 10 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal. **Não há qualquer evidência de inconstitucionalidade no dispositivo do art. 192 da Lei Orgânica do Município de Esteio, ao prever o percentual de 35% sobre a receita decorrente de impostos e transferências da União e do Estado do Rio Grande do Sul para aplicação em educação.** 2. Penalidade aplicada pela Corte de Contas, no controle do gasto público, limitada à infração no exercício do ano de 2000, quando o percentual ficou aquém do previsto na Lei Orgânica. As decisões do Tribunal de Contas, com imputação de multa, têm eficácia de título executivo, nos termos do art. 71, incisos e parágrafo 3º, da CF-88. Ausência de qualquer defeito na CDA. APELAÇÃO IMPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70045376928, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 17/12/2015)” (Grifamos)

A única questão levada ao Supremo Tribunal Federal em relação ao assunto, dizia respeito **exclusivamente acerca do §2º do artigo 202 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**, na qual assim concluiu o Ministro Relator Eros Grau:⁹

⁹ ADI nº 820.



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO e
COMBATE AOS CRIMES LICITATÓRIOS

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 202 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. LEI ESTADUAL N. 9.723. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PÚBLICO. **APLICAÇÃO MÍNIMA DE 35% [TRINTA E CINCO POR CENTO] DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS. DESTINAÇÃO DE 10% [DEZ POR CENTO] DESSES RECURSOS À MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS.** VÍCIO FORMAL. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 165, INCISO III, E 167, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Preliminar de inviabilidade do controle de constitucionalidade abstrato. Alegação de que os atos impugnados seriam dotados de efeito concreto, em razão da possibilidade de determinação de seus destinatários. Preliminar rejeitada. Esta Corte fixou que "a determinabilidade dos destinatários da norma não se confunde com a sua individualização, que, esta sim, poderia convertê-lo em ato de efeitos concretos, embora plúrimos" [ADI n. 2.135, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 12.5.00]. 2. A lei estadual impugnada consubstancia lei-norma. Possui generalidade e abstração suficientes. Seus destinatários são determináveis, e não determinados, sendo possível a análise desse texto normativo pela via da ação direta. Conhecimento da ação direta. 3. A lei não contém, necessariamente, uma norma; a norma não é necessariamente emanada mediante uma lei; assim temos três combinações possíveis: a lei-norma, a lei não norma e a norma não lei. Às normas que não são lei correspondem leis-medida [Massnahmegesetze], que configuram ato administrativo apenas completável por agente da Administração, portando em si mesmas o resultado específico ao qual se dirigem. São leis apenas em sentido formal, não o sendo, contudo, em sentido material. 4. Os textos



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO e
COMBATE AOS CRIMES LICITATÓRIOS

normativos de que se cuida não poderiam dispor sobre matéria orçamentária. Vício formal configurado --- artigo 165, III, da Constituição do Brasil --- iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo das leis que disponham sobre matéria orçamentária. Precedentes. 5. A determinação de aplicação de parte dos recursos destinados à educação na "manutenção e conservação das escolas públicas estaduais" vinculou a receita de impostos a uma despesa específica --- afronta ao disposto no artigo 167, inciso IV, da CB/88. 6. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do artigo 202 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como da Lei estadual n. 9.723, de 16 de setembro de 1.992." (Grifamos)

Assim, o trecho eivado de vício contido no art. 202 da Constituição Estadual foi declarado inconstitucional, mantidas as demais disposições e, dentre estas, o *caput* que determina a **aplicação de 35% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.**

Em arremate, o Conselho Nacional do Ministério Público emitiu a Recomendação n. 44/2016, dispondo "sobre a atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto mínimo em educação", prevendo em seu art. 4º, inciso IV, alínea "a", o seguinte:

"Art. 4º Para os fins previstos no artigo anterior, os membros do Ministério Público poderão realizar ações coordenadas de preservação da garantia fundamental de custeio mínimo do direito à educação, no sentido de:

(...)

IV - **demandar medida compensatória do déficit diagnosticado no parecer prévio do respectivo Tribunal de Contas e/ou no julgamento das contas pelo**



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO e
COMBATE AOS CRIMES LICITATÓRIOS

Legislativo, sob pena de suspensão de transferências voluntárias, na forma do art. 25, §1º, IV, alínea "b", da LRF; intervenção na forma do art. 35, III, da CR/1988 e responsabilização no âmbito do art. 1º, I, alínea "g", da LC n.º 64/1990 e do art. 208, §2º, da Constituição de 1988, caso se verifique que a execução orçamentária deixou de cumprir o patamar de gasto mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino em suas cinco vertentes, a saber:

(...)

a) 18% (dezoito por cento) da receita resultante de impostos para a União e 25% (vinte e cinco por cento), **ou percentual maior estipulado nas respectivas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, da receita de impostos, incluídas a proveniente de transferências para Estados, Distrito Federal e Municípios;**" (Grifamos)

Diante do exposto, impõe-se a determinação judicial para que o Estado do Rio Grande do Sul, em atenção ao art. 202 da Constituição Estadual, cumpra a norma mediante a aplicação de, no mínimo, 35% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. Ainda, tendo em vista o descumprimento de tal norma desde 2004, há de ser apresentado – no prazo de 60 (sessenta) dias do trânsito em julgado, projeto de compensação gradual do percentual aplicado a menor em cada exercício desde então.

4. DA CONCESSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA:

Discorrendo sobre a possibilidade de antecipar os efeitos da tutela em casos semelhantes ao presente – por meio do qual se busca compelir o Estado ao cumprimento da Constituição Estadual, abstendo-se,



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO e
COMBATE AOS CRIMES LICITATÓRIOS

consequentemente, de agir em dissonância com suas previsões –, Joaquim Felipe Spadoni asseverou:

“A tutela inibitória, por sua própria função de prevenção do ilícito, de tutela voltada para o futuro, necessita ser prestada com a maior rapidez possível pelo órgão jurisdicional.

Barbosa Moreira já chamou atenção para tal fato, tratando da superioridade da tutela preventiva em relação à tutela repressiva, afirmou que **para garantir àquela o máximo de eficiência, mostra-se necessário revesti-la de formas procedimentais particularmente simples e expeditas, já que o interesse na atuação do mecanismo judicial emerge, em regra, da urgência do remédio, vale dizer, da iminência da ofensa.**¹⁰ (Grifamos)

O Novo Código de Processo Civil disciplinou a tutela provisória nos artigos 294 e seguintes da seguinte forma:

“Art. 294. A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência.

Parágrafo único. A tutela provisória de urgência, cautelar ou antecipada, pode ser concedida em caráter antecedente ou incidental.”

Já o artigo 300 disciplina a tutela de urgência nos seguintes termos:

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

¹⁰ SPADONI, Joaquim Felipe, AÇÃO INIBITÓRIA, 2002, RT, p. 130.



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO e
COMBATE AOS CRIMES LICITATÓRIOS

§ 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2º A tutela de urgência **pode ser concedida liminarmente** ou após justificação prévia.

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.”

In casu, **o reiterado e manifesto descumprimento à Constituição Estadual, gerando sucessivos prejuízos à coletividade no Estado do Rio Grande do Sul, é razão suficiente a justificar a antecipação da tutela.**

Presente, pois, à saciedade, os requisitos para a tutela de urgência, uma vez que elementos carreados aos autos evidenciam a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Com efeito, a **urgência em conceder a antecipação da tutela no presente caso decorre da situação de deficiência que assola o sistema de educação do estado do Rio Grande do Sul**, de modo que turmas estão sendo fechadas – em 2017, como já mencionado, a estimativa, antes do início do período letivo, era sobre o fechamento de 600 (seiscentas) turmas em escolas estaduais – e a qualidade no ensino decaindo, sendo o Rio Grande do Sul o Estado que mais retrocedeu em português e matemática no ensino médio nos últimos 02 (dois) anos, conforme igualmente já exposto.

Ademais, diante das dificuldades financeiras pelas quais o Estado tem passado nos últimos anos, deixar a critério do Executivo a definição



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO e
COMBATÊ AOS CRIMES LICITATÓRIOS

de percentual a ser investido na educação abre a possibilidade de que este seja ainda menor, **agravando ainda mais a precariedade no sistema de ensino** e, ainda, aumentando os valores cuja compensação pleiteia o Ministério Público quando, ao fim e cabo, da procedência dos pedidos formulados.

Assim, tendo em vista a necessidade de prévia disposição acerca dos valores referentes ao investimento, impõe-se a **determinação de que o demandado, por meio do Governador do Estado, encaminhe o orçamento que dará origem à Lei Orçamentária de 2017, a ser executada em 2018 – repetindo a providência nos exercícios subsequentes, até o julgamento final da demanda e trânsito em julgado –, com a previsão de aplicação de 35% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.**

Deferida a medida, **necessária a imposição de multa para o caso de descumprimento, devendo recair sobre as autoridades responsáveis pelo atendimento**, no caso, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul, que deve encaminhar o orçamento anual à Assembleia Legislativa até o dia 15 de setembro de cada ano. O valor da multa, por seu turno, há de ser revertido ao Fundo de Reconstituição de Bens Lesados, criado pela Lei Estadual nº 14.791/2015, em conformidade com os artigos 5º, parágrafo 6º, e 13, ambos da Lei n.º 7.347/85, não sendo substitutiva das obrigações, que remanescem à aplicação da mesma.

Sobre a possibilidade de aplicação de multa, elucidativa a lição de Luiz Guilherme Marinoni:

“A multa – em qualquer um dos casos acima - não poderá incidir em relação à pessoa jurídica de direito público, **mas sim**



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO e
COMBATE AOS CRIMES LICITATÓRIOS

sobre a pessoa física da autoridade pública. Como essa multa possui fim coercitivo, não há como imaginar que ela possa incidir sobre um patrimônio, na hipótese o patrimônio da pessoa jurídica. Tal multa, diante de sua finalidade, somente pode visar uma vontade. **Como a pessoa jurídica exterioriza a sua vontade por meio da autoridade pública, a multa coercitiva somente pode ser pensada se for imposta diretamente à autoridade capaz de dar atendimento à decisão judicial.**

Não se diga, simplesmente, que não se pode impor multa em relação a quem não é parte no processo. É que essa multa não constitui pena, mas somente ameaça para que alguém, de quem depende o cumprimento da ordem judicial, atue em conformidade com a decisão. É claro que a multa somente pode ser direcionada à autoridade que tem capacidade para atender a decisão, e não outra. Perceba-se que a autoridade sempre terá a escolha entre obedecer ao juiz ou arcar com a multa. Não há nada de arbitrário aí, pois a autoridade, diante da decisão judicial, deve cumprir a ordem. **O contrário seria admitir que a autoridade pode descumprir decisão jurisdicional que determina a observância de prestação que decorre de dever constitucional. Seria admitir, de uma só vez, que é possível desobedecer à lei e ao juiz.**¹¹

(Grifamos)

Alternativamente, acaso entenda o juízo da impossibilidade de ser aplicada multa ao gestor, seja ela suportada pelo Estado do Rio Grande do Sul, conforme admite a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

¹¹ Artigo Tutela Inibitória e Tutela de Remoção do Ilícito, in <http://www.professormarinoni.com.br>, p. 11



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO e
COMBATE AOS CRIMES LICITATÓRIOS

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO NCP. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER POR PARTE DO ESTADO. FIXAÇÃO DE MULTA DIÁRIA. ART. 461 DO CPC. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SÚMULA 83/STJ. ASTREINTES. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO. 1. Não prospera a alegada violação do art. 1.022 do novo Código de Processo Civil, uma vez que deficiente sua fundamentação. Com efeito, a recorrente limitou-se a alegar, genericamente, ofensa ao referido dispositivo legal, sem explicitar os pontos em que teria sido contraditório, obscuro ou omissivo o acórdão recorrido. 2. **A jurisprudência desta Corte firmou-se no mesmo sentido da tese esposada pelo Tribunal de origem, segundo a qual é possível ao juiz, de ofício ou a requerimento da parte, fixar multa diária cominatória – astreintes –, ainda que contra a Fazenda Pública, em caso de descumprimento de obrigação de fazer.** 3. Relativamente ao art. 461 do CPC, a jurisprudência desta Corte pacificou o entendimento de que a apreciação dos critérios previstos na fixação de astreintes implica o reexame de matéria fático-probatória, o que encontra óbice na Súmula 7 desta Corte. Excepcionam-se apenas as hipóteses de valor irrisório ou exorbitante, o que não se configura neste caso. Precedentes. 4. Quanto à interposição pela alínea "c", este tribunal tem entendimento no sentido de que a incidência da Súmula 7 desta Corte impede o exame de dissídio jurisprudencial, uma vez que falta identidade entre os paradigmas apresentados e os fundamentos do acórdão, tendo em vista a situação fática do caso concreto, com base na qual a Corte de origem deu solução à causa. 5. Não se pode conhecer do recurso pela alínea "c" do permissivo constitucional, quando o recorrente não realiza o



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO e
COMBATE AOS CRIMES LICITATÓRIOS

necessário cotejo analítico, bem como não apresenta, adequadamente, o dissídio jurisprudencial. Apesar da transcrição de ementa, não foram demonstradas as circunstâncias identificadoras da divergência entre o caso confrontado e o aresto paradigma. Agravo interno improvido.”¹²

Dito isso, pretende o Ministério Público seja arbitrada multa na ordem de R\$ 1.000,00 (um mil reais) por dia, medida capaz de compelir a autoridade a cumprir a ordem.

5. DOS PEDIDOS:

Em face de todo o exposto, preenchidos os requisitos do artigo 300 do NCPD, o MINISTÉRIO PÚBLICO requer:

5.1 seja concedida, liminarmente e inaudita altera parte, a tutela para impor ao Estado do Rio Grande Sul a obrigação de fazer consistente no encaminhamento do orçamento, até o dia 15.09.2017, a ser executado em 2018 – repetindo a providência nos exercícios subsequentes, até o julgamento final da demanda e trânsito em julgado –, contando com a previsão de **aplicação de, no mínimo, 35%** da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público;

5.2 seja arbitrada multa (*astreinte*) no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) por dia, em caso de descumprimento, a ser suportada pelo Governador do Estado ou, alternativamente, pelo Estado do Rio Grande do Sul, sendo revertida ao Fundo de Reconstituição de Bens Lesados, criado pela Lei Estadual nº 14.791/2015, em conformidade com os artigos 5º,

¹² AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 885.840 - RS (2016/0070934-5)



**Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO e
COMBATE AOS CRIMES LICITATÓRIOS**

parágrafo 6º, e 13, ambos da Lei n.º 7.347/85, não sendo substitutiva das obrigações, que remanescem à aplicação da mesma;

5.3 a citação do demandado, na pessoa do Procurador-Geral do Estado, para responder aos termos da presente ação no prazo legal;

5.4 a produção de todos os meios de prova permitidos em direito;

5.5 no mérito, seja julgada procedente a ação, impondo-se ao Estado do Rio Grande do Sul que:

5.5.1 efetue a aplicação de, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público;

5.5.2 apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias do trânsito em julgado, projeto de compensação gradual do percentual aplicado a menor em cada exercício desde 2004, incluídos os futuros, acaso indeferido pleito de concessão de tutela antecipada de urgência ou, ainda, descumprida esta pelo ente público;

5.5.3 a condenação do réu aos ônus da sucumbência;

5.6 sejam as intimações do autor feitas pessoalmente, mediante entrega e vista dos autos na Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Combate aos Crimes Licitatórios, situada na Rua Santana n.º 440, sexto andar, Porto Alegre, fones (51) 3295-8927;



Ministério Público do Rio Grande do Sul
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO e
COMBATE AOS CRIMES LICITATÓRIOS

5.7 a isenção de custas e honorários, nos termos do artigo 18 da Lei n. 7.347/85.

6. DO VALOR DA CAUSA:

Dá-se à causa o valor de alçada.

Porto Alegre, 28 de março de 2017.

Daniele Schneider,
Promotora de Justiça.

Documento assinado digitalmente por (verificado em 29/03/2017 15:54:07):

Nome: **Daniele Schneider**
Data: **28/03/2017 13:49:15 GMT-03:00**

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. A conferência de autenticidade do documento está disponível no endereço eletrônico: "<http://www.mprs.mp.br/autenticacao/documento>" informando a chave **SGP000019082103** e o CRC **37.4631.8200**.

1/1