Apelação Cível nº 0011856-58.2022.8.19.0042
APELANTE: MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS
APELADO: MINISTÉRIO PUBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Relator: DES. FERNANDO VIANA

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO EM FACE DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS. RECURSOS PROVENIENTES DO FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. VINCULAÇÃO LEGAL. UTILIZAÇÃO PARA FINS DIVERSOS DA EDUCAÇÃO. VEDAÇÃO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO DE RESTITUIÇÃO. INSURGÊNCIA DO RÉU BASEADA NA OCORRÊNCIA DE CALAMIDADES E DIFICULDADES FINANCEIRAS. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

1. Convênio celebrado entre o Município de Petrópolis e a Associação São Vicente de Paulo, cujo objeto era a renovação de cooperação mútua para atendimento à demanda escolar de ensino fundamental no período de 02/01/2016 a 02/01/2017. Distrato em 13/12/2016. Devolução do valor de R$ 3.260.000,00 (três milhões, duzentos e sessenta mil reais). Importância que não retornou à conta do FUNDEB, sendo depositada em conta distinta. Restituição parcial de forma extrajudicial. Resíduo de R$ 2.608.000,00 (dois milhões, seiscentos e oito mil reais) não depositado.

2. Pretensão ministerial no sentido de compelir o Município de Petrópolis a restituir a importância, com depósito na conta do Fundo Municipal de Educação. Sentença de procedência. Inconformismo do réu.

3. Insurgência recursal baseada na impossibilidade de realização da movimentação orçamentária, devido à existência de situações emergenciais, apontando como causa a pandemia da Covid-19, no ano de 2020, e a tragédia climática em 2022. Município réu que pugna pela observância do princípio da separação dos Poderes.

4. Garantia do pleno exercício do direito à educação. Artigos 6º, 205 e 212 da Constituição Federal. Estruturação constitucional para fomentar, manter e valorizar a educação, resultando na criação do

FERNANDO CESAR FERREIRA VIANA:17528 Assinado em 22/07/2025 19:37:27
Local: GAB. DES. FERNANDO CESAR FERREIRA VIANA

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEB), pela Lei nº 9.424/1996.
5. Alegação de ocorrência de calamidades que não justifica a omissão do ente público. Expressa previsão no art. 167-F, § 2º, II, e no art. 212 da Constituição Federal. Vinculação de recursos prevista no art. 8º e parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000).
6. Poder Judiciário que, em regra, não deve adentrar no mérito administrativo, substituindo o juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, sob pena de afronta ao princípio da separação dos Poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição Federal.
7. Situações excepcionais, no entanto, legitimam a intervenção judicial, em especial quando há omissão dos órgãos competentes em assegurar direitos fundamentais, diante da eficácia normativa dos preceitos constitucionais envolvidos e do princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais. Nessas hipóteses, a intervenção pontual do Poder Judiciário não revelaria violação à independência dos Poderes, sendo considerada mecanismo de contenção de arbítrios e omissões ilegítimas, segundo o sistema de freios e contrapesos.
8. Em uma acepção ampla de controle de legalidade, não se verifica apenas o cumprimento da finalidade do ato de acordo com os ditames da lei, mas analisa-se também o respeito aos princípios da Administração Pública (art. 37 da CF) e a observância dos direitos fundamentais, sem perder de vista a ponderação norteada pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que devem garantir a coesão do ordenamento jurídico como um todo.
9. Necessidade de intervenção judicial que foi corretamente avaliada pelo magistrado sentenciante. Omissão da Administração Pública caracterizada.
10. **RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO**.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação nº 0011856-58.2022.8.19.0042, em que é **apelante** o MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS **e apelado** o MINISTÉRIO PUBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

A C O R D A M os Desembargadores da Sétima Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em **NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO,** nos termos do voto do Relator.

Relatório

Trata-se de ação civil pública ajuizada em 07/10/22 pelo Ministério Público do Estado do RJ em face do Município de Petrópolis, arrazoando que em 18/10/2016, após informação da Controladoria Geral do Município, instaurou inquérito civil público para apurar a notícia de que a edilidade utilizou recursos do Fundo Municipal de Educação, para fins estranhos à manutenção do ensino, com desvinculação ilícita dos valores.

Destaca que o réu firmou convênio com a Associação São Vicente de Paulo, cujo objeto era a renovação de cooperação mútua para atendimento à demanda escolar de ensino fundamental, com vigência para o período de 02/01/2016 a 02/01/2017, no valor de R$ 2.196.000,00 (dois milhões, cento e noventa e seis mil reais), e tais recursos foram empenhados pelo Fundo Municipal de Educação, tendo como fonte o salário-educação. Entretanto, em 13/12/2016, foi firmado termo de distrato entre as partes, e a Associação se comprometeu a devolver o valor de

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

R$ 3.260.000,00 (três milhões, duzentos e sessenta mil reais), o que foi efetivado em duas parcelas após a assinatura do compromisso.

O *Parquet* assevera que adotou providências para que o réu restituísse extrajudicialmente os recursos, mas apenas uma parte foi devolvida. Assim, com fulcro no art. 8º, par. único da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), e diante da desvinculação dos recursos, requer a procedência do pedido para que o réu seja condenado a restituir o valor de R$ 2.608.000,00 (dois milhões, seiscentos e oito mil reais), à conta bancária do recurso "salário-educação", gerida pelo Fundo Municipal de Educação.

O Município réu apresentou contestação em 16/02/2023 (index 162), invocando, à época, a impossibilidade de efetivar a movimentação orçamentária pretendida, em razão da emergência sanitária decorrente da pandemia da Covid-19. Também pugnou pela aplicação do princípio da separação dos Poderes para, ao final, requerer a improcedência do pedido.

Encerrada a instrução processual, veio aos autos a sentença de procedência do pedido (index 236), cujo trecho adiante se transcreve:

> *"...a responsabilidade do Município de Petrópolis está balizada pelo que disciplina o inciso II do §1º do art. 15 da Lei 9.424/96.*
> *Por fim, observados os estritos limites da lide, CONDENO o Município de Petrópolis a, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), restituir o valor de R$ 2.608.000,00 (dois milhões, seiscentos e oito mil reais), acrescidos de correção monetária, à conta do recurso "salário educação", gerida pelo Fundo Municipal de Educação, sob pena de aplicar medidas indutivas,*

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial.
Ante todo o exposto, resolvo o mérito na forma do artigo 487, I do CPC, e julgo totalmente procedentes os pedidos. Sem custas e honorários, ante a isenção conferida ao Município de Petrópolis e ante aplicação por simetria do art. 18 da Lei 7.347/85.
Considerando o valor da causa atribuído, submete-se esta sentença ao duplo grau obrigatório de jurisdição. Publique-se. Registre-se. Intimem-se".

Inconformado, apela o Município réu (index 251), destacando a impossibilidade de realização da movimentação orçamentária devido à existência de situações emergenciais, apontando como causa a pandemia da Covid-19, com flexibilização da execução orçamentária planejada.

Sustenta que, após o término da pandemia, outra tragédia se abateu sobre a cidade, entre fevereiro e março de 2022, com a necessidade de redirecionamento de recursos. Volta a invocar a aplicação do princípio da separação dos Poderes e, por fim, pugna pelo provimento do recurso para julgar improcedente o pedido inicial.

Contrarrazões de recurso em prestígio ao julgado (index 267).

Parecer da Procuradoria de Justiça pelo desprovimento do recurso (index 280).

***É o relatório*.**

VOTO

Conheço do recurso porque presentes os pressupostos de admissibilidade e recebo-o em seus regulares efeitos.

Busca o Ministério Público, através dessa ação coletiva, compelir o Município de Petrópolis a restituir recursos do Fundo Municipal de Educação utilizados para fins diversos daqueles previstos constitucionalmente. O pedido foi julgado procedente e, em seu recurso, a edilidade pretende a reforma do julgado, ao argumento de que a utilização da verba em outras áreas foi necessária em razão de calamidades enfrentadas, como a pandemia da Covid-19, no ano de 2020, e a tragédia climática em 2022.

Com efeito, afigura-se incontroverso que o convênio celebrado entre o apelante e a Associação São Vicente de Paulo, para atendimento da demanda escolar de ensino fundamental no Município de Petrópolis, foi revogado ao final do ano de 2016, e a edilidade não restituiu o montante de R$ 2.608.000,00 (dois milhões, seiscentos e oito mil reais), à conta do FUNDEB, depositando-o em conta corrente distinta.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Sabe-se que para garantir o pleno exercício do direito à educação, de previsão constitucional nos artigos 6º[1] e 205[2], foi instituída a reserva compulsória de percentual de impostos. Assim, na esteira do que dispõe o art. 212 e parágrafos da CF[3], a União aplicará 18% (dezoito por cento), enquanto os Estados, o Distrito Federal

---

[1]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.

[2]Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

[3]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.
§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.
§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.
§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)
§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.
§ 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) (Vide Decreto nº 6.003, de 2006)
§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)
§ 8º Na hipótese de extinção ou de substituição de impostos, serão redefinidos os percentuais referidos no caput deste artigo e no inciso II do caput do art. 212-A, de modo que resultem recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, bem como os recursos subvinculados aos fundos de que trata o art. 212-A desta Constituição, em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)
§ 9º A lei disporá sobre normas de fiscalização, de avaliação e de controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

e os Municípios aplicarão 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos. A própria Constituição estabelece a fonte de custeio, a transferência de recursos da União, e a forma de distribuição, que, em relação aos Estados e Municípios, leva em consideração, proporcionalmente, o número de alunos matriculados.

O salário-educação, previsto no artigo 212, § 6º da Constituição Federal e disciplinado no artigo 15, § 1º, II, da Lei 9424/1996[4], destina-se ao financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental, e há conta bancária específica de onde o recurso saiu e para onde deveria ter sido restituído após o distrato do convênio.

Destarte, há toda uma estruturação constitucional para fomentar, manter e valorizar a educação, resultando na criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEB) pela Lei 9424/1996. A

[4]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. (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento) (Vide ADPF 188)
§ 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% (noventa por cento) de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 10.832, de 29.12.2003) (Vide ADPF 188)
(...)
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)

vinculação de recursos, por outro lado, é prevista no art. 8º, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000[5]).

Em outras palavras, os recursos vinculados às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino não podem ser utilizados para outras demandas, e é justamente neste contexto que devem ser afastadas as alegações do apelante, que expressamente confessa que os utilizou para enfrentamento da pandemia da Covid-19, e da crise climática ocorrida no Município em 2022.

Ademais, na linha do que foi sustentado pelo Ministério Público, a utilização de recursos alocados no FUNDEB para fazer frente a outras despesas é vedada até mesmo em tempo de calamidade pública. Veja-se o que dispõe o art. 167-F, § 2º, II da CF. *In verbis*:

> *Art. 167-F. Durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional de que trata o art. 167-B[6] desta Constituição: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)*
> *(...)*

[5]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.

[6]Art. 167-B. Durante a vigência de estado de calamidade pública de âmbito nacional, decretado pelo Congresso Nacional por iniciativa privativa do Presidente da República, a União deve adotar regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nos arts. 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

> *II - o superávit financeiro apurado em 31 de dezembro do ano imediatamente anterior ao reconhecimento pode ser destinado à cobertura de despesas oriundas das medidas de combate à calamidade pública de âmbito nacional e ao pagamento da dívida pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)*
> *(...)*
> *§ 2º O disposto no inciso II do caput deste artigo não se aplica às fontes de recursos: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)*
> *(...)*
> *II - **decorrentes das vinculações estabelecidas pelos arts. 195, 198, 201, 212, 212-A e 239 desta Constituição**; (grifo nosso)*

No tocante à alegação de que a matéria debatida diz respeito à atuação exclusiva do Poder Executivo, é certo que, em regra, não deve o Poder Judiciário adentrar no mérito administrativo, substituindo o juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, sob pena de afronta ao princípio da separação dos Poderes, insculpido no art. 2º da Constituição Federal.

Entretanto, em situações excepcionais, afigura-se legítima a intervenção judicial, em especial quando há omissão dos órgãos competentes em assegurar direitos fundamentais, diante da eficácia normativa dos preceitos constitucionais envolvidos e do princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais. Nessas hipóteses, a intervenção pontual do Poder Judiciário não revelaria violação à independência dos Poderes, sendo considerada mecanismo de contenção de arbítrios e omissões ilegítimas, segundo o sistema de freios e contrapesos.

É neste sentido que o controle da legalidade é expresso no art. 5º, XXXV da Constituição Federal, dispondo que: "***a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito***". Em uma acepção ampla de controle de legalidade, não se verifica apenas o cumprimento da finalidade do ato, de acordo com os ditames da lei, mas analisa-se também o respeito aos princípios da Administração Pública (art. 37 da CF) e a observância aos direitos fundamentais, sem perder de vista a ponderação norteada pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, que devem garantir a coesão do ordenamento jurídico como um todo.

Exsurgiria, assim, a possibilidade de intervenção judicial como forma de compensar a inércia dos poderes constituídos, com a necessária deferência às decisões técnicas proferidas pelos órgãos responsáveis pela implementação das políticas públicas.

Na hipótese dos autos, a necessidade de intervenção judicial foi corretamente avaliada pelo magistrado sentenciante, que assim analisou a omissão do ente municipal no cumprimento da missão constitucional que lhe é atribuída. Observe-se:

> *"… não obstante a responsabilidade do Município de Petrópolis, de adequar o orçamento, ao fim a que se destina, não houve impugnação especificada a justificar a necessária aplicação do disposto no artigo 341 do CPC, mas sim confirmação dos fatos narrados pelo Ministério Público, bem assim a inércia da municipalidade, em municiar meios para garantir o financiamento da prestação do serviço de educação, conforme missão estabelecida no art. 205 §5º do art. 212 da Constituição Federal.*

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

A questão da impossibilidade de remanejamento do orçamento, para adoção de medidas para conter o avanço da COVID-19 já não persistem.
Por conta disto, não merecem prosperar a alegação de reserva do possível e/ou da separação dos poderes, posto que, além de não se rivalizar com o direito fundamental em grandeza de valores, cabe ao judiciário, com base na universalidade da jurisdição apreciar omissão específica do ente público, nas missões constitucionalmente assumidas, ex vi, inciso V do art. 23 da Constituição Federal, com esteio na medida de pesos e contrapesos...”

Dessa forma, afigura-se inquestionável que houve omissão do réu a justificar a intervenção do Poder Judiciário. Destaque-se que, não obstante a vedação legal ao remanejamento do orçamento, o certo é que o feito foi julgado no ano de 2024, quando já não eram necessárias medidas para conter o avanço da Covid-19, sendo certo que isso também foi considerado pelo juízo *a quo*.

Ante o exposto, voto por **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, mantendo a sentença tal como proferida nos autos.

Sem honorários sucumbenciais, em razão de se tratar de ação civil pública, como disposto no art. 18 da Lei 7.347/95.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

FERNANDO VIANA
Desembargador Relator

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ