

INICIAL





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EXMO. SR. DR. JUIZ FEDERAL DA 1ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE  
SÃO PAULO,

MAI 11 1993  
11:25:00

JUSTIÇA FEDERAL - SÃO PAULO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA  
DISTRIBUIÇÃO  
15 JUN 14 25 em 0000006

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, por seus procuradores  
infra-assinados, no exercício de sua função institucional, e com base nos  
arts. 127, inciso II, 22, I e X da CF/88, 44, III da Lei Complementar n.  
75/93, e na Lei n. 7347/95, vem propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO LIMINAR

em nome da UNIÃO FEDERAL, pessoa jurídica de direito público,  
representada para este fim pela Advocacia-Geral da União em São Paulo,  
nos termos da Lei Complementar nº 73 de 10.12.1992, pelas razões de fato  
e de direito que passa a expor:

1. DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO

Visa a presente ação coibir ilegalidade praticada pela União  
Federal em deferimento de recursos destinados à educação infantil  
através do FUNDEF Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Fundamental e da Valorização do Magistério), consistente no reiterado e sistemático desrespeito ao critério de fixação da complementação da União previsto no art. 6º da Lei n. 9224/97.

O propósito da Lei (concreção do art. 6º do ADCT da C.F., com a redação da Emenda 14) é distribuir entre a União e os Estados os encargos com a educação fundamental. Embora os Estados, por força da rigorosa vinculação automática de suas receitas, venham cumprindo sua parte para a composição do fundo, a União não cumpre a dela, violando a lei em busca de contenção de despesas.

A contrapartida da União ao Fundo é prevista em lei de forma vinculada: a União complementará os recursos dos Estados que não alcançarem o valor mínimo, definido nacionalmente. O valor mínimo, por sua vez, "nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas" (art. 6º parágrafo 1º, Lei 9424/97). Os valores mínimos anuais, no entanto, vêm sendo fixados, consoante se demonstrará, sempre em desrespeito ao referido critério, para menor, fazendo com que a União gaste menos do que o determinado (ajudando, talvez, a promover o seu ajuste fiscal).

## 2. DOS FATOS - A CRIAÇÃO DO FUNDEF

A implantação do FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental representa a concretização de preceitos inscritos na parte permanente da Constituição Federal e parâmetros da Emenda n. 14:



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL



## SEÇÃO I - Da Educação (artigos 205 a 214)

ART.208 - O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

3



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

ART.211 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

A previsão específica do FUNDEF, por outro lado, se deu através de Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na redação também dada pela Emenda nº 14:

Art. 60 - Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o "caput" do art.212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art.213 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL



§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o "caput" do art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno." (grifamos)

Consoante se verifica, o novo papel atribuído à União Federal pela Emenda é o de exercer "em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios". E o instrumento para essa política, dotado de status constitucional, é o FUNDEF.

O FUNDEF teve como ideia-força a antiga reivindicação do magistério, de criação de um piso salarial nacional mínimo, a partir da constatação das enormes injustiças e disparidades na remuneração dos professores pelo país. Uma de suas premissas é a vinculação dos recursos prioritariamente ao pagamento dos salários dos docentes, como forma de evitar o desvio dos recursos para obras e burocracia.

A Lei n. 9424/96 instituiu, assim, um fundo contábil, desprovido no entanto de personalidade jurídica, "com o mesmo tratamento dispensado



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL



ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dois recursos devem ser empregados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e, particularmente, na manutenção do seu currículo<sup>1</sup> (FUNDEF, Manual de Orientação, pag. 37).

O FUNDEF é composto de uma contribuição dos Estados e dos Municípios<sup>2</sup>, corporativa e subordinada, baseada sobre suas arrecadações corporativas e tributárias constitucionais, e uma contribuição da União, também subordinada, baseada no valor mínimo por aluno nacional – um piso de investimento que, não alcançado pelos recursos estaduais e municipais, demandaria uma aporte de verbas por parte da União.

Cada Estado e o Distrito Federal possuem o seu plano, para promover a distribuição dos recursos entre os seus Municípios e o próprio Estado. Ou seja, as contribuições dos Estados não são, em hipótese alguma, condições para outros. O FUNDEF realiza, tão somente, redistribuição de recursos entre os Municípios e o próprio Estado.

A participação da União é devida para os Estados em que o Fundo não alcança valores suficientes para satisfazer o valor mínimo, por aluno (que representa uma média nacional). A União é, portanto, obrigada a complementar, até alcançar tal montante.

Deslarte, a definição do valor mínimo nacional é de extrema relevância, pois representa não só o quanto a União terá de complementar,

<sup>1</sup> Ademais, "Os recursos do FUNDEF devem ser usados no atendimento ao Estado ou ao Município, seja na prestação da educação (compulsória) é obrigatória do Estado, seja na prestação da educação que advém do fundo..." (Manual, pag. 33).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

mes, principalmente, o piso que será nacionalmente aplicado na educação fundamental.

De lembrar que, em sintonia com o § 5º do art. 60 do ADCT, a finalidade do fundo é "agregar recursos a serem aplicados no ensino fundamental (antigo 1º Grau), 80% do dinheiro tem de ser usado para pagamento de professores". (FOLHA DE S. PAULO, "Entidades querem que lei seja respeitada", 1º de agosto de 1998, pag. 3-3)<sup>2</sup>.

Os recursos que compõem o FUNDEF, segundo o art. 1º, § 1º da Lei 9.424/96, são provenientes de 15% das seguintes fontes: 1) ICMS (inclusive parcela que seria destinada aos Municípios); 2) Fundo de Participação dos Estado e Municípios - FPE e FPM; 3) IPI, proporcional às exportações; 4) Ressarcimento pela desoneração de Exportações, de que trate a Lei Complementar nº 87/96.

Observe-se que esses recursos são transferidos automaticamente para a conta do FUNDEF. Não há a possibilidade de sua manipulação por partes dos Estados, para reduzir o repasse de verbas.

Com esses recursos, monta-se o FUNDEF, fundo contábil único. O dinheiro é devolvido aos Estados e Municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental, nos termos dos arts. 2º e 3º da Lei nº 9424/96 (Entidades Querem que Lei seja Respeitada, FSP, 1º de agosto de 1998, pag. 3-3).

<sup>2</sup> No discurso governamental, o FUNDEF foi criado para lograr as seguintes proposições: a) manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental básico público, e na valorização de seu Magistério, segundo art. 2, caput, da Lei 9.424/96; b) promover a justiça social; c) promover uma política nacional de equidade; d) promover a efetiva descentralização das redes de ensino (cada qual passaria a dispor de recursos proporcionais aos encargos); e) promover a melhoria da qualidade da educação e a valorização do magistério público (conforme o Manual de Orientação do FUNDEF, Brasília, 1998).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Consoante se verifica de todo esse arcabouço, as disposições constitucionais e legais estabelecem um sistema de responsabilidades compartilhadas entre a União e os Estados.

Não se pode conceber, sob a ótica estritamente jurídica, a possibilidade de retirada da União Federal do financiamento do Ensino Fundamental. A despeito disso, há quem defenda que é exatamente o que está acontecendo.

E o instrumento dessa retirada tem sido o amesquinçamento do valor mínimo anual por aluno, em afronta ao critério legal, reduzindo assim o dispêndio da União Federal com a complementação devida aos Estados cuja arrecadação não alcança o mínimo.

Tendo em vista os vultosos recursos originários dos Estados, chegaria a um ponto em que, congelado o valor mínimo nacional em 315 (trezentos e quinze) reais, não precisaria a União entrar com nada para a composição do FUNDEF..

Ofende-se, portanto, a Constituição Federal, na medida em que o sistema de responsabilidades compartilhadas nela previsto vai sendo substituído pela política de retirada da União do financiamento do ensino fundamental.

No entanto, não é essa política que se pretende discutir, mas sua manifestação no mundo jurídico — através da ilegalidade na fixação do valor mínimo anual, de forma a reduzir ou mesmo zerar a participação da União Federal na complementação das receitas do fundo.

9



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL



10

**3 - FIXAÇÃO DO VALOR MÍNIMO EM DESRESPEITO À LEI**

Nos termos da previsão constitucional, o valor mínimo anual por aluno, corresponde *"a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente"*.

A esse respeito, dispõe a Lei instituidora do fundo (Lei n. 9.424 de 24/12/1996):

**ART.6** - A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art.1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art.2º, § 1º, incisos I e II.

§ 2º As estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno, inclusive as estimativas de matrículas, terão como base o censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto, anualmente, e publicado no Diário Oficial da União.

§ 3º As transferências dos recursos complementares a que se refere este artigo serão realizadas mensal e diretamente às contas específicas a que se refere o art.3º.

10



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

§ 4º No primeiro ano de vigência desta Lei, o valor mínimo anual por aluno, a que se refere este artigo, será de R\$ 300,00 (trezentos reais).

Cumpra repetir: o valor mínimo nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas.

Fácil notar que essa fixação não é arbitrária – seu critério é estritamente vinculado – não comportando nenhuma possibilidade de desvio com base em alegações de contenção de gastos ou necessidade de ajuste fiscal para se chegar a um valor inferior ao que seria resultado da equação.

É bastante lógica essa vinculação legal – não faria sentido num sistema de responsabilidades compartilhadas ficar ao arbítrio de uma das partes contribuir com o quanto lhe aprouver...

No entanto, é o que vem ocorrendo. Para o primeiro ano de vigência da lei, o art. 4º, par. 4º da Lei fixou o valor mínimo em R\$ 300,00 (trezentos reais). E assim foi fixado, para o exercício de 1997, este valor.

Para 1998, cumpria o respeito rigoroso à lei, definindo-se o valor conforme a razão matemática assim formulada:

Valor Mínimo =

Previsão de receita total do fundo, conforme art. 1º

Matrículas do ano anterior + estimativa de novas matrículas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Para 1996, segundo dados do próprio Departamento da Educação fornecidos pelo Secretário Executivo do Audec (anexo 10, tabela abaixo) o valor mínimo, segundo o critério legal, deveria ser de 419 reais.

Tal valor, vale lembrar, é apurado segundo dados objetivos (arrecadação da parte dos Estados, cf. dados do Ministério da Fazenda e números do Censo Escolar), tão objetivos que deles não consegue o Ministério da Educação escapar; estão ao dispor de qualquer um que queira calculá-lo.

No entanto, foi fixado o valor mínimo de R\$ 315,00 (trezentos e quinze reais), em total descompromisso com o comando legal.

| ANO  | MATRÍCULAS NO ENSINO FUND. (UNSO ESCOLAR) |       | POB. FUND. (1) |       | RECAPTA (RECEITA/MA-TRÍCULA) |       | VALOR FIXAÇÃO ALUNO/ANO |       | DEFA-ÉCIES (C-D) |
|------|-------------------------------------------|-------|----------------|-------|------------------------------|-------|-------------------------|-------|------------------|
|      | ALUNOS (A)                                | % ANO | ESMOLTES (B)   | % ANO | R\$ 1,00 (C-IFA)             | % ANO | R\$ 1,00 (C)            | % ANO |                  |
| 1996 | 29.369.509                                | 4,0   | 12.501,3       | 2,4   | 419                          | 1,4   | 315                     | 0,0   | 125              |
| 1997 | 30.535.072                                | 3,9   | 12.501,3       | 2,4   | 419                          | 1,4   | 315                     | 0,0   | 125              |
| 1998 | 32.280.024                                | 6,0   | 12.501,3       | 2,4   | 419                          | 1,4   | 315                     | 0,0   | 125              |
| 1999 | Nd                                        | Nd    | 12.501,3       | 2,4   | 406                          | 3,1   | 315                     | 0,0   | 91               |

(\*) 150% da FPM, FPE, FCMF, FPF e FPF (sem complementações da L. 11.350)

Nd = não disponível

(\*\*) Projeção de 1999, realizada pelo IBGE

(Instituto de Planejamento do Estado, 1999, do 12 de março de 1999, da Secretaria Executiva do Ministério da Educação, e 104 da Representação n° 213/96, em anexo).

Criou-se assim uma obrigação com o ensino fundamental de 1996. Em 1996, a União passou com a complementação R\$ 491.811.643,00, para seis Estados da Federação. De

12





13

# MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

valor mínimo houvesse sido fixado, conforme o critério legal a seguir das previsões da LRF, em 400,54, a consolidação deveria ser de R\$ 731.026.493,00, para quinze Estados da Federação.<sup>3</sup>

"Economizou", portanto, a União cerca de um milhão e duzentos milhões de reais.

Para o ano corrente, foi mantido esse valor, agora já com uma justificativa tendo em vista a atual situação econômico-financeira em que atravessa o país". (fls. 36)

Com essa confissão, fica bem claro que o Governo Federal reserva-se o direito de recriar o critério legal segundo suas concepções sobre a conjuntura econômica – e prioridades.

Em outras palavras, pretendeia que a Lei, no que tange às suas obrigações, não é para valer.

<sup>3</sup> Dados do livro "O Lixo do Povo e Suas Pecúrias Capitais", pag. 72. "As diversas variáveis podem variar, devido ao fato de se tratar de previsões".

"Em 88 o valor mínimo pago foi de R\$ 316,00, mas deveria ter sido de aproximadamente R\$ 400,54".

A lei que criou o fundo estabelece uma metodologia de cálculo do valor mínimo por aluno – divisão da previsão de arrecadação pelo número de matrículas.

"É quase inacreditável que o governo não cumpra uma lei criada por ele próprio", diz João Montevade, diretor da Câmara de Educação Básica do CNE (Conselho Nacional de Educação).

Estudos realizados pela Câmara de Educação Básica revelam que o valor mínimo deveria ficar entre R\$ 453 e R\$ 493. A perspectiva mais pessimista se baseia em uma previsão de arrecadação do Fundeb de cerca de R\$ 13,8 milhões e em uma previsão de matrículas de 31,3 milhões de matrículas de 1ª a 8ª série da rede pública. "FOUNDAÇÃO DE E. PÚBLICA, 'Valor Previsto para Fundação Contraria Lei', 11 de agosto de 1998, pag. 3-4)

13



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

O critério legal, contudo, é objetivo e não permite nenhuma bargiversação. Não há espaço para qualquer discricionariedade administrativa, seja qual for o pretexto.

Diz o Ministério da Educação que sua interpretação da lei é diferente da dos Estados e Municípios que reiteradamente têm denunciado o descumprimento da lei, como se vê da reportagem abaixo:

***MEC descumpre lei do Fundef, diz Secretária.***

Secretários estaduais e municipais da Educação acusam o MEC de estar desrespeitando duas determinações da lei que criou o Fundef (fundo de valorização do magistério).

Segundo eles, o MEC descumpriu a lei ao fixar o piso mínimo por aluno para 99 em R\$ 315 - abaixo do valor definido pela lei, que seria de pelo menos R\$ 420.

Os secretários dizem também que o valor repassado aos Estados para custear alunos portadores de deficiências deveria ser superior. Atualmente, o valor repassado é idêntico para todos os alunos do ensino fundamental, inclusive os deficientes.

Estima-se que haja no país cerca de 6 milhões de crianças e adolescentes de até 19 anos com algum tipo de deficiência. Ou seja, apenas 7,2% receberam atendimento especializado no ano passado.

Para Éfrem Maranhão, presidente do Consed (Conselho Nacional de Secretários de Educação), se o valor repassado para custear alunos portadores de deficiências fosse maior, o número de crianças atendidas cresceria bastante.

A discussão sobre o valor do piso mínimo, entretanto, está longe de ter solução. A lei estabelece que o piso deve ser calculado dividindo a previsão de arrecadação pelo número de matrículas no ensino fundamental.

Por esse cálculo, o piso para 99 deveria ser de, no mínimo, R\$ 420. Entretanto o MEC estabeleceu por decreto que o piso seria de R\$ 315, mesmo valor de 98.

14





## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

*Paulo Renato afirma que a interpretação do MEC é diferente da de Estados e Municípios. Ele não explicou qual é sua interpretação.*

*(Folha de São Paulo, 12/06/98).*

De notar, mais uma vez, que a questão do valor mínimo está intrinsecamente ligada à suplementação da União. Quanto menor o valor mínimo, menos Estados necessitarão de complementação e, portanto, menor o valor dispendido pela União.

Efetivamente.

*A dificuldade em manter o valor mínimo dentro do que foi estabelecido pela lei ocorre porque, nos Estados onde o valor per capita mínimo não é atingido por meio da arrecadação, o governo federal tem de complementar.*

*No início de 98, a previsão era de que o valor dessa complementação poderia chegar a cerca de R\$ 600 milhões, pois em oito Estados o valor arrecadado seria insuficiente para garantir os R\$ 315.*

*No entanto, projeções do Tesouro Nacional com base na arrecadação registrada de janeiro a meio deste ano indicam que essa complementação deverá ser de R\$ 483,2 milhões. Essa projeção, que consta de relatório do Banco do Brasil, mostra que, somente com a arrecadação deste ano seria possível ter um valor per capita por aluno de R\$ 437, cerca de R\$ 100 a mais do que o estudado para 98. (FOLHA DE S. PAULO, "Valor Previsto para Fundação Contraria Lei", 1º de agosto de 1998, pag. 3-4)*

Essa prática, perversa, revela uma omissão da União em cumprir a sua parte na promoção da educação fundamental, prevista pela Constituição Federal como uma missão repartida entre todos os entes. Acaba, assim, por colaborar com o engessamento da educação brasileira, condenando-a a permanecer sempre no mesmo patamar.

15





## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

O aumento do valor mínimo implicaria em um maior volume de recursos disponíveis para a educação, no país todo, tendo em vista a sua aplicação nacional. Com o aumento do valor mínimo, deverá ser refeito o cálculo da suficiência de cada Fundo estadual, passando esse valor a ser o norteador da distribuição de recursos em toda a Nação. Desta forma, em todos os Estados haveria mais recursos disponíveis para a educação, de onde não se pode dizer que a lesão seja restrita aos Estados mais pobres.

Ademais, a definição do valor mínimo é vital para a remuneração do magistério. Embora o valor mínimo não seja um piso salarial, ele é uma garantia de investimento na educação fundamental, e, vale a pena lembrar, 60% de seus recursos têm como destino obrigatório o pagamento de professores.

Estudo realizado pelo Prof. João Montevade, membro da Câmara de Educação Básica do CNE, "revela que os professores seriam os maiores beneficiados, se os critérios para a definição do valor mínimo fossem seguidos".

"O salário de um professor que trabalhará 40 horas por semana ficaria entre R\$ 600 e R\$ 700,00, diz.

Com salários maiores, os professores evitariam ter mais de um emprego, criando um vínculo mais forte com uma única escola, diz Montevade". (FSP, Entidades Quorem que Lei seja Respeitada, FSP, 1º de agosto de 1998, pag. 3-3).

Ainda consoante o Prof. João Montevade, em documento enviado a diversas autoridades da República e publicado no livro "O Fundef e seus Pecados Capitais (Ideia Editora, Brasília, 1998, 2ª Edição) longe de

16





## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

enfraquecer o Fundo e violar a lei, definindo o valor mínimo em desacordo com seus parâmetros, a conduta da União deveria ser exatamente o oposto:

"Em 1995, quando dos estudos para a criação do Fundo, na hipótese do Valor Mínimo ser fixado em R\$ 300,00, a União estaria complementando os Fundos Estaduais em algo entre R\$ 700.000.000,00 e 800.000.000,00, o que atingia à época a treze estados da Federação. Àquela época, o valor de R\$ 300,00, se baseava numa proposta de representar aproximadamente 90% do valor médio dos Fundos. É claro que, se a Lei 9424/96 alterou o critério para a "razão entre previsão de receita e previsão de matrículas" era de se esperar não um decréscimo, mas um aumento da contribuição da União, mesmo se tendo em conta que a médio prazo as matrículas cresceriam menos que as receitas, por força da quase-universalização da cobertura do ensino fundamental e da diminuição nas cortes de ingresso graças às quedas de natalidade nos últimos anos.

Os estudos preliminares da Câmara de Educação Básica do CNE indicam que, a prevalecer o Valor Mínimo de R\$ 315,00, o aporte da União para os Fundos se reduziria para aproximadamente R\$ 491.000.000,00 anuais, destinados a seis Estados: PA, MA, PI, CE, PE e BA. Se o Valor Mínimo se fixasse em R\$ 400,00, o complemento da União seria de aproximadamente R\$ 1.559.000.000,00 anuais, beneficiando os Fundos de quinze Estados: RO, PA, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, BA, MG, PR, MT, MS e GO." (págs. 73/4).

Cumpra notar que apesar de ser o valor mínimo fixado por ato do Presidente da República, a definição de seu valor cabe aos Ministros de

17



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Estado da Educação e do Desporto, da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, até o dia 30 de abril de cada ano, para o ano subsequente (art. 7º, Decreto n. 2284, de 27 de junho de 1997).

**4 - DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Ao Ministério Público Federal, conforme os dispositivos contidos nos arts. 127, "caput", e 129 da Constituição de 1988, e infraconstitucionalmente, na Lei n. 7.847/85 e Lei n. 8.078/91, (arts. 21 e 90, respectivamente), é atribuída legitimidade para a defesa em juízo de direitos coletivos e difusos.

No caso, cuida-se do interesse difuso à preservação da ordem jurídica, consistente no respeito à legalidade por quem mais deveria primar pela sua observância, e no interesse, também de natureza difusa, na preservação das verbas alocadas à educação, pois é crucial que quanto menor o numerário destinado à educação, pior o serviço público e menor o número de pessoas atendidas.

Destaque-se, quanto ao aspecto da educação, a enorme relevância social desse interesse perseguido. No caso presente, não se discute o interesse do Estado-membro no recebimento da complementação federal, o interesse do município indiretamente beneficiado, mas o interesse da sociedade brasileira em que sejam destinadas à educação as verbas estabelecidas pela lei, o interesse na preservação financeira do FUNDEF, e, enfim, o interesse na preservação da própria ordem jurídica.

**5 - DO DANO MORAL**



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Os fatos objetos desta ação abatem seriamente o ordenamento jurídico. As violações à nossa Constituição e às leis que merecem reparação moral.

Esse prejuízo - que segue paralelo ao dano material -, não se ser ressarcido, na modalidade de dano moral, conforme previsto no inciso V do artigo 1º da Lei nº 7.347/35:

*"Art. 1º - Fazem-se das disposições desta lei, sob prejuízo de ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (grifamos).*

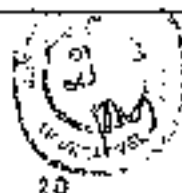
A doutrina vem consolidando a tese da reparação do dano moral coletivo, como demonstra o estudioso Carlos Alberto Bittar Filho:

*"...chega-se a conclusão de que o dano moral coletivo é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor, presumente unitarizado), foi atingido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial." ver in "Do dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro, Direito do Consumidor, vol. 12- Ed. RT)*

Vale mencionar ainda o ensinamento do professor da Faculdade André de Carvalho Farias, compreendendo sobre o assunto, nos seguintes termos:

19





## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

*"Assim, é preciso sempre enfatizar o imenso dano moral coletivo causado pelas agressões aos interesses transindividuais. Afeta-se a boa-imagem da proteção legal a estes direitos e afeta-se a tranquilidade do cidadão, que se vê em verdadeira selva, onde o lei do mais forte impera".*

Continua o citado autor, dizendo:

*"Tal intranquilidade e sentimento de desespero gerado pelos danos coletivos, justamente por serem indivisíveis, acarretam lesão moral que também deve ser reparada coletivamente. Ou será que alguém duvida que o cidadão brasileiro, a cada notícia de lesão a seus direitos não se vê desprestigiado e ofendido no seu sentimento de pertencer a uma comunidade séria, onde as leis são cumpridas? A expressão popular 'o Brasil é assim mesmo' deveria sensibilizar todos os operadores do Direito sobre a urgência na reparação do dano moral coletivo" ("A ação civil pública e o dano moral coletivo" Direito do Consumidor, vol. 25- Ed. RT, p. 83, destacamos).*

No suporte dessa responsabilidade comparece novamente nossa Constituição Federal, quando, no seu artigo 37, § 6º, estabelece a responsabilidade civil do Estado por ato de seus agentes. E diz o doulor José Afonso da Silva que:

*"Responsabilidade civil significa a obrigação de reparar os danos ou prejuízos de natureza patrimonial (e, às vezes, moral) que uma pessoa cause a outrem." ("Curso de Direito Constitucional Positivo", RT, 6a. ed., pág. 567).*

20





## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

O "quantum" que se propõe para tanto, arbitrado por V. Ex., será revertido para o Fundo de Bens Lesados de que trata o artigo 13 da Lei da Ação Civil Pública.

**6 - DA TUTELA ANTECIPADA**

A tutela do interesse coletivo à educação não tem eficácia sem o pedido de tutela antecipada, ora formulado.

Efetivamente. Até o final do ano deverá ser fixado o valor mínimo para o ano 2.000. Teme-se, como ocorrido nos anos anteriores, que a União novamente fixe arbitrariamente o valor mínimo por aluno do FUNDEF.

Está assim, configurado plenamente o *periculum in mora*, a exigir a pronta intervenção judicial, através da concessão da tutela antecipada requerida.

O *fumus boni iuris*, por sua vez, está suficientemente demonstrado pela transcrição dos dispositivos legais mencionados, especialmente os arts 2º e 6º, parágrafo primeiro, da Lei n. 9424/96, sendo flagrante e cristalina a ilegalidade denunciada.

Observe-se que o dano que se procura evitar com a presente tutela antecipada é de natureza irreparável. Nenhuma condenação posterior poderá reparar o retrocesso imposto à educação brasileira, pelo congelamento dos investimentos obrigatórios; tampouco poderá corrigir o aumento das desigualdades sociais.

21

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Por outro lado, a antecipação reverterá somente em benefício da educação fundamental brasileira, não se podendo conceber que a União venha a julgo reclamar de lesão ou "*periculum in mora adverso*" (lit) contra o que seria sua maior obrigação: cumprir o compromisso com a educação, a moralidade administrativa e a legalidade.

Assim, restando evidenciada a gravidade e urgência da situação, e presentes os pressupostos da prestação jurisdicional antecipada, requer seja concedida liminarmente a medida determinando-se à ré UNIÃO FEDERAL que:

**Abstenha-se de definir o valor mínimo anual por aluno em importância inferior à resultante da equação: Previsão de receita total do fundo/ Matrículas do ano anterior + estimativa de novas matrículas, conforme as previsões oficiais (matrículas do ano anterior segundo Censo Escolar, previsão de novas matrículas segundo IBGE, previsão de receita total do fundo segundo dados públicos do Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional);**

Na hipótese de descumprimento da presente decisão, em qualquer de seus termos, seja aplicada multa diária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) contra a União, a ser revertida diretamente para o Fundo Federal de Interesses Difusos Lesados, sem prejuízo das demais cominações legais, inclusive a de desobediência da autoridade responsável.

Comunicação *incontinenti* da decisão para cumprimento aos Ministros de Estado da Fazenda, da Educação, do Esporte e ao Presidente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.

12



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**7 - DO PEDIDO DEFINITIVO**

Requer-se a citação da ré para responder à presente ação, cujo pedido a final deverá ser julgado procedente, com vistas a:

a) confirmação da tutela antecipada requerida;

b) condenação da ré **UNIÃO FEDERAL** a ressarcir o FUNDEF no valor correspondente à toda a diferença entre o valor mínimo definido conforme o critério do art. 6º, parágrafo 1º e aquele fixado ilegalmente em montante inferior, desde o ano de 1998, e por todos os anos em que persistir a ilegalidade, acrescido de juros legais e correção monetária;

d) condenação da ré no ônus sucumbência, a ser revertido ao Fundo previsto no artigo 13 da Lei nº 7.347/85.

e) condenação da ré em DANOS MORAIS COLETIVOS, a serem arbitrados pelo Juízo;

Protesta-se provar o alegado por todos os meios de prova permitidos em Direito.

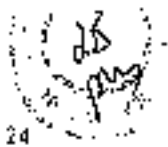
Atribui-se à causa, para efeitos meramente fiscais, o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Termos em que,  
pede deferimento.

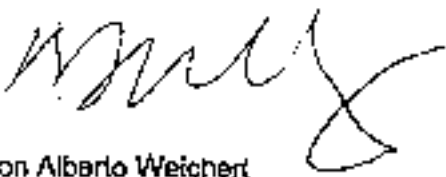
São Paulo, 1º de outubro de 1999

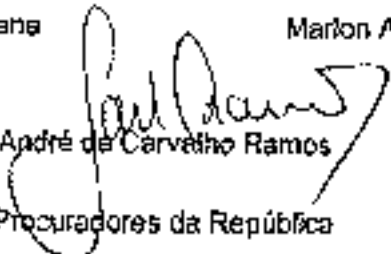


MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL



  
Duciren Van Marsen Ferens

  
Marlon Alberto Weichert

  
André de Carvalho Ramos

Procuradores da República

