

**MPRJ****MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO****Ref: MPRJ nº 2019.01024911****(Favor mencionar na resposta)**

Ementa: Município de Vassouras. Educação Orçamento Público. Recursos Vinculados. Royalties do Pré-Sal. Exigência legal de investimento de 75% dos royalties decorrentes da exploração do Pré-Sal em educação, com prioridade para a educação básica. Impossibilidade do cômputo do uso destes recursos para fins de cumprimento do mínimo constitucional com ações de manutenção e desenvolvimento da Educação (art. 2º, II e art. 4º, Lei 12.858/2013). Recursos vinculados ao custeio do direito fundamental à Educação e destinados exclusivamente às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Fiscalização de eventual desvio de finalidade na aplicação dos recursos em ações ou programas não compreendidos como programas, projetos e ações da educação básica. Recomendação.

RECOMENDAÇÃO

Nº 001/2022

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, através dos Promotores de Justiça que abaixo subscrevem, com fulcro no art. 27, parágrafo único, IV, da Lei n.º 8.625/93 e no art. 34, IX, da Lei Complementar n.º 106/03:

CONSIDERANDO que a garantia do direito humano à educação, encartado no rol dos direitos fundamentais de natureza social (art. 6º, CF), representa condição inafastável para a concretização dos fundamentos e dos objetivos da República Federativa do Brasil, nos termos definidos nos art. 1º e



art. 3º, da Constituição Federal, sobretudo da dignidade da pessoa humana e da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, baseada no desenvolvimento nacional e na promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;

CONSIDERANDO que, segundo as disposições do art. 205, da Constituição Federal, a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho;

CONSIDERANDO, nos termos do art. 211 c/c art. 24, IX, §1º, da Constituição federal, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão organizar seus respectivos sistemas de ensino com base em regime de colaboração no âmbito do qual compete a União legislar sobre normas gerais e exercer função redistributiva e supletiva, visando à universalização do ensino obrigatório, à garantia de equalização de oportunidades educacionais e do padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, realizada, sobretudo, por meio dos serviços suplementares indicados no art. 208, inciso VII, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que, conforme determina o art. 206, da Constituição Federal, são princípios que devem orientar a ação administrativa dos entes federados no sentido da concretização do direito à educação, dentre outros, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (inciso I) e a garantia do padrão de qualidade (inciso VII);

CONSIDERANDO que, conforme o disposto nos §§1º e 2º, do art. 208, da Constituição Federal, o acesso ao ensino obrigatório e gratuito constitui direito público subjetivo e, por via de consequência, a ausência de sua oferta ou oferta irregular pelo Poder Público importa na responsabilidade da autoridade competente;



CONSIDERANDO que, para concretização do direito à educação, em especial das obrigações de fazer inseridas nas disposições dos art. 206, 208, 212 e 214, todos da Constituição Federal, e execução das Metas fixadas pelos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação, resta imprescindível garantir que os recursos de que se trata sejam efetiva e regularmente destinados a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE);

CONSIDERANDO que para assegurar o financiamento do direito à educação a Constituição Federal e a Lei estabelecem vinculações constitucionais e legais de recursos públicos, conforme disposições do art. 212, *caput*, e §5º, da Constituição Federal (mínimo constitucional e salário educação), art. 60, do ADCT, art. 3º, da Lei 11.494/2007 (FUNDEB) e art. 2º, incisos II e III, da Lei 12.858/2013 (royalties e participações especiais);

CONSIDERANDO as disposições expressas do art. 2º, incisos II, §3º e 4º, da Lei 12.858/2013, *in verbis*:

Lei 12.858/2013

Art. 2º Para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, **serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica**, e para a saúde, na forma do regulamento, **os seguintes recursos**:

II - **as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos royalties e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção**, de que tratam respectivamente as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, **quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva**;

§ 3º União, **Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarão os recursos previstos nos incisos I e II deste artigo no montante de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e de 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde**.



Art. 4º Os recursos destinados para as áreas de educação e saúde na forma do art. 2º serão aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal.

CONSIDERANDO que, em se tratando de recursos vinculados ao atendimento de determinados fins específico, resta imperioso que a eles seja conferida total segregação financeira por meio de conta bancária específica, destinada ao seu depósito regular e permanente, sob ordenação pelo Secretário de Educação, por aplicação analógica do art. 69, caput, da Lei 9.439/1996;

CONSIDERANDO que, diante de uma necessária interpretação sistemática do Ordenamento Jurídico, deve-se reconhecer a possibilidade de aplicação dos recursos vinculados pelo art. 2º, inciso I, da Lei 12.858/2013 apenas a despesas destinadas ao financiamento da educação pública, com prioridade para a educação básica, observadas as áreas de competência material dos entes federados, conforme art. 211, CF, e art. 8º a art. 11, LDB, bem como as disposições dos art. 70 e art. 71 LDB;

CONSIDERANDO, ainda, as vedações a aplicação desses recursos determinadas pelas as disposições do caput art. 8º, da Lei nº 7.990/1988, bem como do seu §1º, com redação determinada pela Lei nº 12.858/2013, que estabelece exceções às vedações indicadas no caput. Vejamos:

Lei nº 7.990/1988

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, **vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal**. (Redação dada pela Lei nº 8.001, de 13.3.1990) segundo determinações

§ 1º **As vedações constantes do caput não se aplicam**: (Redação dada pela Lei nº 12.858, de 2013)

I - **ao pagamento de dívidas para com a União** e suas entidades; (Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013)



II - **ao custeio de despesas** com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as **relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública**. (Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013)

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/200 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), **os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação**, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso;

CONSIDERANDO que o art. 9º, §2º, da LRF, assegura que as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente não serão objeto de limitação de empenhos e de programação financeira;

CONSIDERANDO o disposto no art. 4º, II, da Recomendação n. 44/2016 do CNMP, que orienta a atuação dos membros do Ministério Público para a fiscalização das irregularidades na aplicação da contribuição social do salário-educação;

CONSIDERANDO que o descumprimento os descumprimento das normas legais acerca da regularidade do depósito, permanência, gestão e aplicação dos recursos de que se trata configura ato de improbidade administrativa e é capaz de submeter o agente público responsável às sanções previstas na Lei 8.429/1992;

CONSIDERANDO que, segundo dados públicos disponibilizados pela ANP¹, o **Município de Vassouras recebeu**, a título de Royalties e Participações Especiais devidos em razão da exploração de petróleo e gás natural no Campo de Mero, nos termos e de acordo com as condicionantes do art. 2º inciso II, da Lei 12.858/2013, os valores indicados na

¹ Acesso em 04/03/2022 por meio do link <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/arq-royalties/arq-rel/educacao-saude-municipios-estados.xlsx>



tabela abaixo, bem como que esses repasses, embora iniciados no ano de 2018, passaram a ser realizados mensalmente desde então;

Exercício Financeiro	Total de Repasses da Lei 12.858/2013	Valor dos repasses vinculados ao financiamento da Educação (75% do valor total)
2018	R\$ 278.835,38	R\$ 209.126,53
2019	R\$ 293.916,73	R\$ 220.437,54
2020	R\$ 438.996,59	R\$ 329.247,44
2021	R\$ 1.904.489,44	R\$ 1.428.367,08
2022	R\$ 792.530,25	R\$ 594.397,68
Total no período	R\$ 3.708.768,39	R\$ 2.781.576,29

CONSIDERANDO que, dentre os valores recebidos desde então, 75% ou R\$ 2.781.576,29 deveriam ter sido comprovadamente aplicados exclusivamente em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE);

CONSIDERANDO que o exame dos elementos de prova produzidos até o momento, em especial informações prestadas e documentos encaminhados pelo próprio Município investigado, assim como as constatações da Corte de Contas nos processos de Prestação de Contas de Governo 206.482-1/19, 207.646-1/20 e 207689-5/21, restou comprovado que o Município de Vassouras, tendo recebido repasses mensais e contínuos dos recursos dos Royalties e Participações Especiais, nos termos da Lei 12.858/2013, desde o ano de 2018, não assegurou a sua regular segregação orçamentária por meio da criação de código fonte específico, tampouco a sua regular segregação financeira por meio da abertura de conta bancária específica para depósito permanente desses valores, promovendo ou permitindo fosse promovida o seu depósito e permanência em outras contas do Tesouro Municipal;

CONSIDERANDO, ainda, que restou indiciado que o Município de Vassouras, tendo recebido os repasses periódicos e contínuos dos recursos em questão, teria praticado desvio de finalidade ao aplicá-los para o custeio de despesas em completa inobservância ao que dispõem os art. 2º, inciso II, §§3º



e 4º, da Lei 12.858/2013, combinados com art. 211, da CF, arts. 8º a 11, e arts. 68 a 71, todos da LDB, em especial para o custeio de ações de MDE relacionadas ao Ensino Médio;

CONSIDERANDO que o descumprimento das disposições de natureza cogente contidas no art. 2º, inciso II, §§3º e 4º, da Lei 12.858/2013, combinados com art. 211, da CF, arts. 8º a 11, e arts. 68 a 71, todos da LDB, pode ensejar a responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa;

CONSIDERANDO que o não atendimento à recomendação formal do Ministério Público implicará na caracterização do dolo imprescindível a configuração dos ilícitos previstos tanto no art. 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, quanto no art. 1º, inciso XIII, do Dec-Lei 201/1967, uma vez que o ato representa a cientificação expressa e formal do agente público quanto ao seu atuar ilícito e às consequências que dele podem advir;

CONSIDERANDO que o Ministério Público é legitimado a movimentar o Poder Judiciário com vistas à obtenção dos provimentos judiciais necessários à tutela dos valores, interesses e direitos de natureza metaindividual indicados nas disposições do art. 127 e art. 129, incisos II e III, da CF;

CONSIDERANDO, ainda, que são princípios norteadores da Administração Pública e de seus respectivos gestores a legalidade, a moralidade e a eficiência, conforme elencado no art. 37, caput, da CF/88,
RESOLVE:

RECOMENDAR aos Exmo. Sr. Prefeito, ao Sr. Secretário de Fazenda e ao Sr. Secretário de Educação do Município de Vassouras, para os fins apresentados, **que adotem todas as medidas administrativas necessárias a:**



I – **PROMOVER**, no prazo de 30 (trinta) dias contados a partir do recebimento deste instrumento, **a completa segregação financeira dos recursos recebidos em razão das disposições do art. 2º, inciso II, da Lei 12.858/2013 e que se destinem ao custeio de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino**, por meio da **abertura de conta específica**, em nome/titularidade da Secretaria Municipal de Educação, realizando não apenas a transferência regular dos respectivos repasses para essa conta bancária, mas também o seu depósito permanente, vedada a sua transferência para outras contas do Tesouro Municipal, ainda que titularizadas pela Secretaria de Educação;

II – **CRIAR e FAZER inserir na Lei Orçamentária Anual do exercício financeiro em curso**, no prazo de 30 (trinta) dias contados a partir do recebimento deste instrumento, **bem como nos projetos de LOA a serem enviados ao Poder Legislativo em relação a todos os exercícios financeiros subsequentes a:**

a) **indicação de CÓDIGO FONTE específico para a correta classificação e segregação orçamentária das receitas correspondentes a 75% dos recursos de que trata o art. 2º, inciso II, da Lei 12.858/2013**, nos termos do que dispõe o art. 2º, §1º, incisos, e art. 11, da Lei 4.320/1964;

b) **indicação da ESTIMATIVA DAS RECEITAS relativas aos recursos em questão** no correspondente exercício financeiro;

c) **indicação de DOTAÇÕES CORRESPONDENTES ÀS DESPESAS** cujo pagamento a ser custeado com as receitas indicadas na letra a) acima, **todas consignadas à Função de Governo Educação**, foram autorizadas nos termos do que dispõe o art. 2º, §1º, incisos, e art. 12, da Lei 4.320/1964;

III – **GARANTIR imediatamente a gestão e ordenação de despesas da conta dos Royalties e Participações Especiais vinculados à Educação** (referida nos Itens I e II acima) **pelo titular da Secretaria de**



Educação, a fim de impedir a multiplicidade de ordenadores de despesas e a centralização e o controle operacional dos recursos vinculados à educação pela Secretaria da Fazenda ou qualquer outro órgão da Administração Pública que não a Secretaria de Educação, **formalizando o cumprimento da medida por meio de Decreto Municipal** a ser editado no prazo de 30 (trinta) dias contados a partir do recebimento deste instrumento;

IV, **ENCAMINHAR ao MPRJ**, no prazo de 15 (quinze) dias subsequentes ao final do prazo conferido, **informações detalhadas e documentos comprobatórios do cumprimento do recomendado nos Item I, II e III acima**, em especial:

- a) Banco, Agência, número e CNPJ de titularidade da conta específica referida no item I;
- b) Número e descrição do código fonte referido no item II, bem como alterações promovidas na LOA 2022;
- c) Decreto Municipal referido no item III;

V- **ABSTER-SE imediatamente de realizar despesas que tenham como fonte de custeio os recursos dos Royalties e Participações Especiais vinculados à Educação e não observem as disposições dos art. 2º, inciso II, §§3º e 4º, da Lei 12.858/2013**, sendo consideradas legais e adequadas apenas as despesas destinadas ao financiamento da educação pública, com prioridade para a educação básica, **desde que observadas as áreas de competência material dos entes federados, conforme art. 211, CF, e art. 8º a art. 11, LDB (Educação Infantil e Ensino Fundamental)**, bem como as disposições dos arts. 70 e art. 71 LDB, com as vedações expressas no art. 8º, caput e §1º, da Lei. 7.990/1988;

VI - **DEIXAR DE PROMOVER a classificação desses repasses orçamentários como “despesa sujeita à programação financeira”** e, por conseguinte, de realizar qualquer limitação de empenho e movimentação financeira que comprometa a aplicação dos recursos dos



Royalties e Participações Especiais vinculados à Educação, na medida em que tal programação deficitária de pagamento atenta contra o fluxo tempestivo e regular de repasses de que trata o art. 9º, §2º, da LRF;

VII - **RECOMPOR**, em no máximo 08 (oito) parcelas mensais e consecutivas efetuadas a partir do mês de abril e até o final do exercício financeiro de 2022, **o déficit total apurado pelo TCE-RJ até o momento de R\$ 678.111,29 em razão de comprovada ausência de aplicação dos recursos dos Royalties e Participações Especiais vinculados à Educação em ações de MDE relativamente aos repasses recebidos nos exercícios financeiros de 2018, 2019 e 2020, por meio da realização de depósitos, na conta específica aberta segundo recomendação do Item I acima**, de recursos próprios do Tesouro e não computáveis para fins do cumprimento do limite mínimo do art. 212, caput (Impostos) e não provenientes das fontes de recursos vinculados por força do §5º, do art. 212 (salário-educação), do art. 212-A (Fundeb), ambos da CF/88, e mesmo do art. 2º, II, da Lei 12.858/2013 (Royalties-Educação) relativamente a exercícios financeiros diversos daqueles em relação aos quais foram apurados os déficits em questão, como os de 2021 e 2022;

VIII - **ENCAMINHAR ao MPRJ**, no prazo de 15 (quinze) dias subsequentes a realização de cada depósito destinado a recomposição do déficit apurado até o momento, **informações e documentos relativos a data, ao valor e a conta bancária em que efetuados, de modo a comprovar o atendimento ao recomendado no item VII acima**;

O recomendado no item VII acima não exime o Município de Vassouras e seus agentes públicos do dever de recompor à conta específica dos Royalties-Educação dos déficits que venham a ser apurados em razão da ausência de aplicação ou aplicação insuficiente, relativamente aos exercícios financeiros de 2021, 2022 e subsequentes, ou mesmo aplicação irregular dos recursos vinculados por força da Lei 12.858/2013.

Os prazos para cumprimento das medidas recomendadas acima encontram-se especificados nos respectivos Itens, sendo certo que **em caso de omissão** considera-se que a medida recomendada deve ser cumprida de



MPRJ

**MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

imediate e que a comprovação de seu cumprimento deve ser realizada no prazo de 15 (quinze) dias úteis contados a partir do recebimento deste documento.

A recomendação se considera perfeita a partir do seu recebimento por qualquer dos notificados, não sendo necessário a notificação de todos para que produza efeitos.

O silêncio quanto ao cumprimento das medidas recomendadas no presente instrumento após o prazo fixado para a sua comprovação será interpretado como recusa ao atendimento da recomendação, podendo implicar a adoção das medidas judiciais cabíveis.

Vassouras, data da última assinatura eletrônica.

LEONARDO ZULATO BARBOSA

Promotor de Justiça/Matrícula 7031

Titular da PJTC Núcleo Vassouras

DÉBORA DA SILVA VICENTE

Promotora de Justiça/ Matrícula 2511

Integrante do GTT-EDUCAÇÃO