

DOUTO JUÍZO DA 2ª VARA DA COMARCA DE TRÊS RIOS, AREAL E COMENDADOR LEVY GASPARIAN

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – MPRJ, pela 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Três Rios/RJ, vem, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento nos artigos 300 e 305 do Código de Processo Civil, requerer a concessão de

**TUTELA DE URGÊNCIA CAUTELAR ANTECEDENTE**  
**EM CARÁTER LIMINAR**

em face do **MUNICÍPIO DE COMENDADOR LEVY GASPARIAN**, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ sob o n.º 39.554.597/0001-51, representada pelo Prefeito Municipal e com sede à Avenida Vereador José Francisco Xavier, n.º 01 – Comendador Levy Gasparian/RJ. CEP n.º 25870-000, pelas razões que adiante se dedica a expor.

## I. DOS FATOS

Em 14 de junho de 2023 foi autuada, e atuação *ex officio*, a **Notícia de Fato n.º 93/2023**, com escopo de apurar possíveis irregularidades nos pagamentos de shows artísticos contratados pelo Município de Comendador Levy Gasparian/RJ para o evento **Ecolevy 2023**, cuja fonte de recursos, ao que tudo indica, é a transferência de royalties da exploração de recursos minerais.

É de conhecimento comum, inclusive porque amplamente divulgado pelo Município de Comendador Levy Gasparian, que o evento Ecolevy 2023, a se realizar entre os dias 10 e 13 de agosto de 2023, contará com shows de considerável reconhecimento nacional, como Iza, Zé Felipe, Wesley Safadão e Dilsinho.

Em consulta ao Portal da Transparência do município constatou-se que os quatro shows foram contratados a partir de procedimentos de inexigibilidade de licitação, conforme extratos publicados no Diário Oficial do município, Edição n.º 2.040, Caderno II, em 18 de maio de 2023.

Foi possível identificar ainda, em consulta aos respectivos detalhamentos de despesa, que os shows, que ostentam alto valor de contratação, foram contratados com a seguinte fonte de recurso: “1704 – TRANS. UNIÃO COMPENSAÇ. FINAN. EXPLOR. RECUR. NATU”. Depreende-se que se trata de “transferência da união – compensação financeira por exploração de recursos naturais”, **ou seja, royalties de exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural** (“royalties”, doravante), cuja aplicação é legalmente vinculada às áreas da educação e saúde públicas.

Somando-se os valores dos quatro shows sob comento, temos a **expressiva cifra de R\$1.610.000,00 (um milhão e seiscentos e dez mil reais) que, ao que parece, serão indevidamente desviados de sua aplicação legalmente estabelecida** pelas Leis Federais n.º 7.990/89, 12.858/2013 e 13.885/2019. Conforme extratos publicados em 18 de maio de 2023, na Edição n.º 2.040, Caderno II, do Diário Oficial do município, trata-se R\$200.000,00 (duzentos mil reais) direcionados à contratação do cantor “Dilsinho”, R\$410.000,00 (quatrocentos e dez mil reais) direcionados à contratação da cantora “Iza”, R\$670.000,00 (seiscentos e setenta mil reais) direcionados à contratação do cantor “Wesley Safadão” e R\$330.000,00 (trezentos e trinta mil reais) direcionados à contratação do cantor “Zé Felipe”.

O fato narrado configura apenas mais uma peça no grande cenário de descontrole na aplicação de verbas legalmente vinculadas que vem se detectando na região em relação aos repasses federais de royalties, o que se tornou inclusive objeto do Procedimento Administrativo n.º 11/2023, instaurado com a finalidade

de acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, a aplicação dos repasses de verbas provenientes de royalties, nos termos da legislação vigente, destinados à educação.<sup>1</sup>

No referido procedimento administrativo foi expedida a **Recomendação n.º 12/2023**, por meio da qual o Município de Comendador Levy Gasparian foi inequívoca e expressamente recomendado a

- 1) Observar observem a correta aplicação dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal nº 12.858/13 e vinculados à educação, ou seja, 75% (setenta e cinco por cento) devem ser destinados exclusivamente à área de educação do montante total percebido pelos municípios a título de royalties oriundos de contratos de exploração celebrados a partir de 03 de dezembro de 2012;
- 2) Providenciar a criação, nos seus respectivos orçamentos municipais, de código de fonte de recurso específico para classificação das receitas provenientes dos royalties tratados pela Lei Federal nº 12.858/13;
- 3) Aplicar os recursos dos royalties na área de Educação (75%) que não tenham sido integralmente executados em exercícios anteriores, conforme estabelece o §3º, artigo 2º da Lei Federal n.º 12.858/13, visto que os investimentos foram irregulares e insuficientes;
- 4) **Se abster imediatamente de novas aplicações estranhas e irregulares envolvendo os recursos legalmente vinculados dos royalties, incluindo eventos, visto que estes têm destinação específica que impossibilitam a livre discricionariedade dos investimentos;**
- 5) independentemente da organização administrativa junto às Secretárias Municipais de Educação com outros temas (Eventos, Esportes, Ciência e Tecnologia, etc), adotar medidas concretas para que os investimentos vinculados aos royalties sejam específicos na área de educação, e não desviados para áreas estranhas;
- 6) Cumprir as determinações e recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro no tocante ao uso dos royalties, tanto nos pareceres de prestação de contas quanto em processos diversos;
- 7) Publicar a Recomendação nos respectivos sítios eletrônicos dos Municípios, bem como em seus Diários Oficiais, de modo a garantir a maior publicidade e transparência possível aos afetados.

Vale ressaltar também que o mencionado procedimento administrativo teve origem a partir do encaminhamento, **pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, dos pareceres acerca das contas dos governos municipais dos municípios abarcados por esta Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva (Areal, Carmo, Comendador Levy Gasparian, Paraíba do Sul, Sapucaia e Três Rios) relativos ao exercício de 2021.

---

<sup>1</sup> A atribuição para tutela coletiva da saúde, pasta à qual a aplicação das verbas tratadas é igualmente vinculada, pertence à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Três Rios.

Um ponto comum a todos os pareceres é exatamente a **aprovação das contas com ressalvas e determinações acerca da aplicação inadequada e insuficiente dos repasses de verbas provenientes de royalties, nos termos da legislação vigente.**

É dizer, já não é de hoje que má gestão na aplicação dos royalties vem se revelando como um tópico sensível e problemático no Município de Comendador Levy Gasparian.

Já na análise empreendida no ano de 2022 a **E. Corte de Contas do estado verificou que o Poder Executivo gaspariense não aplicou nenhuma parcela dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 na saúde e na educação, não atendendo o disposto no § 3º, artigo 2º da Lei Federal n.º 12.858/13**, o que resultou, após análise das justificativas do município, na determinação n.º 8, consistente em “Observar a correta aplicação dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, devendo ser aplicados em 2022, além dos recursos recebidos neste exercício, os valores não aplicados no exercício de 2021 na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação (R\$482.671,99) e 25% (vinte e cinco por cento) na área da saúde (R\$160.890,66), conforme § 3º, artigo 2º da lei mencionada”.

Assim, detectados os **fortes indícios que o Município de Comendador Levy Gasparian, mais uma vez pretende, de maneira absolutamente consciente e deliberada, utilizar a verba de repasse dos royalties à revelia das balizas vinculantes estabelecidas pelo legislador**, este Órgão de Execução expediu a Notificação n.º 170/2023, direcionada ao Prefeito do Município de Comendador Levy Gasparian, Sr. Cláudio Mannarino, para que, no prazo de 10 (dez) dias:

- a) Se manifestasse sobre os fatos apurados no presente procedimento e esclarecesse, de forma direta e objetiva, a fonte de recursos para pagamento dos shows a serem realizados no evento “Ecolevy 2023”;
- b) Observasse estritamente os termos da Recomendação n.º 12/2023, notadamente seu item 4, para “Que se abstenham imediatamente de novas aplicações estranhas e irregulares envolvendo os recursos legalmente vinculados dos royalties, incluindo eventos, visto que estes têm destinação específica que impossibilitam a livre discricionariedade dos investimentos”;
- c) Encaminhasse cópia integral dos processos administrativos n.º 2727/2023 (contrato 21/2023), 2726/2023 (contrato 20/2023), 2725/2023 (contrato 19/2023), 2724/2023 (contrato 18/2023), bem como seus eventuais aditivos, processos de pagamento e quaisquer outros relacionados às contratações de shows para o evento Ecolevy 2023.

Em resposta encaminhada no dia 06 de julho de 2023, por meio do ofício n.º 030/2023/PGM (Memorando n.º 020/2023), o município apresentou suas razões, reafirmando o que todos os elementos colhidos vinham indicando:

Tendo em vista o solicitado, conforme Memorando n.º 159/2023 desta Procuradoria, informo que os recursos para custeio das despesas com a execução do Evento EcoLevy 2023 a ser realizado pela Prefeitura de Comendador Levy Gasparian são oriundos da fonte 170 – Royalties (Transferência da União Referente a Royalties do Petróleo e Gás Natural).  
[grifos nossos]

**Não bastasse a ilegalidade declaradamente sabida**, os representantes do Município de Comendador Levy Gasparian seguem agindo, de forma ilegal e nada republicana, como se os termos **vinculantes** da legislação federal fossem por eles desconhecidos.

Na mesma missiva acima mencionada o Secretário Municipal de Fazenda de Comendador Levy Gasparian afirmou que:

(...) a execução da despesa esta prevista na Lei Orçamentária Anual que é confeccionada estritamente dentro das regras da Contabilidade Pública, conforme Lei Federal nº 4.320/64, estando devidamente classificadas por elemento de despesa, unidade administrativa e fonte de recurso (*Portaria Conjunta STN/SOF nº 20/2021 e STN nº 710/2021*), como despesa da Secretaria de Turismo, não afetando a execução de qualquer outra despesa obrigatória, em especial as com as funções Saúde e Educação, sendo que os mínimos constitucionais, nessas funções, tem sido cumpridos, estando acima dos limites mínimos obrigatórios.

(...)

Por fim, esclareço que analisando a Recomendação nº 12/2023 verifica-se que a mesma faz menção aos artigos 205, 206 e §2º do art. 208 da Constituição Federal, ou seja, faz referência a despesas com EDUCAÇÃO o que não é nosso caso pois nossa despesa se enquadra na função CULTURA em conformidade com a divisão de funções estabelecidas na Lei nº 4.320/64 (Lei da Contabilidade Pública) na fonte 704 dos recursos transferidos pela União, originários da arrecadação de Royalties do Petróleo e Gás Natural, que não seja destinados as áreas de saúde e educação.

**Tais razões são absolutamente repreensíveis.** Em primeiro lugar porque o artigo 4º da Lei Federal n.º 12.858/2013 assevera de forma absolutamente objetiva e cristalina que “**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**”. A prescrição é tão direta e clara que dispensa quaisquer esforços interpretativos ou argumentativos para além de sua própria leitura.

Em segundo lugar porque a Recomendação n.º 12/2023, de igual maneira, **não deixa qualquer espaço para dúvidas quanto ao seu conteúdo**. De fato, há menção aos dispositivos constitucionais que elevam a

educação ao seu devido patamar, mas tais dispositivos sequer constam das recomendações expressas do ato que, repete-se, são absolutamente claras quanto às balizas a serem observadas pela Administração Pública para aplicação dos royalties.

O que ocorre, na verdade, é que sabendo do ato irregular (e de improbidade administrativa) a se cometer, os agentes do município buscam uma espécie de salvo conduto argumentativo para a utilização ilegal da verba tratada.

Nestes moldes, não resta outra medida a ser adotada pelo Ministério Público para além da busca pela intervenção judicial a fim de preservar o erário gaspariense e o consequentes danos à educação pública municipal.

## II. DO FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### a. Da legitimidade do Ministério Público

Extrai-se da prévia exposição fática que a presente ação se destina à proteção de interesses difusos e coletivos, **sob a ótica da legalidade e moralidade administrativas**, buscando-se, em suma, a reafirmação de eficácia do que estabelece o art. 37, caput, e § 1º, da Constituição Federal, com a incidência das regras da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92, com as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021), bem como a compensação ou minoração dos danos causados ao ente público.

Fixada desta forma a lide, dúvida não há quanto à legitimidade *ad causam* do Ministério Público, a quem a Constituição Federal de 1988 outorgou a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conferindo-lhe a nota de essencialidade à função jurisdicional do Estado, nos termos do seu artigo 127:

**Art. 127.** O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Na mesma linha, ao enumerar as suas funções institucionais, conferiu o art. 129, III, do mesmo diploma constitucional ao *parquet* o dever-poder de instaurar inquéritos civis e de ajuizar ações como forma de tutela aos interesses difusos e coletivos:

**Art. 129.** São funções institucionais do Ministério Público: (...)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Seguindo a esteira da legitimação imposta constitucionalmente, a legislação ordinária também comete ao Parquet legitimação ao ajuizamento da ação com vistas à perquirição e anulação de atos lesivos à moralidade administrativa (art. 25, IV, “b”, da Lei nº 8.625/93), o que também encontra correlata previsão no art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.

Na presente hipótese, como já se anunciou e adiante melhor se verá, prende-se o objeto desta ação à demonstração da prática de ato de improbidade administrativa. Inquestionável, portanto, a legitimidade ativa deste Órgão Ministerial.

#### **b. Da legitimidade passiva do Réu**

De acordo com a teoria da asserção, adotada pelo nosso STJ, a legitimidade, tanto ativa quanto passiva, decorre pura e simplesmente da afirmação do Autor na inicial. Deste modo opõe-se a referida teoria à da exposição, segundo a qual as condições da ação – como a legitimidade – precisariam ser provadas. Vejamos alguns dos precedentes que compõem a jurisprudência do STJ sobre o tema:

**Conforme entendimento desta Corte, as condições da ação, dentre as quais se insere a possibilidade jurídica do pedido e o interesse processual, devem ser verificadas pelo juiz à luz das alegações feitas pelo autor na inicial. Trata-se da aplicação da teoria da asserção.** (STJ, REsp 1052680/RS, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 27/09/2011, DJe 06/10/2011).

PROCESSUAL CIVIL – ADMINISTRATIVO – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO – AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL NA NARRAÇÃO CONTIDA NA PETIÇÃO VESTIBULAR – CONDIÇÕES DA AÇÃO – LIMITES RAZOÁVEIS E PROPORCIONAIS PARA A APLICAÇÃO DA TEORIA DA ASSERÇÃO – ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DO ENTE ESTATAL. 1. **A teoria da asserção estabelece direito potestativo para o autor do recurso de que sejam consideradas as suas alegações em abstrato para a verificação das condições da ação, entretanto essa potestade deve ser limitada pela proporcionalidade e pela razoabilidade, a fim de que seja evitado abuso do direito.** 2. **O momento de verificação das condições da ação, nos termos daquela teoria, dar-se-á no primeiro contato que o julgador tem com a petição inicial, ou seja, no instante da prolação do juízo de admissibilidade inicial do procedimento. Logo, a verificação da legitimidade passiva ad causam independe de dilação probatória na instância de origem e de**

reexame fático- probatório na esfera extraordinária. 3. Não se há falar em legitimidade passiva *ad causam* quando as alegações da peça vestibular ilustrarem de maneira cristalina que o réu não figura na relação jurídica de direito material nem em qualquer relação de causalidade. **Agravo regimental provido.** (STJ, AgRg no REsp 1095276/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/05/2010, DJe 11/06/2010).

(...) Deste modo, uma vez constatada a não-observância de tais regras básicas, surge o interesse-necessidade para a tutela pleiteada. Vale observar, ainda, que as condições da ação são vistas *in situ assertionis* ("Teoria da Asserção"), ou seja, conforme a narrativa feita pelo demandante, na petição inicial. Desse modo, o interesse processual exsurge da alegação do autor, realizada na inicial, o que, ademais, foi constatado posteriormente na instância ordinária. Tudo isso implica reconhecer a não-violação dos arts. 3º e 267, VI, do CPC. (STJ, REsp 470.675/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/10/2007, DJ 29/10/2007, p. 201).

Ainda que não bastasse a indicação da *ex adversa* pela parte autora, a parte indicada no polo passivo da presente demanda é **manifestamente legítima**, quando analisadas as circunstâncias apresentadas pelo caso concreto.

Conforme explicitado no tópico referente à descrição dos fatos e fundamentos que levaram à propositura da presente, o Município de Comendador Levy Gasparian é o **ente contratante dos shows e principal realizados do evento Ecolevy 2023**.

Não fosse isso suficiente, é também o município o beneficiário imediato dos repasses federais de royalties e responsável direto pela sua adequada aplicação (ou, ao menos, assim deveria ser). Não há qualquer outro ente ou pessoa, física ou jurídica, capaz de dar efetivo cumprimento ao que se pretende com a presente ação.

Nestes moldes, **a legitimidade passiva *ad causam* do Município Réu resta indene de dúvidas.**

**c. Da vinculação legalmente estabelecida para aplicação dos royalties indenizatórios de exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural**

De início, tem que o art. 8º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, alterada pelas Leis Federais nº 10.195/01 e nº 12.858/13, veda a aplicação dos recursos provenientes de royalties no quadro permanente

de pessoal e no pagamento da dívida, excetuando o pagamento de dívida com a União, bem como a capitalização de fundos de previdência:

**Lei n.º 7.990/89**

**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.**

**§1º.** As vedações constantes do caput **não se aplicam:**

**I - ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades;**

**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

**§2º.** Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo **poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência.**

A **Lei n.º 12.858**, de 9 de setembro de 2013, estabelece ainda, em seu art. 2º, inciso II, §3º e 4º, que, **do montante percebido pelos municípios a título de royalties oriundos de contratos de exploração celebrados a partir de 03 de dezembro de 2012, 75% (setenta e cinco por cento) devem ser destinados à área da educação e 25% (vinte e cinco por cento) à área da saúde, em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal.** Vejamos:

**Lei n.º 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:

**I - as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados 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;**

**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;

III - 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação; e

IV - as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o art. 36 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

**§1º.** As receitas de que trata o inciso I serão distribuídas de forma prioritária aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que determinarem a aplicação da respectiva parcela de receitas de royalties e de participação especial com a mesma destinação exclusiva.

**§2º.** A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP tornará público, mensalmente, o mapa das áreas sujeitas à individualização da produção de que trata o inciso IV do caput, bem como a estimativa de cada percentual do petróleo e do gás natural localizados em área da União.

**§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.

Mais recentemente, a **Lei Federal n.º 13.885/2019**, que regulamentou a transferência da União para os municípios das receitas de royalties decorrentes da cessão onerosa prevista na Lei n. 12.276/2010, estabeleceu que tais recursos devem ser destinados, alternativamente, para criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas previdenciárias ou investimentos:

#### **Lei n.º 13.885/2019**

**Art. 1º, §3º.** Os Municípios destinarão os recursos de que trata o caput deste artigo alternativamente para:

I – criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas previdenciárias com os fundos previdenciários de servidores públicos ou com as contribuições sociais de que tratam as alíneas a e c do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, inclusive os decorrentes do descumprimento de obrigações acessórias e os de contribuições incidentes sobre o décimo terceiro salário, do respectivo ente e de todas as pessoas jurídicas de direito público e privado integrantes de sua administração direta e indireta, ressalvadas as empresas estatais independentes, vincendas até o exercício financeiro do ano subsequente ao ano da transferência de recursos pela União;

Nota-se, portanto, que a matéria constitui uma clara exceção em relação ao alto grau de discricionariedade atribuído ao gestor público quanto à aplicação dos recursos pertencentes ao ente administrado. É neste sentido, aliás, o entendimento da Procuradoria-Geral da República em parecer enviado

ao Supremo Tribunal Federal no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6.277, proposta pelo governo do Estado do Rio de Janeiro.

Na ocasião, a PGR sustentou que a Lei Federal 12.858/13, que obriga os Estados, o Distrito Federal e os municípios a destinarem royalties do petróleo para educação e saúde, **está de acordo com a Constituição e não fere a autonomia dos entes federados**. O parecer restou assim ementado:

CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART 2º, II, §§ 1º E 3º, DA LEI FEDERAL 12.858/2013. EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO. ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS. APLICAÇÃO DAS RECEITAS EM DESPESAS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO. OBRIGATORIEDADE. ALEGAÇÃO DE AFRONTA À AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS. INEXISTÊNCIA. 1. Lei que destina para gastos com educação e saúde receitas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios provenientes dos royalties e da participação especial na produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva não afronta a autonomia financeiras dos entes subnacionais. 2. **Os recursos de que trata o art. 20, § 1º, da CF são receitas originárias da União, pois decorrentes da exploração do seu patrimônio, e têm sua transferência aos demais entes sujeita aos termos de lei federal, a qual pode impor condições e requisitos à partilha**. 3. Norma legal que concorre para promoção de justiça intergeracional e para realização dos objetivos constitucionais de sociedade livre, justa e solidária, de garantia do desenvolvimento nacional, de erradicação da pobreza e da marginalização, de redução das desigualdades sociais e regionais e de promoção do bem de todos (CF, art. 3º). — Parecer pelo conhecimento e pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade.

Não se pretende discutir aqui, a qualquer momento, a pertinência ou não da realização, pelo Município de Comendador Levy Gasparian, do evento denominado Ecolevy 2023, matéria circunscrita, primariamente, às margens de discricionariedade garantidas ao administrador público, legitimamente eleito.

Ocorre, contudo, que mesmo a discricionariedade derivada do voto popular encontra limites na legislação pátria, quer seja a partir da Constituição Federal, quer seja pelas competentes leis federais regulamentadoras.

A destinação estabelecida pela Lei Federal n.º 12.858/2013 atende ao interesse público primário de melhoria dos serviços públicos de educação e saúde, caríssimos à ordem constitucional, e que são, a teor do art. 23, II e V, da CF, de competência comum de todos os entes federativos. **Não cabe a Município de Comendador Levy Gasparian, por mera liberalidade do gestor público, gastar mais de um milhão e meio de**

reais em shows musicais, quando tal verba deveria ser destinada exclusivamente às pastas da educação e saúde públicas.

De acordo com os resultados do Censo 2022 divulgados recentemente, o **Município de Comendador Levy Gasparian** conta, atualmente, com a população total de 8.741 pessoas. Da mesma forma, segundo dados do Censo Escolar 2021, a rede pública de ensino do município contava com o total de 1.655 matrícula ativas.

Não é difícil de se conceber que, em um município de tão modesto porte, o desvio de mais de um milhão e meio de reais de verbas que deveriam ser destinadas para a educação (75%) e para a saúde (25%) públicas para a realização de shows artísticos é medida com grave e vultoso potencial para trazer impactos negativos a áreas tão essenciais e caras ao regime constitucional democrático.

A este respeito **menciona-se**, apenas a fim de exemplificar a atuação situação encontrada na rede pública de ensino do município, a **Ação Civil Pública n.º 0803356-67.2023.8.19.0063**, na qual este r. juízo deferiu parcialmente a tutela de urgência requerida pelo Ministério Público para determinar ao Município de Comendador Levy Gasparian que

(...) apresente nos autos, no prazo de 45 (quarenta e cinco dias), e sob pena de multa diária por descumprimento não inferior a R\$500,00 (quinhentos reais): um estudo e um relatório diagnóstico completo a respeito do nível de defasagem dos alunos da rede pública municipal de ensino básico, bem como apresente índices de evasão escolar na rede pública municipal de ensino básico durante dos anos de 2020 a 2022, além de medidas compensatórias concretas voltadas especificamente para anular ou ao menos mitigar os severos prejuízos causados à educação pública, devendo ainda especificar quais ações compensatórias adotará em relação a três grupos que se apresentam em condições sensíveis relativamente ao tema tratado. São esses: alunos que passaram pelo período pandêmico em ensino emergencial e ainda estão regularmente matriculados e ativos na rede pública de ensino; alunos que durante o período pandêmico se evadiram da rede pública de ensino, mas ainda se encontram em idade estudantil, aptos a serem efetivamente recuperados; alunos que concluíram a vida estudantil em algum momento do período pandêmico em ensino emergencial e saíram da rede pública de ensino com déficit educacional.

Na oportunidade, **constou da r. decisão que** “(...) mesmo sendo instruído pelo Ministério Público conforme comprova Procedimento Administrativo n.º 02/2021, o Município deixou de adotar medidas para combater os efeitos da defasagem no ensino municipal, que são de natureza grave, uma vez que acarreta violação a diversos princípios constitucionais e direitos fundamentais relacionados à educação”.

Ora, diante um cenário tão sensível na educação pública gaspariense, não pode o gestor público confundir-se com um verdadeiro emir, agindo à revelia dos regramentos legais e manejaando a verba pública como se lhe pertencesse pessoalmente.

### III. DA TUTELA DE URGÊNCIA CAUTELAR ANTECEDENTE EM CARÁTER LIMINAR

O instituto jurídico da tutela de urgência tem o objetivo de garantir a efetivação de um direito toda vez que sua existência seja provável e que a demora no curso do processo possa acarretar severos prejuízos, interferindo inclusive no próprio resultado útil do processo judicial. Trata-se, aqui, de tutela de urgência cautelar antecipada, vez que se pretende garantir a efetividade da tutela jurisdicional, visto que o lapso temporal inerente às lides judiciais acarretaria, no presente caso, dano de difícil reparação e grave risco ao resultado útil do processo.

Neste sentido, prescreve o **artigo 305 do Código de Processo Civil** que “a petição inicial da ação que visa à prestação de tutela cautelar em caráter antecedente indicará a lide e seu fundamento, a exposição sumária do direito que se objetiva assegurar e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”.

Antes de tudo, é preciso estabelecer que a concessão do pedido em sede de tutela de urgência pressupõe, genericamente, a demonstração da probabilidade de existência do direito (*fumus boni iuris*) e, juntamente a isso, a demonstração do perigo de dano, de ato ilícito ou, como mencionado acima, do comprometimento da utilidade do resultado final que a demora do processo representa (*periculum in mora*), como é possível depreender do Art. 300 do Código de Processo Civil:

**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.

Em relação ao *fumus boni iuris* é preciso avaliar se há elementos que evidenciem a probabilidade de que o alegado realmente tenha acontecido. Para tal, a doutrina nacional sugere dois meios de aferição:

Inicialmente é necessária a **verossimilhança fática**, com a constatação de que há um considerável grau de plausibilidade em trono da narrativa dos fatos trazida pelo autor. É preciso que se visualize, nessa narrativa, uma verdade provável sobre os fatos, independentemente da produção de prova. Junto a isso, deve haver uma **plausibilidade**

jurídica, com a verificação de que é provável a subsunção dos fatos à norma invocada, conduzindo aos efeitos pretendidos.<sup>2</sup>

Sabe-se que a medida cautelar, sob a égide do Código de Processo Civil de 2015, exige tão somente a plausibilidade do direito alegado, com menor intensidade de averiguação imediata, já que se destina exclusivamente à preservação do eventual provimento futuro. No presente caso tal requisito resta cumprido quando se analisa **não apenas o arcabouço legislativo que regulamenta a matéria**, mas diante do fato de que **o Município de Comendador Levy Gasparian, na pessoa do Prefeito, foi expressamente recomendado a observar as balizas legais que direcionam a aplicação de verbas derivadas do repasse de royalties e, posteriormente, apesar de notificado via Oficial do Ministério Público neste mesmo exato sentido, afirmou categoricamente que os evento será custeado com verba dos royalties.**

Não fosse isso razão suficiente, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro é clara e direta ao prescrever, em seu artigo 3º, que **ninguém se escusa de cumprir a lei sob a alegação de seu desconhecimento, mormente quando tratamos de um gestor público, cuja atuação é estritamente vinculada ao princípio constitucional da legalidade.**

Por sua vez, o *periculum in mora* pressupõe a existência de elementos que evidenciem o perigo que a demora no oferecimento da prestação jurisdicional representa para a efetividade da jurisdição e para a eficaz realização do direito, ou seja, acarretando dano ou risco ao resultado útil do processo.

Importante registrar que o que justifica a tutela provisória de urgência é aquele perigo de dano: i) concreto (certo); ii) atual, que está na iminência de ocorrer, ou esteja acontecendo; e, enfim, iii) grave, que seja de grande ou média intensidade e tenha aptidão para prejudicar ou impedir a fruição do direito.

No presente caso **o dano que se busca sanar é concreto**, como se percebe de toda a documentação anexada aos autos, contanto com detalhamentos de despesas e homologações de processos de inexigibilidade elaborados e publicizados pelo próprio município e declaração expressa do Secretário de Fazenda neste sentido; é atual, já que o evento em questão tem data de realização marcada para os dias 10 a 13 de agosto deste ano e que Município, **mesmo após expressas e reiteradas advertências quanto à**

<sup>2</sup> DIDIER JR. Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. – **Curso de Direito Processual: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória.** v. 2. - 15. ed. – Salvador: Ed. Jus Podivm, 2020. p. 729.

irregularidade do ato, insiste no seu cometimento; e é grave, tendo em vista que acarretará no desvio de R\$ 1.610.000,00 (um milhão e seiscentos e dez mil reais) de verba que é originária da União e vinculada exclusivamente à aplicação nas áreas da educação e saúde.

Não menos importante é a previsão autorizativa do artigo 9º, inciso I, do Código de Processo Civil, ao garantir a possibilidade de prolação de decisão sem prévia oitiva de uma das partes nos casos relacionados a tutelas provisórias de urgência.

A medida liminar se justifica, no presente caso, não apenas diante da robustez dos argumentos e provas apresentados a este juízo, mas pelo simples fato de que a abertura de prazo para manifestação da ex adversa, com os inerentes prazos de processamento, prazo legal para manifestação e eventuais pleitos intercorrentes poderia, por si só, ceifar definitivamente a eficácia da decisão judicial, diante da proximidade do evento a ser financiado irregularmente com verbas legalmente vinculadas.

Sobre a tutela provisória a doutrina aponta que:

Se o fato constitutivo é incontroverso não há racionalidade em obrigar o autor a esperar o tempo necessário à produção de provas dos fatos impeditivos, modificativos ou extintivos, uma vez que o autor já se desincumbiu do ônus da prova e a demora inerente à prova dos fatos, cuja prova incumbe ao réu, certamente o beneficia.<sup>3</sup>

Para **garantir a efetividade das decisões judiciais o legislador previu ainda a possibilidade de aplicação de multas por descumprimento**, a partir do poder geral de cautela erigido pelo artigo 536 do CPC, as astreintes. Vejamos:

"ASTREINTES". POSSIBILIDADE. PRAZO PARA CUMPRIMENTO ADEQUADO. MERA IMPUGNAÇÃO GENÉRICA. VALOR DA MULTA DIÁRIA FIXADO CORRETAMENTE. SENTENÇA MANTIDA. 1. É descabida a dilação do prazo de cumprimento para os pretendidos 6 meses, porquanto a alegação genérica de exiguidade do prazo não constitui fundamento jurídico suficiente à sua alteração, mostrando-se razoável o prazo de 30 dias. Eventual impossibilidade poderá ser demonstrada in concreto até mesmo quando da execução da multa, mediante comprovação da realização pelo requerido, em tempo razoável, de todos os atos que lhe compitam. 2. A decisão que arbitra as astreintes não faz coisa julgada material, pois ao magistrado é facultado impor essa coerção, de ofício ou a requerimento da parte, cabendo a ele, da mesma forma, a sua revogação nos casos em que a multa se tornar desnecessária. De qualquer modo, o valor fixado para a multa de R\$ 500,00 por dia

<sup>3</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela de Urgência e Tutela da Evidência**. Editora RT, 2017. p. 284.

de descumprimento não se revela desproporcional, sobretudo diante da notícia de que a obrigação vem sendo descumprida há aproximadamente 13 anos, já que o termo de liberação de hipoteca teria sido entregue ao apelante em 2003. 3. Recurso improvido. (TJ-SP - APL: 40058044520138260576 SP, Relator: Artur Marques, Data de Julgamento: 24/04/2017, 35ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 24/04/2017)

Desta forma, requer o Ministério Público o deferimento da medida cautelar em apreço, para **determinar ao Município de Comendador Levy Gasparian, em caráter liminar, que se abstenha imediatamente de utilizar qualquer parcela de verbas relacionadas aos repasses de royalties de exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural**, cuja aplicação é legalmente vinculada pela Lei Federal nº 12.858/13, **para o custeio dos shows artísticos contratados para o evento Ecolevy 2023, bem como em qualquer outra área do referido evento** (estrutura, pessoal, transporte, produtos, serviços, publicidade etc.), **sob pena de multa pessoal por descumprimento em valor equivalente ao que for indevidamente aplicado pelo município**, sem prejuízo da responsabilização pelos eventuais atos de improbidade administrativa constatados.

Ressalta-se, neste caso, a importância ímpar do caráter pessoal da multa por descumprimento, vez que **não faria qualquer sentido penalizar os cofres públicos pela utilização irregular de verba públicas por parte do gestor**, tendo em vista que o erário municipal é exatamente o que se pretende resguardar com a presente ação cautelar. É exatamente o que prevê o **artigo 301 do CPC** ao prescrever que “tutela de urgência de natureza cautelar pode ser efetivada mediante arresto, sequestro, arrolamento de bens, registro de protesto contra alienação de bem e qualquer outra medida idônea para assecuração do direito”, inclusive o imediato afastamento do atual Prefeito do cargo, nos termos do parágrafo 1º do art. 20 da Lei de Improbidade Administrativa.

### III. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto na presente peça inaugural, **o Ministério Público vem a V. Ex.ª, através da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Três Rios – RJ, REQUERER o deferimento da medida cautelar em apreço, para determinar ao Município de Comendador Levy Gasparian, em caráter liminar, que se abstenha imediatamente de utilizar qualquer parcela de verbas relacionadas aos repasses de royalties de exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural, cuja aplicação é legalmente vinculada pela Lei Federal nº 12.858/13, para o custeio dos shows artísticos contratados para o evento Ecolevy 2023, bem como em qualquer outra área do referido evento** (estrutura, pessoal, transporte, produtos, serviços, publicidade etc.),

sob pena de MULTA PESSOAL, AFASTAMENTO do atual Prefeito do cargo e SUSPENSÃO DO EVENTO acima mencionado.

Em cumprimento ao artigo 291 do Código de Processo Civil, **atribui-se à causa o valor de R\$ 1.610.000,00** (um milhão e seiscentos e dez mil reais), correspondentes ao valor total do desvio irregular pretendido pelo município.

Finalmente, ressalta-se a **impossibilidade**, de designação de audiência de conciliação e mediação, uma vez que a conduta aqui descrita, considerada conjuntamente aos altos valores em questão, configura grave ato de improbidade administrativa e de reprovabilidade social inequívoca, que assim demanda a maior das reprimendas.

Requer, ainda, que as intimações sejam realizadas através da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo de Três Rios – RJ, órgão com atribuição para atuar no presente feito, bem como requer, desde já, a tramitação na forma do Juízo 100% digital.

Efetivada a tutela cautelar, requer a intimação pessoal do MP para formular o pedido principal, no prazo de 30 (trinta) dias.

Três Rios – RJ, 10 de julho de 2023.

Gustavo Santana Nogueira  
Promotor de Justiça  
Matr. 3482