

**Informação Técnico-Jurídica CAO Educação/MPRJ nº 005,
expedida em 29 de outubro de 2019.**

Ref.: PA MPRJ nº 2017.00064081.

Assunto: Financiamento da Educação. Royalties do Petróleo. Natureza jurídica. Fonte adicional de custeio. Adequação das despesas. Depósito regular e permanente dos recursos em conta específica e de gestão exclusiva da Secretaria de Educação. Descumprimento que gera prejuízos a garantia do padrão mínimo de qualidade do ensino. Sanções que vão desde a recomposição do déficit verificado até a responsabilização pessoal por Improbidade Administrativa.

SUMÁRIO:

- 1. Introdução.**
- 2. Royalties do Petróleo, natureza jurídica e referências normativas.**
- 3. Do volume dos Recursos Vinculados à Educação.**
- 4. Da conta específica, da gestão exclusiva pelo Secretário de Educação e do depósito permanente dos recursos.**
- 5. Das despesas passíveis de custeio pelos Royalties do Petróleo.**
- 6. Das diligências destinadas à fiscalização dos recursos.**
- 7. Conclusão.**



1. Introdução.

A presente Informação Técnico-Jurídica, cuja emissão encontra fundamento legal nas disposições dos art. 33, inciso II, da Lei 8.625/1993, e art. 44, inciso II, da LCE 106/2003, tem por objetivo subsidiar, sem qualquer caráter vinculativo, a atuação dos Promotores de Justiça com atribuições para a proteção do direito à educação no contexto do financiamento da educação.

Será objeto de análise as participações governamentais devidas em razão da exploração do petróleo e gás natural enquanto fonte adicional do financiamento da educação básica, sua natureza jurídica, o balizamento legal para análise das despesas passíveis de custeio com a fonte de recurso em comento, a obrigação legal da existência de conta específica para depósito regular e permanente dos recursos, de gestão exclusiva do Secretário de Educação e as sanções pelo descumprimento do regramento jurídico, como forma de contribuir para a compreensão e alcance de cada uma das questões destacadas nos limites da atuação do Ministério Público.

2. Royalties do Petróleo, natureza jurídica e referências normativas.

O art. 20¹, inciso IX, da CF, conferiu a União a propriedade dos recursos minerais, inclusive do petróleo e gás natural, enquanto o seu parágrafo² 1º, assegurou aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação ou compensação financeira pelo resultado da exploração realizada no respectivos território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

¹ CF 1988, art. 20. São bens da União: [...] IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

² CF 1988, art. 20, §1º, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019.



Por sua vez, o art. 22³, inciso XII, da CF, reservou a União a competência legislativa privativa para dispor sobre o tema, enquanto a redação original do art. 177, incisos I a V, e parágrafo 1º, estabeleceu o monopólio da União para, dentre outras atividades, a lavra e o refino do petróleo, seus derivados e do gás natural, permitindo às empresas privadas apenas a distribuição e comercialização de combustíveis.

Em 1995, a Emenda Constitucional⁴ nº 9 derrubou o monopólio da União sobre as atividades petrolíferas, inaugurando a possibilidade de sua exploração pela iniciativa privada a qual passou a ser permitido o exercício das atividades previstas nos incisos I a IV, do art. 177, da CF.

Desde a CF/1998 e até o início dos anos 2000 as duas principais leis federais acerca do tema foram a Lei nº 7.990/1989, regulamentada pelo Decreto nº 01/1991, e a Lei nº 9.478/1997, que conceituou as quatro espécies de participações governamentais⁵ devidas em razão da exploração do petróleo e gás natural em: bônus de subscrição, royalties ou compensação financeira, participação especial e pagamento pela ocupação ou retenção de área, definindo os seus beneficiários e critérios de distribuição.

As normas legais em comento disciplinaram o chamado **regime de concessão** para a exploração do petróleo e gás natural no Brasil, cujas principais determinações foram sintetizadas no quadro abaixo:

³ CF 1988, art. 22. Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

⁴ EC nº 9/1995, art.1º. O § 1º do art. 177 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 177 [...] § 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei."

⁵ Lei nº 9.478/1997, art. 45.

Disciplina Legal do Regime de Concessão

Após a CF 1988 e até Início dos Anos 2000

Principais características	Lei nº 7.990/1989 (Regulamentada pelo Decreto nº 01/1991 e alterada pela Lei nº 10.195/2001)	Lei nº 9.478/1997
Impactos	Altera redação do art. 27, da Lei nº 2004/1953, inserindo modificações ao marco legal vigente.	Revoga a Lei nº 2004/1953, inaugurando novo marco legal.
Mecanismos de remuneração, percentual devido e critérios de distribuição	<p>1) Mantém em 5% a compensação financeira ou royalties (Lei 7990/1989, art. 7º) devida a Estados, Territórios e Municípios produtores e confrontantes, distribuindo-os de acordo com o local da lavra na proporção de:</p> <p>1.1) para lavra em terra:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3,5% a Estados produtores; - 1,0% a Municípios produtores; - 0,5% a Municípios onde se localizam instalações de embarque ou desembarque do óleo. <p>1.2) para lavra em plataforma continental:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1,5% a Estados e Distrito Federal; - 0,5% a Municípios onde se localizam instalações de embarque ou desembarque do óleo; - 1,5% a Municípios produtores, de acordo com a classificação de sua zona de produção; - 1,0% ao Ministério da Marinha; - 0,5% ao Fundo Especial criado pela Lei nº 7.453/1985. 	<p>1) Fixa em no mínimo 5% e no máximo 10% o percentual dos royalties (art. 47) devidos pela produção de petróleo e gás e adota:</p> <p>1.1) para os 5% correspondentes ao montante mínimo (art. 48), os critérios de distribuição fixados na Lei 7.990/1989;</p> <p>1.2) para os 5% correspondentes ao montante máximo (art. 49), os critérios de distribuição que especifica de acordo com o local da lavra:</p> <p>a) para lavra em terra, lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 52,5% aos Estados onde ocorrer a produção; - 15,0% aos Municípios onde ocorrer a produção; - 7,5% aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP; - 25,0% ao Ministério da Ciência e Tecnologia; <p>b) para lavra em plataforma continental:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 22,5% aos Estados produtores confrontantes; - 22,5% aos Municípios produtores;



		<ul style="list-style-type: none"> - 15,0% ao Comando da Marinha; - 7,5% aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP; - 7,5% para constituição de um Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios; - 25,0% ao Ministério da Ciência e Tecnologia..
	---	<p>2) Estabelece o pagamento de participação especial sobre a receita bruta da produção, deduzidos as parcelas indicadas no art. 50, nas situações de grande volume ou rentabilidade da produção, segundo critérios de distribuição que especifica:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 40,0% ao Ministério de Minas e Energia; - 10,0% ao Ministério do Meio Ambiente; - 40,0% para o Estado produtor ou confrontante; - 10,0% para o município produtor ou confrontante.
Pagamento	Compensações financeiras ou royalties terão pagamento mensal e direto aos destinatários (Lei 7990/1989, art. 8º).	Royalties terão pagamento mensal (art. 47).
Destinação	Exclusiva para o financiamento de investimentos em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico (Lei 7990/1989, art. 8º) e para a capitalização de fundos de previdência (Lei 10.195/2001, art. 8º)	---
Vedações	Veda aplicação ao pagamento de dívida e quadro permanente de pessoal (Lei 7990/1989, art. 8º e §2º)	---
Exceções	Excepciona a vedação de aplicação desses recursos ao pagamento de	---

Handwritten signature in blue ink.

dívidas, desde que sejam com a União
 e suas entidades (Lei 7990/1989, art. 8º)

Fonte: Normas legais e regulamentares indicadas.

Após a descoberta das reservas petrolíferas localizadas na camada do Pré-Sal foram editadas as Lei nº 12.276/2010, Lei nº 12.351/2010, Lei nº 12.734/2012, e Lei nº 12.858/2013.

As Lei nº 12.276/2010 e Lei nº 12.351/2010 inauguraram dois novos regimes de exploração do petróleo e gás natural no Brasil, quais sejam, o regime de cessão onerosa e o regime de partilha de produção.

As principais semelhantes e diferenças entre os regimes de concessão, cessão onerosa e partilha da produção foram sintetizadas no quadro abaixo, para melhor compreensão:

Regimes Jurídicos de Exploração do Petróleo e Gás Natural¹			
	CONCESSÃO	CESSÃO ONEROSA	PARTILHA DE PRODUÇÃO
Características	Lei 7.990/1989 e Lei 9.478/1997	Lei 12.276/2010	Lei 12.351/2010
Propriedade do petróleo e gás natural	Do concessionário	Da Petrobrás	Da União
Formalização	Contrato de concessão, diretamente entre União e concessionário, através da ANP, após prévia licitação.	Contrato de cessão onerosa, diretamente entre União e Petrobrás, mediante dispensa de licitação.	Contrato de partilha celebrado, por intermédio do Ministério de Minas e Energia, diretamente com a Petrobras, dispensada a licitação; ou com empresas mediante licitação na modalidade leilão (Artigo 8º, I e II, da Lei nº 12.351/2010).

Critério de Julgamento	Oferta de maior participação governamental (art. 41, da Lei nº 9.478/1997).	Não há licitação.	Oferta de maior excedente em óleo para a União (art. 18 da Lei nº 12.351/2010).
Reservas e locais de lavra	Reservas em áreas concedidas, para lavra em terra ou plataforma continental, inclusive áreas do Pré-Sal ou estratégicas concedidas antes da Lei 12.351/2010 (art. 5º, art. 23 e art. 49 da Lei nº 9.478/97);	Reservas em áreas não concedidas, desde que não localizadas no Pré-Sal.	Reservas em áreas do Pré-sal ou consideradas áreas estratégicas
Mecanismos de remuneração, percentual devido e critérios de distribuição	Concessionário pagará à União as participações governamentais previstas em lei: bônus de assinatura, royalties, participação especial, pagamento pela ocupação ou retenção da área (artigo 45, da Lei nº 9.478/1997), além dos tributos diretos e indiretos incidentes sobre a cadeia produtiva do petróleo (vide Quadro 1).	Petrobrás pagará à União royalties no percentual máximo de 10% e mínimo de 5% sobre o produto da lavra, preferencialmente em títulos da dívida pública mobiliária federal: a) para os 5% correspondentes ao montante mínimo (art. 5º, §1º), segundo os critérios de distribuição fixados na Lei nº 7.990/1989; b) para os 5% correspondentes ao montante máximo (art. 5º, §2º), segundo os critérios de distribuição fixados no art. 49, II, da Lei nº 9478/1997;	União auferirá receitas governamentais consistentes em royalties e bônus de assinatura (art. 42, I e II), além da partilha do excedente em óleo (art. 2º, III), nas proporções estabelecidas no contrato de partilha, além dos tributos diretos e indiretos incidentes sobre a cadeia produtiva do petróleo. Terceiros farão jus à participação no percentual de 1% sobre o valor da produção, quando o bloco de exploração se localizar em terra (art. 43)
Prazos	Contratual.	Indefinido, devendo perdurar até que a Petrobrás extraia a quantidade de barris definida em contrato, limitada ao máximo de 5 bilhões de reais de unidades.	Contratual, limitado ao máximo de 35 anos.

Handwritten signature in blue ink.

Destinação	Destinação exclusiva para o financiamento de investimentos em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico (Lei 7990/1989, art. 8º) e para a capitalização de fundos de previdência (Lei 10.195/2001, art. 8º)	---	Constituição de Fundo Social (FS), de natureza contábil e financeira, a partir do depósito dos recursos indicados no art. 49 e destinado ao financiamento de projetos de combate à pobreza e desenvolvimento da educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente e mitigação e adaptação a mudanças climáticas (art. 47 e art. 48), com política de investimento (arts. 50 a 57) e gestão (arts. 58 a 60) definidas em lei.
Vedações	Veda o pagamento de dívida e remuneração do quadro permanente de pessoal (Lei 7990/1989, art. 8º e §2º)	---	---
Exceções	Excepciona a vedação de aplicação desses recursos ao pagamento de dívidas, desde que sejam com a União e suas entidades (Lei 7990/1989, art. 8º)	---	---

Fonte: Leis e normas regulamentares citadas. Não considera as alterações introduzidas pela Lei 12.734/2012.

A Lei nº 12.734/2012 promoveu consideráveis alterações nas regras de distribuição das receitas governamentais proveniente da exploração do petróleo e gás natural, em especial dos royalties e da participação especial, **tanto para o regime de concessão**, disciplinado pela Lei 9478/1997, **quanto para o regime de partilha de produção**, disciplinado pela Lei 12.351/2010, com redução dos percentuais de distribuição destinados aos entes federativos produtores, em benefício dos não produtores do petróleo e da própria União.

As alterações introduzidas pelas disposições da Lei nº 12.734/2012 foram objeto de arguição de inconstitucionalidade por meio da ADI 4917, ajuizada pelo Estado do Rio de Janeiro, em tramitação no Supremo Tribunal Federal, na qual foi deferido pela ministra Carmem Lúcia o pedido de medida cautelar para suspender a eficácia dos dispositivos impugnados, ad referendum do Plenário da Corte, até o julgamento final da ação judicial agendado para ocorrer no mês de novembro de 2019.

A Lei nº 12.858/2013 destinou à área da educação, em acréscimo aos recursos constitucionalmente vinculados pelo art. 212, da CF, e no percentual de 75%, a seguintes receitas:

A) Royalties e participações especiais devidos em razão da exploração de petróleo e gás natural sob os regimes de concessão, cessão onerosa ou partilha da produção, cuja lavra ocorra na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, devidas:

- i) aos órgãos da administração direta da União⁶, nas áreas em relação as quais a declaração de comercialidade tenha ocorrido após 3 de dezembro de 2012 (art. 2º, I), com determinação de distribuição prioritária aos entes federados que também venham a conferir a mesma destinação exclusiva à respectiva parcela de receitas de royalties e de participação especial;
- ii) aos Estados, Distrito Federal e Municípios, em relação aos contratos que tenham sido celebrados após 3 de dezembro de 2012 (art. 2º, II);

⁶ Ou a própria União, em razão das alterações promovidas pela EC 102/2019.



B) **Receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção** (art. 36, Lei nº 12.351/2010);

C) **50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social do Pré-Sal** (art. 47, Lei nº 12.351/2010);

Na sequência a **Lei 13.005/2014 aprovou o Plano Nacional de Educação 2014-2024**, cujas disposições (art. 5º, § 5º, Estratégia 20.3) reforçaram a vinculação promovida pela Lei nº 12.858/2013.

3. Do volume dos Recursos Vinculados à Educação.

Segundo informações prestadas pela ANP, no ano de 2018⁷, em razão da produção verificada no campo de Mero, cujo contrato foi assinado em dezembro de 2013, foram arrecadados e repassados ao estado e municípios do Rio de Janeiro, em razão da vinculação estabelecida pelo art. 2º, inciso II, da Lei 12.858/2013, os recursos acumulados indicados no quadro abaixo:

**Recursos arrecadados pelo Estado e municípios do Rio de Janeiro
nos termos das condicionantes da Lei 12.858/2013 em 2018**

Beneficiários	Acumulado em 2018	Beneficiários	Acumulado em 2018
Estado do RJ	R\$ 90.621.777,30	Natividade	R\$ 141.949,68
Angra dos Reis	R\$ 2.177.104,60	Nilópolis	R\$ 246.869,01
Aperibé	R\$ 129.606,23	Niterói	R\$ 1.146.284,61
Araruama	R\$ 23.107.635,78	Nova Friburgo	R\$ 246.869,01
Areal	---	Nova Iguaçu	R\$ 557.670,77
Armação dos Búzios	R\$ 772.465,14	Paracambi	R\$ 209.251,90
Arraial do Cabo	R\$ 16.624.776,96	Paraíba do Sul	---

⁷ Repasses iniciados em 27 de novembro de 2018.

Barra do Pirai	R\$ 222.182,11	Paraty	R\$ 1.541.195,81
Barra Mansa	R\$ 267.768,89	Paty do Alferes	R\$ 376.427,77
Belford Roxo	R\$ 246.869,01	Petrópolis	R\$ 246.869,01
Bom Jardim	R\$ 166.636,58	Pinheiral	R\$ 160.464,86
Bom Jesus do Itabapoana	R\$ 178.980,03	Pirai	R\$ 186.515,05
Cabo Frio	R\$ 1.005.160,48	Porciúncula	R\$ 148.121,41
Cachoeiras de Macacu	R\$ 446.136,61	Porto Real	R\$ 148.121,41
Cambuci	R\$ 141.949,68	Quatis	R\$ 135.777,96
Campos dos Goytacazes	R\$ 1.026.217,14	Queimados	R\$ 240.697,29
Cantagalo	R\$ 154.296,13	Quissamã	R\$ 653.354,31
Carapebus	R\$ 552.838,26	Resende	R\$ 259.727,25
Cardoso Moreira	R\$ 135.777,96	Rio Bonito	R\$ 197.495,21
Carmo	R\$ 148.121,41	Rio Claro	R\$ 148.121,41
Casimiro de Abreu	R\$ 728.741,35	Rio das Flores	R\$ 304.210,72
Comendador Levy Gasparian	---	Rio das Ostras	R\$ 929.773,44
Conceição de Macabu	R\$ 160.464,86	Rio de Janeiro	R\$ 1.684.426,97
Cordeiro	R\$ 160.464,86	Santa Maria Madalena	R\$ 129.606,23
Duas Barras	R\$ 129.606,23	Santo Antônio de Pádua	R\$ 191.323,48
Duque de Caxias	R\$ 1.318.259,67	São Fidélis	R\$ 185.151,76
Eng. Paulo de Frontin	R\$ 135.777,96	São Francisco de Itabapoana	R\$ 191.323,48
Guapimirim	R\$ 619.255,53	São Gonçalo	R\$ 387.993,14
Iguaba Grande	R\$ 160.464,86	São João da Barra	R\$ 728.741,35
Itaboraí	R\$ 387.993,14	São João de Meriti	R\$ 246.869,01
Itaguaí	R\$ 929.773,44	São José de Ubá	R\$ 123.434,51
Italva	R\$ 141.949,68	São José do Vale do Rio Preto	R\$ 160.464,16
Itaocara	R\$ 160.464,86	São Pedro da Aldeia	R\$ 222.182,11
Itaperuna	R\$ 222.182,11	São Sebastião do Alto	R\$ 123.434,51
Itatiaia	R\$ 172.808,31	Sapucaia	---
Japeri	R\$ 334.029,16	Saquarema	R\$ 16.531.988,06
Laje do Muriaé	R\$ 123.434,51	Seropédica	R\$ 216.010,38
Macaé	R\$ 8.587.076,43	Silva Jardim	R\$ 362.486,00
Macuco	R\$ 123.434,51	Sumidouro	R\$ 141.949,68
Magé	R\$ 656.969,51	Tanguá	R\$ 172.808,31
Mangaratiba	R\$ 972.477,21	Teresópolis	R\$ 246.869,01

Maricá	R\$ 954.902,46	Trajano de Morais	R\$ 129.606,23
Mendes	R\$ 148.121,41	Três Rios	---
Mesquita	R\$ 246.869,01	Valença	R\$ 209.838,66
Miguel Pereira	R\$ 362.486,00	Varre-Sai	R\$ 123.434,51
Miracema	R\$ 166.636,58	Vassouras	R\$ 278.835,38
--	---	Volta Redonda	R\$ 284.885,30

Fonte: ANP. Dados compartilhados pelo TCE/RJ e extraídos do PA MPRJ 2017.00064081.

Dos totais indicados acima, 75% deveriam ter sido aplicados pelos entes federados beneficiários exclusivamente para o financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

O volume dos recursos demonstra a importância e urgência da definição de estratégias destinadas a fiscalização de sua correta destinação, desde a segregação dos recursos em conta específica até a adequação dos gastos.

4. Da conta específica, da gestão exclusiva pelo Secretário de Educação e do depósito permanente dos recursos.

Nos termos do art. 47, da Lei nº 9.478/1997, com redação determinada pela Lei nº 13.609/2018, os recursos provenientes dos royalties do petróleo de um modo geral, pagos mensalmente, devem ser depositados em conta bancária específica, de titularidade do ente federado. Vejamos:

Lei nº 9.478/1997

Art. 47. Os royalties serão pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir da data de início da produção comercial de cada campo, em montante correspondente a dez por cento da produção de petróleo ou gás natural.

§ 4o Os recursos provenientes dos pagamentos dos royalties serão distribuídos, nos termos do disposto nesta Lei, com base nos cálculos de valores devidos a cada

beneficiário, fornecidos pela autoridade administrativa competente. (Incluído pela Lei nº 13.609, de 2018)

§ 5o No caso dos Estados e dos Municípios, **os recursos de que trata o § 4o deste artigo serão creditados em contas bancárias específicas de titularidade deles.** (Incluído pela Lei nº 13.609, de 2018)

Em se tratando, entretanto, das parcelas de royalties vinculadas ao custeio de ações de MDE, segundo as determinações e no percentual fixado no art. 2º, inciso II, da Lei 12.858/2013, há de se reconhecer a imperiosidade de abertura de outra conta bancária específica, destinada ao repasse e depósito permanente desses recursos, de modo a permitir não apenas a segregação contábil mas, sobretudo, financeira de sua circulação.

Dada a sua vinculação legal expressa, bem como a imperiosidade de interpretação sistemática da Ordem Jurídica vigente, assim como ocorre com os recursos vinculados conforme determinações do art. 212, e §5º, da CF – recursos próprios e recursos adicionais do salário-educação, os royalties vinculados na forma do art. 2º, inciso II, da Lei 12.858/2013, devem ser destinados **a contas bancárias específicas** e abertas no **CNPJ das Secretarias de Educação** dos respectivos entes, sob **ordenação de despesas pelas chefias dos referidos órgãos setoriais.**

Cumprido destacar, assim como já o fizemos em outras oportunidades em relação aos recursos vinculados conforme determinações do art. 212, e §5º, da CF, a total impossibilidade de transferência dos recursos de royalties vinculados pelo art. 2º, inciso II, da Lei 12.858/2013, da respectiva conta específica para quaisquer outras contas do ente público, tratando-se, mais uma vez, de **recursos de depósito permanente.**

Desse modo, a transferência de recursos da conta específica dos royalties da educação para a conta única do tesouro (CUT) ou para qualquer outra conta titularizada pelo ente público, é medida ilegal, sendo imprescindível a quantificação do total de recursos não depositados e daqueles indevidamente transferidos no período objeto de investigação, a fim de que o déficit apurado na conta específica dos royalties da educação possa ser recomposto pelo ente público com recursos próprios.

Isto porque, repita-se, a transferência desses recursos para a conta do tesouro ou quaisquer outras impede a sua segregação financeira e o correto controle da aplicação dos valores em questão para o financiamento de despesas com MDE passíveis de custeio pela fonte adicional de que se trata.

Para além da recomposição dos recursos vinculados para garantia de sua correta destinação, as investigações também deverão buscar identificar os gestores públicos responsáveis pelo descumprimento das normas legais em vigor, bem como eventual responsabilidade pela prática de ato de improbidade administrativa.

5. Das despesas passíveis de custeio com Royalties do Petróleo.

Segundo expressa enunciação legal, 75% dos recursos provenientes da exploração dos royalties e gás natural realizada nos termos das condicionantes do art. 2º, incisos I, II e III, da Lei 12.858/2013, **deverão ser destinados ao financiamento de despesas em educação pública, com prioridade para a educação básica**, sendo certo, ainda, que deverão ser aplicados em MDE para além daqueles recursos que já são vinculados pelas disposições do art. 212, da CF. Ou seja, são recursos adicionais.

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:

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.

Por outro lado, no campo das **vedações** a sua aplicação encontram-se vigentes 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)

Estabelecidas as premissas legais acima, e a partir de interpretação sistêmica da Ordem Jurídica vigente, tem-se que a aplicabilidade dos recursos indicados nos incisos I, II e III, do art. 2º, da Lei 12.858/2013, será balizada pela **finalidade da despesa**, de modo que deve atender simultaneamente aos seguintes parâmetros:

i) Financiamento da educação pública, com prioridade para a educação básica:

Considerando as disposições legais indicadas acima resta claro que a finalidade legal da aplicação dos royalties do petróleo é a de permitir, de forma complementar, o custeio de ações de MDE voltadas a educação básica.

Embora não haja vedação expressa a sua aplicação a ações de MDE que tenham por foco o ensino superior, forçoso reconhecer que a sua destinação a esse nível da política educacional, diante da prioridade legalmente conferida a educação básica, exigirá do gestor a apresentação de justificativas passíveis de escrutínio e impugnação pelo controle interno, externo e social, incidindo na hipótese e em especial sobre os Municípios as disposições do art. 11, inciso V, da Lei nº 9.394/1996 (LDB).

ii) Despesas com escolas privadas:

O texto da Lei nº 12.858/2013 é expresso ao vincular a aplicação dos recursos de royalties à educação pública.



Dessa forma, qualquer despesa realizada em favor de escolas privadas, sejam meramente particulares ou, ainda, confessionais ou filantrópicas, nos termos do art. 19, inciso II e §§1º e 2º, da LDB, serão despesas realizadas em frontal descumprimento de norma legal e, portanto, passíveis de impugnação e recomposição da conta específica, sem prejuízo da responsabilização pessoal dos agentes que derem azo a essa ilegalidade.

iii) Respeito às áreas de atuação prioritárias de cada ente federado:

À conta dos recursos dos royalties poderão ser financiadas todas as ações, programas e os projetos que se coadunem com o cumprimento dos ditames constitucionais vinculados à educação básica pública, observada sempre a divisão constitucional de competências materiais entre estados e municípios, conforme dispõe o art. 211, §§ 2º e 3º, da CF, e arts. 9º a 11 da LDB.

Isso significa que, via de regra, não será permitido ao ente público realizar despesas com recursos dos royalties para além de suas áreas exclusivas ou concorrentes de atuação em matéria educacional, salvo se consiga comprovar o atendimento aos requisitos legais indicados no , inciso V, do art. 11, da LDB.

iv) Vinculação aos arts. 70 e 71 LDB:

Os recursos provenientes da exploração do petróleo e gás natural que foram vinculados pela Lei 12.858/2013, nos termos e percentuais ali indicados, para a garantia e concretização do direito à educação.

Tendo por consideração o sistema protetivo erigido em favor da concretização desse direito fundamental, forçoso reconhecer que é na LDB, em especial incisos dos art. 70 e art. 71, que restam definidas quais são as ações que

devem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, e quais não devem ser.

Assim, importa destacar que as despesas a serem custeadas com os recursos dos royalties não devem se distanciar dos ditames das disposições legais indicadas acima.

v) Vedações do art. 8º, da Lei nº 7.990/1988, e exceções da Lei nº 12.858/2013.

Para além das vedações expressas no art. 71, da LDB, também incidem sobre a aplicação desses recursos as vedações impostas pelo art. 8º, da Lei nº 7.990/1988, quais sejam, pagamento de dívidas e realização de despesas com o quadro permanente de pessoal.

Tendo por consideração as exceções criadas pela redação dada pela Lei nº 12.858/2013, ao §1º, do art. 8º, da Lei nº 7.990/1988, cumpre destacar que:

a) só será possível o pagamento de dívidas com a União com os recursos vinculados dos royalties se essa obrigação se referir a amortização ou custeio de operações de crédito destinadas a atender aos objetivos básicos das instituições e sistemas de ensino, nos termos do art. 70, VII, LDB;

b) a possibilidade de pagamento de verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública deve ser considerado de modo cauteloso, na medida em que o caráter instável dessas receitas e a natureza não renovável do petróleo sempre estiveram na base da vedação à sua aplicação a despesas de custeio, sobretudo as de natureza permanente;

A aplicação dos recursos de que se trata em despesas que não caracterizem MDE e não observem as limitações indicadas nos parágrafos acima devem dar origem a investigação que seja capaz de quantificar os valores indevidamente aplicados e seus responsáveis, visando a devolução desses valores para a conta específica e responsabilização civil dos agentes que deram azo a essa ilegalidade.

Importa lembrar aqui, mais uma vez, as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, que dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal pelos gestores públicos brasileiros, no sentido de que:

Lei Complementar nº 101/2000

Art. 8º - Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

*Parágrafo único. **Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.***

6. Das diligências destinadas à fiscalização dos recursos.

As informações sobre os repasses dos recursos vinculados nos termos do art. 2º, da Lei nº 12.858/2013 aos entes federados devem ser solicitadas a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com detalhamentos consistentes na indicação dos valores dos repasses mensais, bem como da Instituição Bancária, Agência e Conta Bancária para as quais dirigidos esses valores, além de sua respectiva Titularidade.

Pesquisas a bancos de dados públicos ainda não apontam, de modo segregado, qual o montante desses recursos vinculados foi repassado a cada um dos entes federados.

A partir das informações sobre Instituição Bancária, Agência, Conta Bancária e Titularidade, é possível solicitar os respectivos extratos bancários e analisar, dentre outros aspectos, a necessária permanência desses recursos nas contas específicas abertas para este fim.

Ainda não existem nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) elaborados pelo TCE-RJ, informações segregadas sobre o total dos recursos provenientes dos royalties repassados a cada ente federado. No entanto, diante do fato de que início do repasse desses recursos se deu apenas no ano de 2018, é provável que nos próximos exercícios financeiros a Corte de Contas promova os ajustes necessários no RREO para a indicação do montante dos royalties da educação repassados a cada ente federado sob sua jurisdição.

Os dados dos RREO possibilitarão a aferição dos valores empenhados, liquidados e pagos pelos entes públicos frente aos valores recebidos a título royalties. As diferenças eventualmente apuradas entre valores recebidos e os valores pagos consistirão em valores inscritos em restos a pagar pelo ente público.

Os restos a pagar podem ser despesas públicas realizadas e não pagas no exercício financeiro, denominadas de restos a pagar processados. As despesas públicas não realizadas, mas que foram empenhadas e poderão ser realizadas e pagas no exercício financeiro seguinte são denominadas de restos a pagar não processados.

A aferição de restos a pagar, segundo os dados constantes do RREO, indicam comprometimento orçamentário dos recursos disponíveis em decorrência de

despesas a serem pagas no mesmo exercício financeiro ou no exercício financeiro seguinte.

No entanto, até que a Corte de Contas promova as alterações necessárias no RREO, as mesmas informações podem ser obtidas mediante requisição direta aos entes federados.

A análise quanto a qualidade ou finalidade da despesa, ou seja, sua adequação aos balizamentos legais indicados no item 5 acima, em especial aos ditames dos art. 70 e art. 71, da LDB, pode se dar por meio da requisição direta de informações aos entes federados, em especial das notas de empenhos realizados tendo como fonte de recursos os royalties do petróleo vinculados à educação.

Identificadas despesas que violem os balizamentos legais para aplicação dos royalties do petróleo vinculados à educação, estas deverão ser objeto de investigação específica, a partir da verificação dos processos de pagamento de despesas assim compreendidas, a fim de que seja apurado o seu valor total, devidamente atualizado, para fins de recomposição do déficit apurado com recursos próprios do ente público, aplicados no mesmo exercício financeiro ou nos subsequentes, sem prejuízo de eventual responsabilização por ato de improbidade administrativa.

7. Conclusões:

Caberá ao Ministério Público, enquanto estrutura de controle externo, nos termos dos art. 127 e art. 129, da CF, a fiscalização da correta aplicação dos recursos recebidos a título de royalties do petróleo vinculados à educação, fonte adicional de financiamento da educação básica pública, devendo para tanto garantir que a integralidade dos valores recebidos pelo ente público sejam aplicadas em

despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino compreendidas em sua área de atuação prioritária.

Para fins de investigação acerca da correta manutenção dos recursos em depósito permanente nas contas específicas criadas para essa finalidade e da qualidade das despesas realizadas pelos entes públicos, em especial quanto aos valores já repassados no ano de 2018 indicados na tabela do Item 3 acima, sugerem-se as diligências apontadas nesta Informação Técnico-Jurídica.

Rio de Janeiro, 29 de outubro de 2019.



DÉBORA DA SILVA VICENTE
Promotora de Justiça
Coordenadora CAO Educação



RENATA VIEIRA CARBONEL CYRNE
Promotora de Justiça
Subcoordenadora CAO Educação

