



**MPRJ 2019.01060888**

(Favor mencionar na resposta)

Fiscalização de eventual desvio de finalidade na aplicação dos recursos em ações ou programas não compreendidos como programas, projetos e ações da educação básica. 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 (artigo 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). Gestão exclusiva pelo Secretário Municipal de Educação, por aplicação analógica do art. 69, caput, da Lei 9.439/1996. Necessidade de uniformização da classificação por fonte ou destinação dos recursos de Royalties vinculados a Educação na Lei Orçamentária Anual de 2023. Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23 de fevereiro de 2021. Município de Cabo Frio.

## **RECOMENDAÇÃO Nº 011/2022**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, através do Promotor de Justiça que abaixo subscreve, 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** que, para o atingimento da Meta 20 do PNE (Lei 13.005/2014) a lei prevê como estratégia “destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, na forma da lei específica, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do *caput* do art. 214 da Constituição Federal ;



**CONSIDERANDO** as disposições expressas do art. 2º, incisos II, §§3º e 4º, da Lei 12.858/2013, que indica que dentre os valores recebidos, 75% deveriam ter sido aplicados exclusivamente em ações de educação:

*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, de modo a proporcionar o devido controle institucional e social;

**CONSIDERANDO** que, diante da necessária interpretação sistemática do ordenamento jurídico, deve-se reconhecer que 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, deve observar as áreas de competência material dos entes federados, conforme previsto no art. 211, CF, e arts. 9º a art. 11, LDB, bem como as disposições dos art. 70 e art. 71 LDB, que constituem normas gerais para aplicação dos recursos vinculados;



**CONSIDERANDO**, ainda, as vedações a aplicação desses recursos determinadas pelas 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*:

*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** que a Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23 de fevereiro de 2021 previu no seu art. 3º que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios observarão de forma obrigatória a classificação de receitas prevista na Portaria nº 710, de 25 de fevereiro de 2021 a partir do exercício de 2023, incluindo a elaboração, em 2022, do projeto de lei de diretrizes orçamentárias - PLDO e do projeto de lei orçamentária anual - PLOA, referentes ao exercício de 2023;



**CONSIDERANDO** que na referida Portaria nº 710, de 25 de fevereiro de 2021 consta a classificação da receita proveniente dos Royalties do art. 2º, inciso II, da Lei 12.858/2013 na tabela em anexo (código 573 - Royalties do Petróleo e Gás Natural Vinculados à Educação);

**CONSIDERANDO** o disposto no art. 4º, inciso IV, alínea “e” da Recomendação nº 44/2016 do CNMP, que orienta a atuação dos membros do Ministério Público para que demandem medidas compensatórias e fiscalizem eventuais irregularidades na aplicação dos recursos provenientes da exploração do Pré-Sal;

**CONSIDERANDO** que o **Município de Cabo Frio recebeu, entre os anos de 2018 a 2021, o montante de R\$ 15.761.617,73** (em 2018, R\$1.005.160,48; em 2019, R\$ 1.023.109,95; em 2020, R\$ 2.546.857,53; e, em 2021, R\$ 12.209.599,72)<sup>1</sup> **a título de Royalties e Participações Especiais auferidos 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, bem como que esses repasses, embora iniciados no ano de 2018, passaram a ser realizados mensalmente desde então;

**CONSIDERANDO** que, dentre os valores recebidos desde então, **75% deveriam ter sido aplicados exclusivamente em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)**;

**CONSIDERANDO** que o **Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ)**, na análise da prestação das contas de governo do Município de Cabo Frio quanto ao exercício de 2019, pontuou que, no que tange ao exercício de 2018, **“foi constatado o recebimento de R\$ 1.005.160,48 provenientes da arrecadação das receitas de royalties e da participação especial prevista na Lei Federal nº 12.858/13 e que não fora possível verificar a respectiva aplicação dessas receitas, em razão da ausência de criação de fonte de recursos específica para essas novas receitas arrecadadas”**<sup>2</sup>;

**CONSIDERANDO** que o **Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ)**, também na análise da prestação de contas de governo do Município de Cabo Frio quanto ao exercício de 2019, **constatou que o “Poder Executivo aplicou 66,02% dos recursos dos royalties previstos pela Lei Federal nº 12.858/2013 na Educação, não tendo aplicado, entretanto, nenhuma parcela dos recursos na Saúde, não atendendo ao disposto no §3º, artigo 2º da mencionada legislação”**, e, por isso, estabeleceu como determinação a observância correta da aplicação dos recursos dos royalties previstos na Lei nº 12.858/13, devendo ser aplicado

---

<sup>1</sup> Segundo informações disponibilizadas pela ANP.

<sup>2</sup> Processo TCE-RJ nº 214.728-6/20



em 2020, além dos recursos recebidos neste exercício, os valores não aplicados nos exercício de 2018 e 2019<sup>3</sup>;

**CONSIDERANDO** que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, na análise da prestação das contas de governo do Município de Cabo Frio quanto ao exercício de 2020, identificou que “o município aplicou 3,07% dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal nº 12.858/2013 na saúde e 27,11% na educação, não atendendo o disposto no §3º do artigo 2º da mencionada legislação”, e, ainda, que o Município “não cumpriu a determinação desta Corte consignada na prestação de contas de governo do exercício de 2019”<sup>4</sup>;

**CONSIDERANDO** a imprescindibilidade de se apurar se o Município de Cabo Frio, recebidos os repasses periódicos e contínuos dos recursos dos royalties da Lei 12.858/2012, tem assegurado o recebimento das receitas de forma segmentada ou realizado a posterior segregação das demais espécies de royalties, sem a realização de transferências para outras contas do tesouro municipal, inclusive aquelas titularizadas pela Secretaria de Educação;

**CONSIDERANDO** que, eventual apuração da prática de desvio de finalidade dos referidos recursos ao aplicá-los para o custeio de despesas em completa inobservância do 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, impõe ao ente municipal o dever de recomposição dos recursos vinculados para que seja então realizada a sua correta aplicação em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino;

**CONSIDERANDO** que o não atendimento à recomendação formal do Ministério Público, injustificadamente, representa 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 CRFB;

**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 CRFB/88, **RESOLVE:**

---

<sup>3</sup> Processo TCE-RJ nº 214.728-6/20

<sup>4</sup> Processo TCE-RJ nº 213.068-9/21.



**RECOMENDAR** ao Exmo. Sr. Prefeito do Município de Cabo Frio, Sr. José Bonifácio Ferreira Novellino, a Sra. Secretária Municipal de Fazenda de Cabo Frio, Sra. Daniella Mendes, e a Sra. Secretária Municipal de Educação de Cabo Frio, Sra. Elicéa da Silveira, para os fins apresentados, **que adotem todas as medidas administrativas necessárias a:**

I – **PROMOVER**, no prazo de 10 (dez) dias 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 **conta específica já destinada aos presentes recursos**, em nome e de titularidade (CNPJ) da Secretaria Municipal de Educação, garantindo não apenas a correta destinação dos repasses, mas também o seu depósito permanente, vedada a sua transferência para outras contas do tesouro municipal, ainda que titularizadas pela Secretaria de Educação;

II, **ENCAMINHAR ao MPRJ**, no prazo de 15 (quinze) dias subsequentes, **informações sobre o cumprimento do recomendado no Item I acima**, com indicação de Banco, Agência, conta e titularidade (CNPJ);

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;

V- **COMPROVAR** a aplicação integral dos recursos dos Royalties e Participações Especiais vinculados à Educação referente aos exercícios de 2018, 2019 e 2020, haja vista a identificação de déficit de aplicação pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) ou **RECOMPOR o déficit apurado entre os anos de 2018 e 2020, devidamente atualizado e corrigido, em conta própria (Royalties Partilha-Educação) em caso de não comprovação**, mediante apresentação de memória de cálculo do valor não aplicado, com indicação das datas de transferência previstas até dezembro de 2022 (plano de recomposição), a partir de recursos próprios do Município (Fonte 00), bem como programação financeira/cronograma de desembolso de aplicação dos recursos para o presente exercício e o exercício subsequente, se for o caso, com vistas à aplicação dos recursos de forma planejada e a fim de atender às despesas prioritárias para uma educação de qualidade no município;



para fins de cumprimento das despesas educacionais prioritárias e regularmente previstas no orçamento;

**VI – ENCAMINHAR ao Poder Legislativo, justificadamente, projeto de alteração da Lei Orçamentária Anual do exercício financeiro em curso**, no prazo de 30 (trinta) dias, para fins de autorização legislativa, nos termos do art.165 da CF, **bem como para a devida previsão, neste e nos exercícios financeiros subsequentes, de:**

- a) **FONTE específica para a correta classificação 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) **DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS correspondentes às despesas a serem custeadas a partir da fonte indicada na letra “a)” acima, todas consignadas à Função de Governo Educação**, nos termos do que dispõe o art. 2º, §1º, incisos, e art. 12, da Lei 4.320/1964;

**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;

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 Recomendação deve ser cumprida de imediato e a comprovação de seu cumprimento deve ser realizada no prazo de 15 (quinze) dias.

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 não cumprimento dos itens supracitados no prazo concedido, sem que assim o admita o Promotor de Justiça com atribuição, ou o silêncio, no mesmo prazo, será interpretado como recusa ao atendimento da recomendação, podendo implicar a adoção de medidas judiciais.





Rio de Janeiro, 12 de setembro de 2022.

**RENATA VIEIRA CARBONEL CYRNE**

Promotor de Justiça