



MPRJ 2022.00514726

Ementa: Estado do Rio de Janeiro. Educação. Orçamento Público. Recursos Vinculados. Royalties e Participações Especiais. Aplicação dos recursos em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 70 e 71 da LDB). Conta específica destinada ao depósito regular e permanente dos recursos a que se referem as disposições do art. 2º, inciso II, da Lei 12.858/2013. Gestão exclusiva pelo Secretário de Estado 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 c/c Portaria nº 710, de 25 de Fevereiro de 2021 da Secretaria do Tesouro Nacional. Recomendação.

RECOMENDAÇÃO Nº 25/2022

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, através dos Promotores de Justiça que abaixo subscreve, integrantes do Grupo Temático Temporário de Financiamento da Educação, em auxílio à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital, com fulcro no art. 27, parágrafo único, IV, da Lei n.º 8.625/93 e no art. 34, IX, da Lei Complementar n.º 106/03:

CONSIDERANDO que a garantia do direito humano à educação, encartado no rol dos direitos fundamentais de natureza social (art. 6º, CF), representa condição inafastável para a concretização dos fundamentos e dos objetivos da República Federativa do Brasil, nos termos definidos nos art. 1º e art. 3º, da Constituição Federal, sobretudo da dignidade da pessoa humana e da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, baseada no desenvolvimento nacional e na



promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;

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

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

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

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



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

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

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

Lei 12.858/2013

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

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



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

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

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

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

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

Lei nº 7.990/1988

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito



Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, **vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.** (Redação dada pela Lei nº 8.001, de 13.3.1990) segundo determinações

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

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

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

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

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

CONSIDERANDO que conforme informação constante do sítio de internet da Agência Nacional de Petróleo - ANP foram repassados ao Estado do Rio de Janeiro, nos exercícios financeiros de 2018, 2019, 2020 e 2021 o Estado do Rio de Janeiro, respectivamente, R\$ 90.621.777,30, R\$ 95.522.944,29, R\$ 176.378.928,65 e R\$ 518.240.061,86 provenientes dos Royalties do Petróleo, sendo certo que, para cumprimento das determinações



da Lei 12.858/2013 (art. 2º, II e §3º), 75% desses montantes, ou seja, respectivamente R\$ 67.966.332,98, R\$ 71.642.208,22, R\$ 132.284.196,49 e R\$ 388.680.046,40, deveriam ter sido destinados e aplicados em ações de MDE;

CONSIDERANDO que ainda segundo dados da ANP, até o mês de setembro de 2022, o Estado do Rio de Janeiro recebeu o total de R\$2.739.733.122,95 a título de Royalties do Petróleo, nos termos da Lei 12.858/2013 (art. 2º, II e §3º), sendo certo que deste total o percentual de 75%, ou seja, R\$ 2.054.799.842,21 estão vinculados ao financiamento de ações em MDE.

CONSIDERANDO que não consta nas LOA 2018, LOA 2019, LOA 2020, LOA 2021, LOA 2022 e Projeto de LOA 2023 do Estado do Rio de Janeiro qualquer previsão da arrecadação da receita de Royalties do Petróleo vinculados à educação, bem como qualquer autorização para realização de despesas tendo esses recursos como fonte;

CONSIDERANDO ainda que o RREO – Anexo 8 não registrava até o exercício de 2020, qualquer campo próprio para lançamento dos dados relativos à execução orçamentária dos recursos dos Royalties do Petróleo vinculados à educação – Função 12 e para os exercícios de 2021 e 2022 até o 4º bimestre, o campo aonde deveria constar os valores das receitas de royalties destinados à educação não estão informados;

CONSIDERANDO que no portal da transparência do Estado não consta nenhuma despesa paga com a fonte de recursos dos Royalties da educação para os exercícios de 2018 a 2022 na Função 12, em que pese os vultosos



recursos recebidos dessa fonte R\$ 2.715.372.626,30 (DOIS BILHÕES, SETECENTOS E QUINZE MILHÕES, TREZENTOS E SETENTA E DOIS MIL, SEISCENTOS E VINTE E SEIS REAIS E TRINTA CENTAVOS);

CONSIDERANDO que em resposta ao Ofício 2PJTCPEC nº 289/22 expedido no procedimento em epígrafe, a Secretaria Estadual de Educação informou que “até a presente data não foram evidenciados recursos orçamentários e financeiros junta a Fonte de Recurso 109 – Royalties para Ações de Educação e Saúde, uma vez que o Estado do Rio de Janeiro está aguardando o julgado do STF mediante a ADIN 6277;

CONSIDERANDO que o TCE-RJ no ACÓRDÃO Nº 85012/2022-PLEN (parecer prévio sobre as contas de governo do Estado do Rio de Janeiro 2021), às fls. 211, reafirma a necessidade de aplicação dos mencionados recursos em Educação e Saúde, conforme se extrai do trecho abaixo, ressaltando que a norma da constituição estadual mencionada no referido parecer é a Emenda Constitucional nº84/20 incluiu o art. 314-A à Constituição Estadual para garantir a destinação de 75% dos recursos provenientes de royalties para a educação, sem menção, todavia, àqueles decorrentes de participação especial;

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 portanto 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 CF;

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

RECOMENDAR ao Sr. Secretário de Estado de Educação Alexandre Valle e ao Sr. Secretário de Estado de Fazenda, Leonardo Lobo Pires, para os fins apresentados, **que adotem todas as medidas administrativas necessárias a:**

I – **PROMOVER a completa segregação financeira dos recursos recebidos em razão das disposições do art. 2º, inciso II, da Lei 12.858/2013 e que se destinem ao custeio de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, por meio da abertura de conta específica, em nome/titularidade da Secretaria de Estado 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 estadual, ainda que titularizadas pela Secretaria de Educação;**

II **GARANTIR a gestão e ordenação de despesas da conta dos Royalties e Participações Especiais vinculados à Educação (referida no Item I 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;

III –**APRESENTAR** memória de cálculo do valor não aplicado, devidamente atualizado e corrigido, bem como programação financeira/cronograma de desembolso para fins de cumprimento das despesas educacionais prioritárias e regularmente previstas no orçamento;

IV – **ENCAMINHAR ao Poder Legislativo, justificadamente, projeto de alteração da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2023**, 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, bem como a classificação de receitas prevista na Portaria nº 710, de 25 de fevereiro de 2021 (art. 3º da Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23 de fevereiro de 2021);

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;

V - **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;

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.

Tendo em vista a vultuosidade dos recursos aos quais a presente recomendação se refere, o prazo para apresentação de informação acerca do acatamento dos termos da presente ou justificativa para o não cumprimento é de 30 dias, podendo tal resposta ser apresentada por escrito a 2º Promotoria de Justiça de Tutela do Direito à Educação da Capital ou em reunião a ser agendada no mês de janeiro de 2023.

Rio de Janeiro, 15 de dezembro de 2022.

MICHELLE BRUNO RIBEIRO
Promotora de Justiça – GTT-Educação

RENATA VIEIRA CARBONEL CYRNE
Promotora de Justiça – GTT-Educação

RENATO LUIZ DA SILVA MOREIRA
Promotor de Justiça – GTT-Educação