

## OS ROYALTIES NA EDUCAÇÃO FLUMINENSE: REGIÕES SERRANA E BAIXADAS LITORÂNEAS

*THE ROYALTIES IN FLUMINENSE EDUCATION: SERRANA AND BAIXADAS LITORÂNEAS REGIONS*

*LOS ROYALTIES EN LA EDUCACIÓN FLUMINENSE: REGIONES SERRANA Y BAIXADAS LITORÂNEAS*

Janaina Specht da Silva Menezes<sup>1</sup>

Fábio Araujo de Souza<sup>2</sup>

Código DOI

### Resumo

Este artigo analisa a aplicação, em educação, das participações governamentais oriundas da produção e exploração de recursos naturais, sobretudo do petróleo, realizada no ano de 2018, pelos 23 municípios das regiões Serrana e Baixadas Litorâneas do estado do Rio de Janeiro. A partir de pesquisas bibliográfica e documental, e do levantamento de dados financeiros junto ao Tribunal de Contas do Estado, revela que, embora todos esses municípios integrem as áreas geoeconômicas do petróleo – fato que os coloca em uma situação privilegiada em relação às receitas desse hidrocarboneto –, 22% não demonstraram ter pagado qualquer despesa em educação com tais receitas. Revela também que o investimento médio em educação corresponde a apenas 4,9% do total das despesas pagas com tais participações governamentais, possibilitando depreender que, ao menos no ano pesquisado, o investimento em educação não se constituía prioridade da destinação de tais recursos.

**Palavras-chave:** Financiamento da educação. Participações governamentais. Royalties. Participação especial. Estado do Rio de Janeiro.

### Abstract

*This article analyzes the application, in education, of government participation arising from the production and exploitation of natural resources, especially oil, carried out in 2018, by the 23 cities of the Serrana and Baixadas Litorâneas regions of the state of Rio de Janeiro. Bibliographic and documentary research, and the survey of financial data with the State Court of Auditors (Tribunal de Contas do Estado) reveal that, although all these cities are part of the geoeconomic areas of oil – a fact that places them in a privileged situation in relation to the revenues of this hydrocarbon – 22% did not demonstrate that they had paid any education expenditure with such revenues. It also reveals that the average investment in education*

<sup>1</sup> Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Email: [janainamenezes@hotmail.com](mailto:janainamenezes@hotmail.com) | Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5839-7256>

<sup>2</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro. Email: [f.asouza@yahoo.com.br](mailto:f.asouza@yahoo.com.br) | Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5756-3654>

*corresponds to only 4.9% of the total expenses paid with such government participation, making it possible to infer that investment in education is not a priority for the destination of such participation.*

**Keywords:** *Education financing. Government participations. Royalties. Special participation. Rio de Janeiro state.*

### **Resumen**

*Este artículo analiza la aplicación, en educación, de la participación gubernamental derivada de la producción y explotación de recursos naturales, especialmente petróleo, realizada en 2018, por los 23 municipios de las regiones Serrana y Baixadas Litorâneas del estado de Rio de Janeiro. La investigación bibliográfica y documental, y la encuesta de datos financieros con el Tribunal de Cuentas del Estado, revelan que, aunque todos estos municipios forman parte de las áreas geoeconómicas del petróleo - hecho que los coloca en una situación privilegiada con relación a los ingresos de este hidrocarburo -, el 22% no demostró haber pagado ningún gasto en educación con tales ingresos. También revela que la inversión promedio en educación corresponde a solo el 4.9% del total de gastos pagados con dicha participación del gobierno, lo que permite inferir que la inversión en educación no es una prioridad para el destino de dicha participación.*

**Palabras clave:** *Financiamiento de la educación. Participaciones gubernamentales. Royalties. Participación especial. Estado de Rio de Janeiro.*

### **Introdução**

Entre as estratégias voltadas para o cumprimento da meta 20, o PNE 2014-2024 apresenta que deve ser destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE) – de forma adicional aos percentuais mínimos de impostos vinculados à educação, dispostos no Art. 212 da Constituição Federal (CF) de 1988 (Brasil, 1988) – “parcela da participação [governamental] no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos” (Brasil, 2014, Estratégia 20.3). Além disso, ciente da importância de tais recursos para a ampliação do investimento público em educação pública, o legislador, no § 5º, Art. 5º, do corpo da lei que aprovou o referido plano, replicou tal estratégia, duplicando, por conseguinte, sua presença no PNE 2014-2024.

Assim, partindo do exposto no PNE, este artigo analisa a aplicação, na educação, das participações governamentais decorrentes da produção e exploração de recursos naturais, auferidas no ano de 2018, pelos governos municipais de duas regiões político-administrativas do estado do Rio de Janeiro: Serrana e Baixadas Litorâneas. De início, observa-se que tais participações governamentais correspondem a pagamentos realizados pelas concessionárias de exploração e produção de petróleo à União, cujo fundamento tem como pressuposto o “aproveitamento econômico de um recurso não renovável,

pertencente ao Estado, pelo particular, representando uma contrapartida pela utilização desse bem público” (Zeitoune; Francisco, 2018, p. 19). Entre tais participações, destacam-se os royalties – que correspondem a uma compensação financeira devida à sociedade, paga ao Estado pelas empresas que exploram e produzem petróleo e gás natural, a partir da data de início da produção comercial de cada campo – e a participação especial, entendida como uma compensação financeira extraordinária paga quando da ocorrência de grande volume de produção ou rentabilidade do campo explorado.

Este artigo abarca especialmente estas duas participações governamentais – royalties e participação especial –, resultantes da exploração e produção de petróleo e gás natural em plataforma continental, as quais contemplam a maior parte dos recursos recebidos a título de compensações financeiras pela exploração e produção de recursos naturais, entre os municípios do estado do Rio de Janeiro. Sob essa perspectiva, reporta a um trabalho de cunho quali-quantitativo, que, balizado pelas pesquisas bibliográfica e documental, toma por base um extenso levantamento de dados realizado, a citar, nos sites do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), das Secretarias Municipais de Fazenda, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MP-RJ) e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Entre outros documentos, foram analisados o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), o Parecer das Contas Municipais, o Relatório Técnico das Contas Municipais e o Anexo de Leis Orçamentárias, de cada um dos 23 governos municipais integrantes das duas regiões aqui pesquisadas.

Afora esta introdução, este artigo está dividido em outras quatro seções: a segunda contempla um breve histórico dos principais marcos regulatórios das participações governamentais associados à produção e exploração de petróleo e gás natural; a terceira aborda a distribuição de tais recursos entre as esferas de governos; a quarta apresenta os dados da pesquisa realizada nos municípios das regiões administrativas Serrana e Baixadas Litorâneas acerca da aplicação em educação desses recursos; e a última abarca algumas considerações finais sobre os resultados da pesquisa em tela.

### **Participações governamentais nos recursos do petróleo**

O petróleo foi valorizado especialmente a partir do período da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), ocasião em que a corrida dos países ricos pela hegemonia desta matriz energética passou a se intensificar. A potência hegemônica do sistema-mundo capitalista no Ocidente foi assumida pelos Estados Unidos da América, que, para manterem-se em tal posição, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e a Guerra Fria (1947-1991), necessitaram avançar seus domínios no mercado petrolífero, sobretudo dos países aliados, entre eles, o Brasil (Boff; Ouriques, 2018).

No Brasil, a primeira legislação federal a tratar da exploração e produção do petróleo foi a Lei nº 2.004/1953, aprovada no governo Getúlio Vargas, a qual, além de criar a Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobras), entre outros aspectos, determinava que os recursos oriundos da sua exploração e produção fossem aplicados, “preferencialmente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico” (Brasil, 1953, Art. 27, § 3º). Na década de 1980, com o início da exploração e produção de petróleo no mar (*offshore*), foi aprovada a Lei nº 7.453/1985 (Brasil, 1985), que, entre outras medidas, criou o Fundo Especial do Petróleo (FEP), que distribui uma parcela das participações governamentais a todos os estados e municípios do país e cuja aplicação reafirma o texto da Lei nº 2.004/1953 (Brasil, 1953).

Escrita durante o período de redemocratização do país, a nova CF (Brasil, 1988) manteve com a União o monopólio da pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural, sendo que a Lei nº 7.990/1989 (Brasil, 1989) regulamentou a distribuição das participações governamentais dos recursos naturais. Entre outras determinações, a referida lei estabeleceu que os recursos dos royalties – equivalente à parcela de 5% calculada com base na produção e no preço do barril – não deveriam ser aplicados no pagamento de dívidas e no quadro de pessoal (Brasil, 1989). Além disso, determinou que 25% das parcelas estaduais dessas compensações financeiras deveriam ser distribuídas para seus municípios, com base no rateio realizado pelo Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) (Brasil, 1989).

Porém, na década de 1990, com a intensificação da crise no setor petrolífero e com a expansão das políticas neoliberais no Brasil, no governo do presidente, Fernando Henrique Cardoso, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 9/1995 (Brasil, 1995), que acabou com o monopólio estatal no setor petrolífero. Em meio ao novo cenário, foi aprovada a Lei nº 9.478/1997 (Brasil, 1997), conhecida como Lei do Petróleo,

que regulou a abertura do mercado a agentes privados – permitindo, portanto, que, além da Petrobras, outras empresas passassem a atuar nas atividades relacionadas à exploração, à produção, ao refino e ao transporte do petróleo no país – e, sob essa nova perspectiva, regulamentou os critérios de cobrança e distribuição da participação no resultado ou na compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Além disso, a Lei do Petróleo também criou a ANP para, entre outras funções, fiscalizar, contratar e regulamentar as atividades do setor. Com o advento da Lei do Petróleo, os governantes estaduais, distrital e municipais ganharam maior liberdade em relação à aplicação das receitas oriundas das participações governamentais, contexto em que, por exemplo, a Lei nº 10.195/2001 (Brasil, 2001) passou a permitir a utilização dos royalties para a capitalização de fundos de previdência e para o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades.

É sempre importante ressaltar que, no que se refere à aplicação das receitas dos royalties na educação, tais recursos não podem ser contabilizados dentro do percentual mínimo da receita de impostos a ser destinada à educação, disposta no Art. 212 da CF (Brasil, 1988), haja vista que essas participações governamentais estão associadas à receita de recursos naturais, e não de impostos. Sob essa perspectiva específica, entende-se que sua aplicação não se restringe ao escopo de possibilidades elencadas como despesas de MDE, previstas no Art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394/1996 (Brasil, 1996). Além disso, a legislação não determina, embora seja recomendável, que os entes subnacionais apliquem tais recursos nas áreas prioritárias definidas no Art. 211 da CF (Brasil, 1988), que, no caso dos governos estaduais e distrital, correspondem aos ensinos fundamental e médio, e, no dos governos municipais, à educação infantil e ao ensino fundamental.

A partir de 2006, ano da publicização da descoberta do pré-sal, o governo federal passou a propor um conjunto de mudanças no marco regulatório da produção e exploração do petróleo, que, fundamentado na soberania econômica do país, está inserido em um panorama de incentivo ao crescimento da produção energética nacional. A primeira lei aprovada foi a de nº 12.276/2010 (Brasil, 2010a), no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que, entre outras medidas, autorizou a União a ceder onerosamente à Petrobras, dispensada a licitação, o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em áreas localizadas no pré-sal.

Ainda no ano de 2010, foi aprovada a Lei nº 12.351/2010 (Brasil, 2010c), que, entre outras medidas, criou o regime de partilha de produção, em que a Petrobras seria obrigatoriamente a operadora

de tais contratos. Além disso, a referida lei também instituiu o Fundo Social do Pré-Sal, que, entre seus objetivos, busca funcionar como uma poupança pública para “constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento” (Brasil, 2010c, Art. 47), sobretudo, na área da educação.

Em 2012, foi aprovada a Lei nº 12.734/2012 (Brasil, 2012), cujos efeitos se encontram suspensos por medida cautelar concedida por meio de liminar à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.917/2013 (Brasil, 2013b), em tramitação no Supremo Tribunal Federal (STF). Em síntese, ao tempo que esta lei dispõe acerca da redução da porcentagem das receitas petrolíferas destinadas exclusivamente aos estados e municípios confrontantes aos campos de petróleo, paralelamente estabelece o aumento das receitas para todos os estados e municípios através do Fundo Especial do Petróleo.

A iminência da aprovação do PNE 2014-2024, com sua expressa determinação de aumentar os recursos públicos na área da educação, em conjunto com outros fatores, a citar o advento das manifestações de julho de 2013, contribuíram para que a presidente Dilma Rousseff sancionasse a Lei nº 12.858/2013 (Brasil, 2013a), cujos principais objetivos são: destinar para as áreas da educação e da saúde parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, cuja declaração de comercialidade e contratos tenha se dado a partir de 3 de dezembro de 2012, e vincular 50% dos recursos do Fundo Social ao cumprimento das metas estabelecidas no PNE. Nesse contexto, destaca-se que as participações governamentais regidas pelos contratos assinados antes de 3 de dezembro de 2012 podem ou não ser aplicadas em educação. Por sua vez, a partir da Lei nº 12.858/2013 (Brasil, 2013a), 75% das receitas das participações governamentais advindas de contratos firmados após essa data deverão ser destinadas à educação.

### **Participações governamentais nos recursos do petróleo**

A Lei nº 7.525/1986 (Brasil, 1986) determina que os royalties do Petróleo devem ser pagos a municípios divididos em três áreas geoeconômicas – Zona de Produção Principal (ZPP), Zona de Produção Secundária (ZPS) e Zona Limítrofe à Zona de Produção Principal (ZLP) –, as quais são estabelecidas “a partir de critérios referentes às atividades de produção de uma dada área de produção petrolífera marítima e a impactos destas atividades sobre áreas vizinhas” (Brasil, 1986, Art. 3º). Cabe ao Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística (IBGE) definir a abrangência das referidas áreas, bem como os municípios que as integram. Além disso, também recebem uma parcela dos royalties os municípios afetados por operações nas instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, como instalações marítimas ou terrestres de embarque e desembarque de óleo bruto ou gás natural.

A fixação da alíquota dos royalties tem como ponto de partida o modelo jurídico-regulatório sob o qual é estabelecido o contrato de exploração e produção de petróleo e gás natural firmado entre a União e a concessionária: se de concessão, cessão onerosa ou partilha da produção. Tendo sido apresentados anteriormente os dois últimos, observa-se que o regime de concessão é “materializado por meio de leilões públicos, abertos a companhias públicas e privadas, em que se licita o direito ao exercício de atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural em determinadas áreas localizadas em território brasileiro” (Zeitoune; Francisco, 2018, p. 2). Sob tal regime, os possíveis riscos devem ser suportados pelo concessionário que, em caso de êxito, terá o direito de comercializar o petróleo e gás natural do bloco licitado, por óbvio pagando as devidas participações governamentais. Já no regime de partilha, a produção é dividida entre o concessionário e a União, descontados os custos de operação, o qual, deve-se destacar, inclui as participações governamentais.

Assim, desde 2010, ano em que foram instituídos os regimes de cessão onerosa e de partilha da produção, o Brasil convive com um regime regulatório misto associado à exploração e produção de petróleo e gás natural, de tal forma que as áreas localizadas dentro do polígono do pré-sal estão sob os regimes de cessão onerosa ou de partilha da produção, além de outras áreas consideradas estratégicas pela União, e as demais, sob o regime de concessão. Especificamente em relação à alíquota dos royalties: 1. nos regimes de concessão ou cessão onerosa, ela é de 10%, podendo ser reduzida a até 5% em casos especiais; e 2. nos contratos de partilha, ela é de 15% (ANP, 2021). Além disso, conforme evidenciado anteriormente, nos casos de campos com grande volume de produção e/ou grande rentabilidade, no regime de concessão, há também o pagamento de participação especial, que possui “alíquotas progressivas de acordo com a localização da lavra, o número de anos e o volume de produção. O cálculo é feito sobre a receita líquida da produção trimestral em cada campo” (ANP, 2021).

Em resumo, no regime de concessão – modelo correspondente à maior parte dos contratos associados a 2018, ano de recorte deste artigo –, os critérios de distribuição das participações governamentais são distintos para os royalties e a participação especial, sendo que, no caso específico

dos royalties, a distribuição considera, de forma diferenciada, a parcela equivalente a 5%, bem como a que excede a 5% da produção, tal qual disposto na Tabela 1.

**Tabela 1** – Repasse de royalties e participação especial da produção de petróleo e gás.

Destinação	Alíquota de royalties		Participação especial
	5% da produção	> 5% da produção <sup>(1)</sup>	
Estados confrontantes	30%	22,5%	40%
Municípios confrontantes e áreas geoeconômicas	30% <sup>(2)</sup>	22,5%	10%
Municípios com instalações de embarque e desembarque	10%	7,5%	-
Comando da Marinha	20%	15%	-
Ministério da Ciência e Tecnologia	-	25%	-
Ministério de Minas e Energia	-	-	40%
Ministério do Meio Ambiente	-	-	10%
Fundo Especial <sup>(3)</sup>	10%	7,5%	-
Total	100%	100%	100%

**Fonte:** Elaborada pelos autores, com base em Brasil (1986, 1991, 1997).

(1) Percentuais modificados pela Lei nº 12.734/2012 (Brasil, 2012), sendo que a ADI nº 4.917/2013 (Brasil, 2013b) suspendeu os efeitos dos artigos que os alteram. (2) Segundo o Art. 18, incisos I, II e III, do Decreto nº 1/1991 (Brasil, 1991), o montante resultante desse percentual deve ser partilhado entre os municípios que integram a ZPP (60%), a ZPS (10%) e a ZLP (30%). (3) De acordo com o Art. 6º, incisos I e II, da Lei nº 7.525/1986 (Brasil, 1986), do montante resultante desse percentual, 20% devem ser destinados aos estados e 80% aos municípios.

Especificamente em relação às participações dos municípios nas rendas oriundas da exploração e produção de petróleo e gás natural, aqueles diretamente afetados pela atividade exploratória (confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas) devem ser beneficiados com, no mínimo, a parcela de 5% dos royalties, podendo vir a ser contemplados também com outras duas receitas conforme Tabela 1, quais sejam, os royalties excedentes a 5% e a participação especial. Por sua vez, os municípios não afetados diretamente pelas atividades exploratórias (e que, portanto, não recebem nenhuma daquelas três receitas) fazem jus a uma transferência da União concretizada por meio do Fundo Especial do Petróleo. Além disso, todos os municípios brasileiros, independentemente de sua situação frente à exploração e produção de petróleo e gás natural, a partir da Lei nº 7.990/1989 (Brasil, 1989), têm direito a uma transferência de parte (25%) das compensações financeiras recebidas pelos seus governos estaduais, cuja distribuição tem por base o rateio realizado pelo ICMS.

Destaca-se que, no contexto do levantamento dos dados, há ainda as participações governamentais de recursos hídricos e minerais, sendo que os documentos analisados apresentam a aplicação destes recursos de forma agregada a das participações vinculadas ao petróleo, dificultando, por conseguinte, a identificação de quais despesas foram pagas com quais recursos. Sendo assim, não foi possível desassociar as receitas do petróleo do total daquelas vinculadas aos recursos hídricos e minerais. Contudo, devido à sua dimensão – ao menos no cenário do estado do Rio de Janeiro, os valores decorrentes das participações governamentais associadas a recursos hídricos e minerais são pouco significativos diante das receitas do petróleo –, entende-se que a sua presença não afeta significativamente os resultados deste trabalho.

### **Participações governamentais do petróleo: a aplicação em educação nas regiões Serrana e Baixadas Litorâneas**

A priori da apresentação dos resultados, é importante destacar que, por vezes, remete-se à palavra royalties, em detrimento da expressão “participações governamentais”, para deixar claro que aquelas compensações financeiras, em termos quantitativos, correspondem à maior parte das receitas encaminhadas aos municípios, pela exploração e produção de recursos naturais, incluindo petróleo e gás natural. Tendo em vista este entendimento, observa-se que a análise preliminar da Tabela 2 revela que, dos 23 municípios integrantes das regiões Serrana e Baixadas Litorâneas, 6 (26%), 16 (70%) e 1 (4%) fazem parte, respectivamente, da ZPP, ZLP e da ZPS, tendo, pois, conforme é possível deduzir pela Tabela 1, direito a receitas diferenciadas no contexto das participações governamentais do petróleo. Além disso, no ano de 2018, 5 dos 6 municípios classificados como integrantes da ZPP – Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Casimiro de Abreu e Rio das Ostras – receberam participação especial, que, conforme evidenciado, corresponde a uma participação governamental extraordinária, associada a campos com grande volume de produção.

Ainda no contexto da Tabela 2 – que, tendo por referência valores liquidados ou pagos, tem por objetivo apresentar o investimento em educação das participações governamentais recebidas no ano de 2018 –, é possível constatar que proporção significativa (5 entre os 23 (22%)) dos governos pesquisados

não demonstrou ter realizado qualquer investimento em educação com recursos de suas participações governamentais.

**Tabela 2** – Royalties aplicados em educação nas regiões Serrana e Baixadas Litorâneas 2018 – Valores em R\$

Região	Zona	Município	Despesas pagas com recursos dos <i>royalties</i> (R\$)	Despesas em educação pagas com recursos dos <i>royalties</i> (R\$)	Recursos aplicados em educação (%)
	ZLP	Bom Jardim	11.108.206,23	24.228,96	0,2
	ZLP	Cantagalo	10.614.851,72	547.098,57	5,2
	ZLP	Carmo	10.253.391,35	43.938,48	0,4
	ZLP	Cordeiro	9.443.582,56	912.892,39	9,7
	ZLP	Duas Barras	8.073.270,77	570.501,63	7,1
Serrana	ZLP	Macuco	7.366.130,29	-	-
	ZLP	Nova Friburgo	23.092.391,62	-	-
	ZLP	São José do Vale do Rio Preto	7.104.942,05	866.168,17	12,2
	ZLP	Santa Maria Madalena	6.151.330,41	484.103,06	7,9
	ZLP	São Sebastião do Alto	7.001.518,36	223.834,57	3,2
	ZLP	Sumidouro	7.528.363,05	254.887,04	3,4
	ZLP	Teresópolis	13.036.125,28	-	-
	ZLP	Trajano de Moraes	7.147.025,46	1.019.274,51	14,3
	ZLP	Araruama	20.596.475,19	160.000,00	0,8
	ZPP	Armação de Búzios <sup>(*)</sup>	51.243.094,35	3.851.223,23	7,5
	ZPP	Arraial do Cabo <sup>(*)</sup>	49.342.408,35	2.083.714,58	4,2
Baixadas	ZPP	Cabo Frio <sup>(*)</sup>	163.109.285,34	3.067.375,25	1,9
Litorâneas	ZPP	Casimiro de Abreu <sup>(*)</sup>	61.393.807,98	1.705.113,43	2,8
	ZLP	Iguaba Grande	9.822.895,71	-	-
	ZPP	Rio das Ostras <sup>(*)</sup>	145.420.694,60	4.094.104,84	2,8
	ZLP	São Pedro da Aldeia	12.377.122,99	-	-
	ZPP	Squarema	87.585.201,54	1.994.844,55	2,3
	ZPS	Silva Jardim	20.646.656,91	5.407.141,89	26,2

**Fonte:** Tabela elaborada pelos autores, a partir de dados extraídos dos sites do TCE-RJ.

(\*) Receberam Participação Especial.

Entre os 18 municípios que comprovaram ter pagado despesas da educação com recursos de suas participações governamentais, 10 (56%) o fizeram em níveis bastante baixos, tendo investido menos de

5%. Além disso, em meio a um intervalo de variação bastante significativo – que oscilou de 0 a 26,2% –, a Tabela 2 permite verificar que o investimento médio das participações governamentais na educação, realizado pelos municípios das regiões pesquisadas, é bastante pequeno – 4,9% do total das despesas pagas com tais recursos –, possibilitando depreender que o investimento nessa área social não constitui prioridade da sua destinação pela maior parte dos governos aqui estudados. Observa-se ainda que, no conjunto dos municípios analisados, destoam os investimentos de Silva Jardim, Trajano de Moraes e São José do Rio Preto, que utilizaram respectivamente 26,2%, 14,3% e 12,2% das suas participações governamentais para financiar despesas de educação.

A Tabela 3 – que traz tão somente os governos que, no ano de 2018, demonstraram ter aplicado recursos das participações governamentais em educação – mostra que, de modo geral, tais recursos responderam por apenas uma pequena parcela do total investido neste direito social. De forma mais específica, a média das participações governamentais no cômputo total das despesas pagas em educação, em 2018, correspondeu a apenas 4,2%. Por seu turno, a conjunção dos dados das Tabelas 2 e 3 possibilita inferir que o motivo de tal participação não assumir proporções mais elevadas não se deve ao montante recebido pelos municípios, mas, sim, a decisões governamentais que resultam em outras destinações, cujo levantamento ultrapassa os limites deste estudo.

**Tabela 3** – Participação dos royalties no investimento total em educação: municípios das regiões Serrana e Baixadas Litorâneas 2018 – Valores em R\$

Região	Município	Total de recursos liquidados em educação	Recursos dos royalties aplicados em educação	% dos royalties do total em educação
	Bom Jardim	19.205.512,63	24.228,96	0,1
	Cantagalo	17.396.028,11	547.098,57	3,1
	Carmo	11.302.706,90	43.938,48	0,4
	Cordeiro	15.926.720,41	912.892,39	5,7
<b>Serrana</b>	Duas Barras	11.871.614,37	570.501,63	4,8
	São José do Vale do Rio Preto	18.853.466,06	866.168,17	4,6
	Santa Maria Madalena	12.845.195,02	484.103,06	3,8
	São Sebastião do Alto	9.293.684,45	223.834,57	2,4
	Sumidouro	15.057.567,09	254.887,04	1,7
	Trajano de Moraes	12.644.166,36	1.019.274,51	8,1
	Araruama	103.936.903,94	160.000,00	0,2
	Armação de Búzios*	56.396.747,77	3.851.223,23	6,8
<b>Baixadas</b>	Arraial do Cabo*	31.818.447,64	2.083.714,58	6,5

Litorâneas				
Cabo Frio*	206.973.546,79	3.067.375,25	1,5	
Casimiro de Abreu*	49.727.734,82	1.705.113,43	3,4	
Rio das Ostras*	135.686.754,43	4.094.104,84	3,0	
Saquarema	82.115.465,92	1.994.844,55	2,4	

**Fonte:** Tabela elaborada pelos autores, a partir de dados extraídos dos sites do TCE-RJ e do Ministério da Educação e Cultura/ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Brasil, 2021a).

(\*) Receberam participação especial.

A observação preliminar das Tabelas 4 e 5 – que têm por objetivo apresentar o detalhamento das despesas em educação pagas com recursos das participações governamentais, segundo os municípios das regiões Serrana e Baixadas Litorâneas –, em alguns casos, não permitiu sequer encontrar o nível/etapa/modalidade de ensino em que os recursos foram aplicados e/ou a classificação da despesa (custeio ou capital) e, por conseguinte, seu detalhamento. Revela que poucos foram os governos que descreveram tais despesas, os quais, de modo geral, o fizeram de forma genérica, não permitindo analisar com profundidade a aplicação dos recursos das participações governamentais que pagaram despesas da educação. Alguns municípios, por exemplo, aplicaram na contratação de Serviço de Terceiros Pessoa Jurídica sem, contudo, detalhar o tipo de serviço contratado.

Em relação às incumbências dos entes subnacionais para com as diferentes etapas da educação básica, segundo o Art. 211 da CF (Brasil, 1988), as áreas prioritárias de atuação dos governos municipais são a educação infantil e o ensino fundamental. Diante disso, entende-se que seria adequado que os recursos das participações governamentais fossem investidos nessas etapas da educação básica. Contudo, segundo a Tabela 4, é possível constatar que muitos governos das regiões aqui pesquisadas aplicaram volume significativo de tais recursos na educação superior, mesmo com metas e estratégias audaciosas em seus Planos Municipais de Educação voltadas para o avanço do atendimento e da qualidade da sua educação básica.

**Tabela 4** – Aplicação dos royalties em educação nos municípios da região Serrana 2018 – Valores em R\$

Município	Total de despesas com educação pagas com recursos dos royalties (R\$)	Nível/Etapa/ Modalidade	Tipo de despesa	Valor (R\$)	Descrição
-----------	---	-------------------------	-----------------	-------------	-----------

Bom Jardim	24.228,96	Ensino fundamental	Custeio Capital	24.228,96 <sup>(*)</sup>	-
Cantagalo	547.098,57	Ensino Médio	Custeio Capital	72.221,45 <sup>(*)</sup>	-
		Ensino Superior	Custeio Capital	474.767,12 <sup>(*)</sup>	-
Carmo	43.938,48	Ensino Fundamental	Custeio Capital	43.938,48 <sup>(*)</sup>	-
Cordeiro	912.892,39	-	Custeio Capital	-	-
Duas Barras	570.501,63	Educação Infantil	Custeio Capital	99.059,59 <sup>(*)</sup>	-
		Ensino Fundamental	Custeio Capital	471.442,04 <sup>(*)</sup>	-
São José do Vale do Rio Preto	866.168,17	Ensino Fundamental	Custeio	3.718,70	Manutenção de veículos/Material de consumo
			Capital	-	-
		Ensino Superior	Custeio Capital	862.449,47	Programa de transporte universitário – Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica
Santa Maria Madalena	484.103,06	Educação infantil	Custeio	6.681,00	Material de consumo
			Capital	-	-
		Ensino fundamental	Custeio	365.152,06	Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica
			Capital	-	-
Ensino superior	Custeio	112.270,00	Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica		
	Capital	-	-		
São Sebastião do Alto	223.834,57	Ensino fundamental	Custeio	128.338,00	Material de consumo (66.576,84) / Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica (61.761,26)
			Capital	14.736,50	Obras e instalações
		Ensino superior	Custeio	80.759,97	Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica
			Capital	-	-
Sumidouro	254.887,04	Ensino fundamental	Custeio Capital	243.843,43 <sup>*</sup>	-
			Ensino superior	Custeio Capital	11.043,61 <sup>*</sup>
		Administração geral		Custeio Capital	77.418,66 <sup>*</sup>
			Custeio	53.551,18 <sup>*</sup>	-

Trajano de Moraes	1.019.274,5 1	Educação infantil	Capital		
		Ensino fundamental	Custeio	485.090,21*	-
			Capital		
		Ensino superior	Custeio	394.151,74*	-
			Capital		
		Educação de Jovens e Adultos	Custeio	9.062,72*	-
			Capital		

**Fonte:** Tabela elaborada pelos autores, a partir de dados extraídos dos sites do TCE-RJ.  
(\* ) A despesa não foi classificada como custeio ou capital.

Os desafios associados à prestação de contas relativa à aplicação dos recursos com origem nas participações governamentais do petróleo não diferiram significativamente entre as duas regiões analisadas. Conforme é possível constatar na Tabela 5, grande parte dos governos municipais da região Baixadas Litorâneas – que, vale reiterar, conta com seis municípios que integram a ZPP, dos quais cinco receberam participação especial – não classificaram nem descreveram as despesas de educação pagas com recursos de participações governamentais. Embora alguns governos tenham realizado tal detalhamento, a exemplo de alguns municípios da região Serrana, também o fizeram de forma genérica, dificultando seu acompanhamento e fiscalização. Um dos governos, por exemplo, aplicou em Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica quase R\$ 4,3 milhões associados aos ensinos fundamental e médio, ou seja, aproximadamente 79% do total das participações governamentais investidas em educação, sem, contudo, detalhar o serviço contratado.

Todos os municípios da região Baixadas Litorâneas informaram o nível, etapa e/ou modalidade em que foram aplicados os recursos das participações governamentais. Contudo, detectou-se que – mesmo em meio a um cenário revelador da necessidade de fazer avançar o financiamento de políticas que contribuam para um maior desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental, principais incumbências da educação municipal – alguns governos investiram parte de tais recursos no ensino médio e na educação superior.

**Tabela 5** – Aplicação, em educação, dos recursos dos royalties, por município, da região Baixadas Litorâneas 2018  
Valores em R\$

Município	Total de despesas com	Nível/etapa/modalidade	Tipo de despesa	Valor (R\$)	Descrição
-----------	-----------------------	------------------------	-----------------	-------------	-----------

	educação pagas com recursos dos royalties (R\$)				
Araruama	160.000,00	Ensino fundamental	Custeio Capital	160.000,00**	-
Armação de Búzios*	3.851.223,23	Administração geral	Custeio Capital	2.308,14**	-
		Educação infantil	Custeio Capital	1.824.567,79**	-
		Ensino fundamental	Custeio Capital	1.981.405,30(**)	-
		Educação especial	Custeio Capital	42.942,00**	-
Arraial do Cabo*	2.083.714,58	Ensino fundamental	Custeio Capital	1.770.792,22**	-
		Educação infantil	Custeio Capital	39.204,01**	-
		Ensino superior	Custeio Capital	360.000,00**	-
Cabo Frio*	3.067.375,25	Ensino fundamental	Custeio Capital	3.067.375,25**	-
Casimiro de Abreu*	1.705.113,43	Administração geral	Custeio Capital	474.941,66**	-
		Educação infantil	Custeio Capital	261.449,90**	-
		Ensino fundamental	Custeio Capital	968.721,87**	-
Rio das Ostras*	4.094.104,84	Administração geral	Custeio	240.456,77	Material de consumo (100.152,77) / Serviços de Terceiros Pessoa Física (140.304,00)
			Capital	21.383,76	Equipamentos e material permanente
		Educação infantil	Custeio	1.431.943,01	Material, bem ou serviço
			Capital	-	-
		Ensino fundamental	Custeio	1.326.550,26	Material, bem ou serviço
			Capital	1.615,18	Obras e instalações
Ensino médio	Custeio	72.247,24	Material de consumo (8.323,82) / Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica (22.126,04) / Material, bens ou serviço (41.797,38)		
	Capital	-	-		

		Educação de Jovens e Adultos	Custeio	128.231,14	Material, bem ou serviço		
			Capital	-	-		
		Educação especial	Custeio	274.172,58	Material, bem ou serviço		
			Capital	-	-		
Saquarema	1.994.844,55	Administração geral	Custeio	495.511,85	Material de consumo (63.483,67) / Serviços de Terceiros Pessoa Física (86.818,14) / Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica (136.029,42) / Auxílio-transporte (209.180,62)		
			Capital	-	-		
		Educação infantil	Custeio	501.518,82	Material de consumo		
			Capital	-	-		
		Ensino fundamental	Custeio	812.126,82	Material de consumo (740.994,49) / Auxílio-transporte (71.132,33)		
			Capital	-	-		
		Educação de Jovens e Adultos	Custeio	3.890,00	Material de consumo		
			Capital	-	-		
		Educação especial	Custeio	181.797,06	Auxílio-transporte		
			Capital	-	-		
		Silva Jardim	5.407.141,89	Administração geral	Custeio	27.621,35	Material de consumo (1.980,00) / Serviços de Terceiros Pessoa Física (22.636,19) / Despesa de exercícios anteriores (3.005,16)
					Capital	-	-
Educação infantil	Custeio			34.527,21	Serviços de Terceiros Pessoa Física		
	Capital			-	-		
Ensino fundamental	Custeio			4.186.508,39	Contratação por tempo indeterminado (182.244,11) / Obrigação patronal (21.517,76) / Material de consumo (432.128,86) / Serviços de Terceiros Pessoa Física (12.284,98) / Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica		
	Capital			-	-		

					(3.498.583,14) / Despesas de exercícios anteriores (39.749,54)
			Capital	77.500,00	Equipamentos e material permanente
		Ensino médio	Custeio	795.819,97	Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica
			Capital	-	-
		Alimentação	Custeio	285.164,97	Material de consumo
			Capital	-	-

**Fonte:** Tabela elaborada pelos autores, a partir de dados extraídos dos sites do TCE-RJ.

(\*) Receberam participação especial. (\*\*) A despesa não foi classificada como custeio ou capital.

A Tabela 6, logo a seguir, apresenta a relação dos municípios das duas regiões pesquisadas e a receita recebida pela exploração do Campo de Mero, localizado na Bacia de Santos. Com declaração de comercialidade datada do ano de 2017 (Petrobras, 2021), os efeitos financeiros do campo se efetivaram já em 2018, ocasião em que todos os governos municipais passaram a receber suas participações governamentais. Lembra-se que, de acordo com a Lei nº 12.858/2013 (Brasil, 2013a), 75% das receitas oriundas da exploração e produção de petróleo, decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido após 3 de dezembro de 2012, deveriam ser investidas na educação pública, com prioridade para a educação básica. Contudo, nenhum dos governos municipais pesquisados declarou ter recebido recursos do pré-sal, não tendo, por conseguinte, apresentado a descrição das despesas, em educação, pagas com tais recursos. Assim, a partir da Tabela 6 – que demonstra que, nos anos de 2018 e 2019, cerca de R\$ 129 milhões foram pagos aos municípios pesquisados a título de participações governamentais associadas ao Campo de Mero – é possível inferir que, aproximadamente, R\$ 97 milhões podem ter deixado de ser aplicados na educação por tais governos, haja vista o não atendimento à Lei nº 12.858/2013 (Brasil, 2013).

**Tabela 6** – Repasse de royalties do Campo de Mero (Pré-Sal) às regiões Serrana e Baixadas Litorâneas (2018-2019) – Valores em R\$

Região Serrana			Região Baixadas Litorâneas		
Municípios	Ano		Municípios	Ano	
	2018	2019		2018	2019
Bom Jardim	166.636,58	177.803,08	Araruama	23.107.635,78	24.745.131,17
Cantagalo	154.293,13	164.632,44	Armação de Búzios	772.465,14	776.357,60

Carmo	148.121,41	158.047,16	Arraial do Cabo	16.624.776,96	17.499.294,08
Cordeiro	160.464,86	171.217,78	Cabo Frio	1.005.160,48	1.023.109,95
Duas Barras	129.606,23	138.291,28	Casimiro de Abreu	728.741,35	741.754,72
Macuco	123.434,51	131.705,97	Iguaba Grande	160.464,86	171.217,78
Nova Friburgo	246.869,01	263.411,96	Rio das Ostras	929.773,44	946.376,70
São José do Vale do Rio Preto	160.464,86	171.217,78	São Pedro da Aldeia	222.182,11	237.070,78
Santa Maria Madalena	129.606,23	138.291,28	Saquarema	16.531.988,06	17.375.926,39
São Sebastião do Alto	123.434,51	131.705,97	Silva Jardim	362.486,00	382.091,74
Sumidouro	141.949,68	151.461,86	Total	60.445.674,18	63.898.330,91
Teresópolis	246.869,01	263.411,96			
Trajano de Moraes	129.606,23	138.291,28			
<b>Total</b>	<b>2.061.356,25</b>	<b>2.199.489,80</b>			

**Fonte:** Tabela elaborada pelos autores, a partir de dados extraídos do *site* da ANP (ANP, 2021).

Convém observar que, por exemplo, conforme as disposições da Lei nº 12.858/2013 (Brasil, 2013a), os recursos do Campo de Mero poderiam ser aplicados no pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública. Destaca-se ainda que não é incomum o descumprimento da Lei Federal n. 11.738/2008, cujo objetivo, entre outros, é estabelecer um Piso Salarial Profissional Nacional (Brasil, 2008). Os recursos do pré-sal, portanto, são necessários e urgentes para atendimento à lei supracitada.

Ainda é importante ressaltar que a Lei nº 12.858/2013 (Brasil, 2013), objeto da ADI nº 6.277/2019 (Brasil, 2019), impetrada pelo governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, questiona a aplicação das receitas de participações governamentais na educação e na saúde. Segundo o governador, a lei fere a autonomia financeira do governo e a competência privativa do poder executivo de decidir sobre as questões orçamentárias. A ministra-relatora, Rosa Weber, por se tratar de assunto relevante, solicitou que a ADI nº 6.277/2019 seja julgada diretamente pelo Pleno do STF. Com base na presunção de constitucionalidade, cabe destacar que a lei deverá ser cumprida até que seja julgada pelo Pleno, já que não houve a suspensão de seus efeitos através de medida cautelar.

## Considerações Finais

Em meio a um contexto diferenciado em relação às receitas do petróleo, em certa medida, surpreende o fato de parte significativa (22%) dos municípios das duas regiões pesquisadas não ter pagado qualquer despesa em educação com recursos advindos das receitas de suas participações governamentais. Embora o volume de participações governamentais recebido pelos referidos municípios das duas regiões seja consideravelmente diferente entre elas – assimetria decorrente, entre outros motivos, do fato de a maior parte dos municípios da região Baixadas Litorâneas integrar a ZPP, ao tempo que todos os municípios da região Serrana fazem parte da ZLPP –, a média das despesas em educação pagas com tais recursos não difere significativamente entre as duas regiões, girando em torno de limitados 4,9%.

Especificamente no que tange aos governos que demonstraram ter pagado despesas em educação com parte das suas participações governamentais (78%), foi possível constatar que tal investimento se deu, majoritariamente, em despesas classificadas como de custeio. A esse respeito, observa-se que, segundo Hartwick (1977), a aplicação adequada das receitas geradas por recursos não renováveis, e, como tal, esgotáveis, deve ser orientada para a acumulação de bens de capital, de forma que possam beneficiar não só as gerações atuais, mas também as futuras. As receitas de tais recursos naturais devem ser utilizadas de maneira adequada, racional e sustentável. A sua preponderante utilização em despesas de custeio, além de demonstrar uma dificuldade de aplicação das receitas petrolíferas em investimentos que possam beneficiar também as futuras gerações, traz consigo o risco de o orçamento do ente federado se tornar dependente de tais receitas, fato que poderá lhes resultar significativos problemas em horizontes não muito distantes.

Por fim, a análise preliminar do processo de prestação de contas que envolve as despesas em educação pagas com recursos das participações governamentais decorrentes da exploração e produção do petróleo demonstra que este processo precisa evoluir de forma a contribuir para o avanço do seu acompanhamento e fiscalização, não só por parte dos órgãos públicos, mas também da sociedade civil. Acredita-se que tal processo precisa – ao menos, mas não só – ser mais bem delineado pelos Tribunais de Contas e pelo Poder Legislativo, de forma a que os governos envolvidos cumpram exigências mínimas que

resultem em maior transparência e, por conseguinte, em maior possibilidade de fiscalização dessas verbas públicas.

## Referências

- AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Como funciona o processo de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil**. Brasília, DF: ANP, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/anp/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/kits-de-imprensa-1/como-funciona-o-processo-de-exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas-natural-no-brasil](https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/kits-de-imprensa-1/como-funciona-o-processo-de-exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas-natural-no-brasil). Acesso em: 20 abr. 2021.
- BOFF, G. B.; OURIQUES, H. R. Energia e hegemonia dos Estados Unidos: uma análise do petróleo e do gás de xisto a partir da perspectiva dos sistemas-mundo. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 96, p. 149-176, 2018. Disponível em: <https://redalyc.org/journal/812/81257495006/html/>. Acesso em: 18 ago. 2025.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 jan. 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991**. Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 14 jan. 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0001.htm). Acesso em: 18 jan. 2020.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995**. Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm). Acesso em: 14 abr. 2021.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Siope: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Anexo X da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, DF: FNDE, [2021]. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 13 abr. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953**. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima e dá outras providências. Rio de Janeiro, DF, 1953. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l2004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2004.htm). Acesso em: 12 abr. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985**. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pela Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957. Brasília, DF, 1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7453.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7453.htm). Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986**. Estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953. Brasília, DF, 1986. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/l7525.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7525.htm). Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989**. Institui, para os estados, Distrito Federal e municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural. Brasília, DF, 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7990.htm). Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm). Acesso em: 18 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001**. Institui medidas adicionais de estímulo e apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 2008. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm). Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010**. Autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo. Brasília, DF, 2010a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/l12276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/l12276.htm). Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010**. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA). Brasília, DF, 2010b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12304.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12304.htm). Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção. Brasília, DF, 2010c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm). Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012**. Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Brasília, DF, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12734.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12734.htm). Acesso em: 30 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013**. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Brasília, DF: Presidência da República, 2013a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm). Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 18 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatórios municipais**. Brasília, DF: MEC/FNDE, 2021a. Disponível em: [https://www.fnde.gov.br/index.php/fnde\\_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais](https://www.fnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais). Acesso em: 01 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917**. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerido: Presidente da República. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF: STF, 2013b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 19 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.277**. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerido: Presidente da República. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF: STF, 2019a. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 19 jan. 2020.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O.; SERRA, R. V.; SILVEIRA, F. G. **A polêmica mudança na partilha das receitas petrolíferas**. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2020. (Texto para discussão).

HARTWICK, J. M. Intergeneration equity and the investing of rents from exhaustible resources. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 67, n. 5, p. 972-75, dez. 1977.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Education at a Glance 2018**: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018/summary/portuguese\\_6777b3a7-pt#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018/summary/portuguese_6777b3a7-pt#page1). Acesso em: 15 nov. 2020.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (PETROBRAS). **Tudo o que você precisa saber sobre cessão onerosa**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2019. Disponível em: <https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/tudo-o-que-voce-precisa-saber-sobre-cessao-onerosa.htm>. Acesso em: 30 mar. 2021.

ZEITOUNE, I.; FRANCISCO, F. F. Desafios do regime de partilha de produção de petróleo e gás natural no Brasil. **Revista Brasileira de Direito do Petróleo, Gás e Energia**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 1-19, 2018.

Licença Creative Commons – Atribuição Não Comercial 4.0 Internacional (CCBY-NC4.0)

**Como citar este artigo:**

MENEZES, Janaina Specht da Silva; SOUZA, Fábio Araujo de. Os royalties na educação fluminense: regiões Serrana e Baixadas Litorâneas. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, v. 23, 2026. Disponível em: <https://mestradoedoutoradoestacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/reeduc/article/view/10511>. Acesso em: dd mmm. aaaa.

**Financiamento:** O estudo não recebeu financiamento.

**Contribuições individuais:** Conceituação, Metodologia, Recursos, Software, Visualização, Curadoria dos Dados, Investigação, e Escrita – Primeira Redação: Janaina Specht Menezes da Silva. Análise Formal, Administração do Projeto, Supervisão, Validação, e Escrita – Revisão e Edição: Fábio Araujo de Souza.

**Declaração de uso de Inteligência Artificial:** Os autores declaram que não utilizaram ferramentas de Inteligência Artificial na redação, análise ou revisão deste manuscrito.

**Revisores:** Máximo Heleno Rodrigues Lustosa da Costa (Revisão de Língua Portuguesa e ABNT).

**Sobre os autores:**

JANAINA SPECHT DA SILVA MENEZES é doutora em Educação pela PUCRS (2005), mestre em Educação também pela PUCRS (1994) e bacharel em Estatística pela UFRGS (1985). Professora Titular aposentada da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

FÁBIO ARAUJO DE SOUZA é pós-doutor pela Universidade Federal de Goiás - Regional Catalão, doutor em Educação pela Universidade de São Paulo, mestre em educação e pedagogo em Gestão do Sistema Escolar pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Docente do Programa de Pós-graduação em educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro na linha: Estado, Trabalho-Educação e Movimentos Sociais.

Recebido em 13 de abril de 2025  
Versão corrigida recebida em 19 de julho de 2025  
Aprovado em 18 de agosto de 2025