

PARECER N° , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, que dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde da totalidade dos recursos oriundos do pagamento referente aos bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção de blocos exploratórios de petróleo e gás natural na área do pré-sal.



SF/15019.91776-63

RELATOR “AD HOC”: Senador WALTER PINHEIRO

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos, em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 280, de 2013, de autoria dos Senadores Ricardo Ferraço e Cristovam Buarque.

A proposição visa promover alterações à Lei nº 12.351, em seus art. 47, 49 e 51, para destinar os recursos do Fundo Social para o desenvolvimento da educação básica e da saúde pública infantil e destinar a esse fundo a totalidade dos recursos obtidos a partir do pagamento do bônus de assinatura dos contratos de exploração do petróleo em áreas do pré-sal sob o regime de partilha. Visa também estabelecer que, no caso de aplicação de recursos do principal do Fundo Social nas atividades elencadas no art. 47, as ações de desenvolvimento na saúde infantil e educação básica percebam no mínimo proporção equivalente à participação relativa dos bônus de assinatura nos aportes totais ao Fundo.

Assim, a alteração ao art. 47, que enumera as áreas possíveis de atuação do Fundo Social, dá nova redação aos incisos I e IV do caput para dizer que os recursos serão gastos em programas e projetos de desenvolvimento da educação básica e da saúde pública infantil, respectivamente. Em sua atual redação, os respectivos incisos preveem a destinação, sem especificação ou delimitação, a “educação” e “saúde pública”, respectivamente.

Quanto ao art. 49, o PLS propõe que o Fundo Social passe a contar com a integralidade do valor do bônus de assinatura definidos nos contratos de partilha de produção. Em sua forma vigente, a Lei nº 12.351, de 2010, prevê que “parcela” desse bônus irá compor o Fundo Social. A não especificação, em lei, dessa “parcela”, remete à Lei Orçamentária a definição do montante a ser apropriado pelo Fundo Social.

Finalmente, a nova redação oferecida ao parágrafo único do art. 51 estabelece que, constituído o Fundo Social e garantida a sua sustentabilidade econômica e financeira, o Poder Executivo, na forma da lei, poderá propor o uso de percentual de recursos do principal para a aplicação nas finalidades previstas no art. 47, na etapa inicial de formação de poupança do fundo, desde que observe a destinação às finalidades propostas (educação básica e saúde infantil) em proporção equivalente à participação relativa dos bônus de assinatura nos aportes totais do Fundo Social.

Em sua Justificação, os Autores argumentam que os recursos do petróleo têm de ser direcionados para atividades que “assegurem a construção do futuro do país”, de forma autônoma e independente da existência futura desses recursos finitos. Assim, o investimento em capital humano, como fator de desenvolvimento das nações, por meio da melhoria da saúde e educação, seria a forma de “construir instituições inclusivas para o País”, e gerar condições para o crescimento econômico sustentado.

Em sua tramitação, a proposição foi objeto de análise e deliberação pela Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) e Comissão de Assuntos Sociais (CAS).

Essas comissões manifestaram-se pela aprovação da matéria, com a aprovação de emendas propostas pelos respectivos relatores.

A CI aprovou o projeto com emenda para aprimorar a técnica legislativa e a redação do projeto. Sobre a técnica legislativa, introduziu linha pontilhada após as alterações propostas para os arts. 47 e 49, com o objetivo de indicar que os dispositivos atualmente vigentes e que estão situados após os dispositivos que se pretende alterar não serão revogados. Em relação ao art. 51, desmembrou a proposta de redação para o parágrafo único em dois parágrafos, mantendo o seu conteúdo.

Na CE aprovou o PLS foi aprovado com subemenda à Emenda nº 1 – CI, para acrescentar o termo “pública” após a expressão “educação básica”. Dessa forma, os recursos do Fundo Social passariam a ser aplicados somente em educação básica pública, e não somente em educação básica, como previsto originalmente pelo PLS.

Na CAS o PLS recebeu uma emenda e três subemendas. A Emenda alterou a ementa do PLS, para torná-lo mais consistente com o objetivo do projeto. Nas subemendas (à Emenda da CI): a) foi mantida a proposta da CE de restringir o uso dos recursos do Fundo Social à educação básica pública; b) foi suprimida a palavra “infantil” após a expressão “saúde pública”, mantendo-se, assim, o texto atual da Lei nº 12.351, de 2010, que faz referência somente à saúde pública; c) acrescentou-se parágrafo ao atual art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, para especificar que os recursos provenientes do Fundo Social não serão computados para efeitos do montante mínimo a ser aplicado pela União em ações e serviços públicos de saúde, conforme dispõe o art. 5º da Lei Complementar nº 141, de 2012.

II – ANÁLISE

Conforme o art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAE analisar as proposições quanto ao aspecto econômico e



SF/15019.91776-63

financeiro, e manifestar-se sobre tributos, tarifas, empréstimos compulsórios, finanças públicas, normas gerais sobre direito tributário, financeiro e econômico, entre outras.

Por se tratar de proposição que trata da destinação de receitas patrimoniais do Estado, oriundas da exploração do petróleo, e suas repercussões econômica, nosso exame dar-se-á nesse contexto.

Sob essa perspectiva, nossa conclusão é de que os propósitos buscados pela proposição são inteiramente compatíveis com aqueles que, durante a discussão nessa Casa das proposições que se consolidaram na Lei nº 12.351, de 2010, tratando-se, ademais, de aperfeiçoamentos oportunos e necessários àquela norma legal. Igualmente, não vislumbramos conflito ou sobreposição com o disposto na Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, a qual 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, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, privilegiando, inclusive, a educação básica.

As externalidades positivas geradas pelos investimentos em políticas públicas em programas e projetos de desenvolvimento da educação pública e da saúde pública são inegáveis, gerando um círculo virtuoso ao promover a valorização do cidadão, a melhoria de sua qualificação cívica e profissional, e as próprias condições para sua maior produtividade na idade adulta. Assim, o investimento público nessas áreas, quando adequadamente direcionado a programas e projetos eficientes, eficazes e efetivos, gera retornos muito superiores aos valores aplicados, no longo prazo. Foi essa, inclusive, a concepção adotada pelo Congresso Nacional ao aprovar, na forma da Lei nº 12.351, de 2010, a criação do Fundo Social, prevendo a destinação de seus recursos os para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação; da cultura; do esporte; da saúde pública; da ciência e tecnologia; do meio ambiente; e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.



SF/15019.91776-63

A explicitação, contudo, contudo, de uma maior especificidade quanto à destinação de gastos e garantia de recursos, nas áreas de saúde e educação, justifica-se à luz da sua prioridade no contexto do desenvolvimento inclusivo e do capital humano envolvido.

Vale lembrar que o Plano Nacional de Educação para vigorar por dez anos, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2004, consignou, em sua Meta 20, a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de sua vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. Assim, as medidas propostas pelo PLS nº 280, de 2013, contribuição para o atingimento desse patamar de investimento na educação pública, com especial ênfase na educação básica, onde estão concentradas as mais graves deficiências de nosso sistema de ensino.

Com efeito, é consenso entre os especialistas em Educação que o maior problema educacional brasileiro não está nas universidades, mas sim na Educação Básica. O Brasil tem uma grande defasagem, por exemplo, na Educação Básica se comparado a outros países com mesmo patamar de renda e nível de desenvolvimento em relação aos níveis de frequência e, sobretudo, em relação à qualidade do ensino mensurada por várias métricas sendo a mais famosa as notas dos testes PISA da OCDE. Acrescente-se também, que o investimento por aluno no Ensino Superior brasileiro é de US\$ 11,7 mil, próximo da média da OCDE (US\$ 13,7 mil) e superior aos investimentos de países como a Coréia do Sul (US\$ 9,5 mil). Por sua vez, o investimento na Ensino Fundamental é de apenas US\$ 2,4 mil por aluno, bem inferior à média da OCDE (US\$ 7,7 mil) e da Coréia do Sul (US\$ 6,7 mil). Na comparação entre os valores per capita investidos em Ensino Superior e Educação Básica no Brasil o primeiro é cerca de 4,7 vezes maior do que o segundo.

Nessa direção, o art. 2º, III, da Lei nº 12.858, prevê que 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, até que sejam

cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação; e para a saúde, na forma do regulamento.

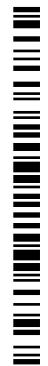
A formulação ora em discussão, por conferir maior precisão e objetividade ao comando legal, é, portanto, adequada e oportuna.

Contudo, reconhecemos que a proposição carece de ajustes, alguns já analisados e aprovados pelas comissões que nos antecederam no exame da matéria.

Assim, consideramos adequada e necessária a correção redacional, nos termos propostos pela Subemenda nº 1 da CE, e, ainda, a Emenda nº 2 da CAS, e a Subemenda nº 2, da CAS.

Porém, quanto à saúde pública, consideramos necessária a alteração à redação proposta ao inciso IV do art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, em vista dos argumentos apontados pelo Parecer aprovado pela CAS. Com efeito, a vinculação dos recursos para investimento exclusivo na saúde das crianças poderia ser objeto de arguição de contrariedade aos princípios orientadores do Sistema Único de Saúde, firmados na Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, o qual prevê a utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática. Como apontado naquele Parecer, tal determinação é fundamental para que não ocorra o engessamento do orçamento do SUS. Não obstante se trate de, nesse caso, permanecer o inciso com a sua redação atual, por economia processual entendemos ser necessário o acatamento da Subemenda nº 3 da CAS, na forma da Subemenda que integra este Parecer.

Igualmente, no que se refere à destinação ao Fundo Social da integralidade dos recursos decorrentes do pagamento de bônus de assinatura nos contratos de partilha de produção, entendemos apropriada essa previsão para os fins de prover recursos para a preservação do interesse coletivo de longo prazo. Se a própria receita da comercialização do petróleo é a esse fim destinada, nenhuma impropriedade há em que também o seja o bônus de assinatura, que nada mais que uma antecipação dos lucros que seriam advindos dessa comercialização, pagos em valor fixado no edital pelo



SF/15019.91776-63

vencedor do processo licitatório. Assim, natural que o acessório tenha a mesma destinação do principal, não sendo possível antever, por isso, qualquer prejuízo à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, pelo fato de parcela dessa receita, no caso dos contratos de concessão, ser destinada à Agência, nos termos do art. 15, II da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Essa receita, é bom destacar, não será afetada pelo disposto no projeto de lei, que trata, apenas, do bônus de assinatura relativo às áreas licitadas sob a forma de contrato de partilha de produção.

Além disso, a experiência internacional demonstra que ter recursos naturais sem estabelecer boas práticas de governança, provoca mais malefícios do que benefícios à sociedade, por vezes ocasionando a chamada “doença holandesa”. No Brasil, podemos observar exatamente isso em alguns municípios que dispõem de elevadas receitas de royalties do petróleo e oferecem péssimas condições de vida aos seus cidadãos (incluindo, para alguns municípios, valores do IDEB abaixo da média nacional). As receitas do petróleo são temporárias sobre a exploração de um bem finito e, dessa forma, tem que ser criteriosamente aplicadas. Decerto a melhor forma de aplicar esses recursos é em investimentos diretos para a sociedade, como nas áreas de educação e de saúde. É preciso que a sociedade seja diretamente beneficiada e se evite que esse dinheiro seja utilizado de forma inapropriada para expansão da burocracia do governo ou para custear gastos correntes em vez de investimentos no futuro dos brasileiros. De fato, contrariando essa concepção, boa parte dos recursos do Bônus de Assinatura do último campo licitado (Leilão de Libra, realizado em outubro de 2013) foi usada para aumentar o superávit primário do governo federal, subvertendo, assim, o princípio mencionado. Por outro lado, com o agravamento do quadro fiscal e as medidas de contingenciamentos editadas no presente exercício, as áreas da Educação Básica e Saúde Infantil estão sofrendo substanciais problemas relacionados à falta de recursos.

No que toca à previsão de que as finalidades previstas no art. 47, com as adequações supra referidas, recebam, no mínimo, verbas correspondentes ao percentual equivalente à proporção que os aportes dos bônus de assinatura representam no montante total do FS, consideramos

válida e necessária. Note-se que não se trata, na forma da redação dada ao Parágrafo único do art. 51, pelo PLS nº 280, de 2013, de vincular exclusivamente a saúde e educação básica a totalidade dos recursos do bônus de assinatura. Esse montante, na forma do art. 49, I, seria destinado *ao Fundo Social*, em suas várias destinações, e de cujo total 50% será destinado à saúde pública e educação pública. O que intenta o referido parágrafo é que, durante a fase de formação de poupança, se forem destinados valores para aplicação nas finalidades previstas no art. 47, saúde e educação deverão receber proporção equivalente à participação relativa dos bônus de assinatura nos aportes totais ao Fundo. Assim, exemplificando, se o bônus corresponder a 30% das receitas totais, esse será o montante das receitas totais que será destinado, nesse caso, àquelas despesas. Quanto a esse aspecto, é preciso destacar que a Emenda nº 01-CI, opera de forma distinta, ou seja, ela determina que saúde e educação “*deverão receber, em conjunto, no mínimo, os aportes provenientes dos bônus de assinatura*”. Entendemos, contudo, que a formulação originalmente proposta pelo PLS nº 280, de 2013, melhor atende ao objetivo colimado, carecendo, porém, de ajustes redacionais para melhor compreensão, e, por isso, apresentamos a Subemenda que integra este Parecer.

Por fim, quanto à Subemenda nº 4-CAS, entendemos oportuna a previsão de que os recursos provenientes do FS não sejam computados para efeito do cálculo do montante mínimo a ser aplicado, anualmente, pela União em ações e serviços de saúde, sob pena de, apenas, operar-se uma “substituição de fontes”. O que se pretende, efetivamente, é que os recursos oriundos do Fundo Social se constituam em recursos adicionais, e não mera “compensação” à redução de recursos de outras fontes, como ocorreu em outros momentos quando fontes novas foram estabelecidas para essa finalidade, como com a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CMPF. Acolhemos, assim, a argumentação dada pelo Parecer do Relator na CAS.

III – VOTO

Diante do exposto, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, e da Emenda nº 2-CAS, acatando a Emenda nº 01-CI e as Subemendas nº 1-CE, nº 2-CAS, nº 3-CAS e nº 4-CAS nos termos da seguinte emenda:

EMENDA Nº - CAE

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, a seguinte redação:

“Art. 1º. A Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 47

I – da educação básica pública;

.....

IV – da saúde pública;

.....”(NR)

§ 4º Os recursos provenientes do FS não poderão ser computados para efeito do cálculo do montante mínimo a ser aplicado, anualmente, pela União em ações e serviços públicos de saúde, nos termos do art. 5º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.”(NR)

“Art. 49.

I – a integralidade do valor do bônus de assinatura definido nos contratos de partilha de produção;

.....”(NR)



SF/15019.91776-63

“Art. 51.

Parágrafo único. Constituído o FS e garantida a sua sustentabilidade econômica e financeira, o Poder Executivo, na forma da lei, poderá propor o uso de percentual de recursos do principal para a aplicação nas finalidades previstas no art. 47, na etapa inicial de formação de poupança do fundo, assegurada a destinação à educação básica pública e à saúde pública de no mínimo o valor proporcional à participação relativa dos bônus de assinatura nos aportes totais ao Fundo.” (NR).

Sala da Comissão,

Presidente ,

Relator



SF/15019.91776-63