

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 594, de 2011, que *dispõe sobre a alíquota e destinação dos recursos arrecadados com a exploração do petróleo, gás natural e demais hidrocarbonetos fluidos extraídos sob o regime de partilha ou sob o regime de concessão na área do pré-sal e em áreas ainda não contratadas e cria o Fundo do Petróleo para Formação de Poupança, Educação Básica e Inovação – FUNPEI.*

RELATOR: Senador **PAULO BAUER**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 594, de 2011, de autoria dos ilustres Senadores Aloysio Nunes Ferreira e Cristovam Buarque. Dividido em treze artigos, o projeto trata da distribuição dos *royalties* resultantes da exploração do petróleo e seus derivados e cria o chamado Fundo do Petróleo para Formação de Poupança, Desenvolvimento da Educação Básica e Inovação (FUNPEI).

Na Seção I, o art. 1º circunscreve os dois objetivos do PLS nº 594, de 2011: dispor sobre a destinação dos recursos arrecadados com a

produção do petróleo e seus derivados, sob o regime de partilha ou sob o regime de concessão na área do pré-sal e em áreas ainda não contratadas; e criar o Funpei, para aplicar esses recursos na educação básica e na inovação tecnológica.

A Seção II trata da origem e do uso dos recursos do Funpei.

O art. 2º prevê as seguintes fontes de recursos para o fundo:

- 1) as verbas de *royalties* e da participação especial advindas de campos explorados em regime de concessão, que venham a ser contratados após a entrada em vigor da lei em que se transformar o projeto;
- 2) as verbas de *royalties* da exploração de petróleo e derivados sob o regime de partilha, também restritas aos campos a serem contratados após a entrada em vigor da lei pretendida pelo projeto;
- 3) os *royalties* advindos de áreas do pré-sal exploradas sob o regime de concessão;
- 4) o rendimento das aplicações financeiras realizadas com os próprios recursos do fundo; e
- 5) outros recursos que lhe venham a ser destinados.

O art. 3º prescreve três possibilidades de aplicação dos recursos do Funpei: a educação básica, formada pela educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio; a inovação, entendida como a introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços; e a aquisição de ativos financeiros.

Segundo o dispositivo, a educação básica receberia dois terços dos recursos *sacados* do Funpei, e a inovação, um terço. Dos recursos destinados à educação básica, 60% seriam distribuídos de acordo com o número de alunos matriculados, apurado a partir do Censo Escolar; 20% seriam distribuídos em função do desempenho dos alunos em exames nacionais da educação básica; e 20%, em função da evolução desse desempenho. Há previsão de regulamento para disciplinar essa distribuição.

O projeto explicita, ainda, que os recursos destinados às escolas em função do desempenho de seus alunos poderão ser utilizados para melhoria das instalações físicas, para aquisição de equipamentos ou para concessão de benefícios pecuniários ao corpo docente da instituição de ensino beneficiada.

Proíbe, também, que os gastos dos recursos recebidos pelas redes de ensino sejam contabilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para fins de cumprimento do dispositivo constitucional que determina a vinculação de 25% da receita de impostos e transferências desses entes federados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

No tocante à aplicação dos recursos destinados à inovação, o projeto limita-se a prever regulamento do Poder Executivo para disciplinar a matéria.

Já no que se refere à aquisição de ativos financeiros, a proposição prevê que o Funpei comprará títulos do Tesouro Nacional. O fundo é autorizado a comprar títulos de outros emissores, até o limite de 20% do total aplicado, apenas se apresentarem perfil de risco de crédito e rentabilidade igual ou superior aos do Tesouro.

O art. 4º do PLS prevê a criação, por meio de ato do Poder Executivo, de um Comitê de Gestão Executiva e Financeira para administrar o Funpei, cujos membros não receberiam qualquer tipo de provento ou remuneração. As funções do Comitê seriam especificadas em regulamento e, em sua composição, estaria assegurada a participação dos seguintes ministros de Estado: Educação e Cultura (caberia emenda para corrigir a denominação do órgão – Ministério da Educação); Ciência, Tecnologia e Inovação; Fazenda; e Planejamento, Orçamento e Gestão.

A Seção III dispõe sobre a acumulação do patrimônio do fundo.

O art. 5º estabelece que seriam estipuladas cotas de participação no Funpei para cada um dos entes federados, de maneira cumulativa, com base nos critérios de distribuição de verbas detalhados no art. 3º.

O art. 6º veda a realização de desembolsos no primeiro ano de funcionamento do fundo, exceto para aquisição de ativos financeiros.

Segundo o art. 7º, do segundo ao nono ano, os desembolsos observariam limites progressivos, de 20% a 80%, em função da variação do patrimônio do fundo no ano anterior.

Nos termos do art. 8º, a partir do décimo ano de funcionamento, os gastos estariam limitados à variação patrimonial do fundo.

O art. 9º permite que os recursos investidos pelo Funpei, até o limite de 20% dos recursos do fundo, sejam aplicados em ativos no exterior, objetivando políticas complementares de redução de volatilidade de preços macroeconômicos, incluindo taxa de câmbio, da economia brasileira.

Na Seção IV, que dispõe sobre o redirecionamento dos recursos oriundos da exploração do petróleo e do gás, os arts. 10, 11 e 12 fazem alterações de monta na legislação que trata do tema, tanto sob o regime da concessão (Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997), quanto sob o regime da partilha (Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010).

As alterações propostas à Lei nº 9.478, de 1997, compreendem:

- a previsão de que ao Funpei não se aplica a exigência de transferência de *superávit* apurado a cada balanço financeiro para a conta do Tesouro Nacional (mediante acréscimo de § 4º ao art. 45 da lei);
- o aumento de 10% para 15% da alíquota dos *royalties* referentes aos campos cujos contratos de exploração forem assinados a partir da vigência da lei em que o projeto se transformar, assim como a destinação integral desses recursos ao Funpei (nos termos do novo art. 47-A);
- a não aplicação dos critérios de distribuição hoje vigentes para *royalties* decorrentes da exploração dos campos do pré-sal, contratados sob o regime de concessão, que seriam integralmente destinados ao Funpei (conforme a redação dada aos arts. 48 e 49);

- a supressão da destinação da parcela federal dos *royalties* do pré-sal, decorrentes de contratos sob o regime de concessão, para o chamado Fundo Social, considerando a destinação integral dessas verbas ao Funpei (nos termos dos arts. 49 e 49-A);
- a destinação integral ao Funpei dos recursos da participação especial provenientes da exploração sob regime de concessão, tanto no pré-sal quanto nos campos a serem contratados após a entrada em vigor da lei em que o projeto se transformar (segundo a redação dada ao art. 50).

Já as alterações ensejadas na Lei nº 12.351, de 2010, englobam:

- o estabelecimento de alíquota de 15% para os *royalties* obtidos com a exploração do petróleo sob o regime de partilha, além da vedação de seu ressarcimento ou inclusão no cálculo do custo em óleo (art. 42-A);
- a explicitação dos critérios de distribuição entre estados, municípios e União dos *royalties* devidos para contratos de exploração sob o regime de partilha de produção, quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres (art. 42-B); e
- a destinação ao Funpei dos *royalties* devidos para contratos de exploração sob o regime de partilha de produção, quando a lavra ocorrer no mar territorial, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva (art. 42-C).

Finalmente, na Seção V, o último dispositivo do PLS nº 594, de 2011, estabelece a vigência imediata da lei em que o projeto se transformar.

Após a apreciação deste colegiado, a proposição será analisada pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), de Assuntos Econômicos (CAE) e, para decisão em caráter terminativo, de Serviços de Infraestrutura (CI).

Em 28 de fevereiro de 2012, o Senador Wellington Dias apresentou emenda à proposição, destinada a designar a Caixa Econômica Federal como agente operador do Funpei, mediante a devida remuneração, tendo em conta a vasta experiência daquela instituição na gestão de vultosos fundos governamentais.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão opinar sobre matérias que versem sobre normas gerais de educação e outros assuntos correlatos. Assim, o PLS nº 594, de 2011, na medida em que pretende carrear recursos adicionais para as redes de ensino e para as escolas de educação básica, de acordo com o desempenho de seus alunos em avaliações nacionais de rendimento, enquadra-se nas competências regimentalmente atribuídas à CE.

De fato, o projeto abarca matéria que vem sendo amplamente discutida pelo Congresso Nacional: como assegurar que os recursos derivados da exploração do petróleo no País, em especial frente às perspectivas de arrecadação decorrentes da lavra no pré-sal, possam ser repartidos entre os entes federados de forma socialmente justa e responsável e, ainda, como garantir que parte dessas verbas reverta-se em investimentos na educação.

A recente aprovação pelo Plenário desta Casa de substitutivo ao PLS nº 448, de 2011, do Senador Wellington Dias, que tramitou apensado ao Projeto de Lei da Câmara nº 16, de 2010, e a outras duas dezenas de projetos, foi um marco nesse sentido. Da mesma forma, a aprovação por esta Comissão do PLS nº 138, de 2011, que destina 50% dos recursos do Fundo Social para a educação, representou inegável avanço sobre o assunto.

Contudo, a proposição em análise tem alguns diferenciais importantes, que a distinguem dos projetos anteriormente aprovados e somam-se aos esforços que eles representam de maneira ainda mais abrangente.

Em primeiro lugar, o projeto tem como foco a mudança na regra de distribuição dos recursos de *royalties* de campos ainda não contratados, além daqueles advindos da área do pré-sal. Ou seja, a distribuição dos *royalties* e da participação especial dos campos já contratados sob regime de concessão, fora da área do pré-sal, permaneceria submetida aos critérios vigentes. Com isso, o PLS nº 594, de 2011, preserva as finanças dos atuais beneficiários do sistema de distribuição, mormente estados e municípios produtores, que já se acostumaram a contar com essas receitas em seus orçamentos.

No pré-sal, o projeto diferencia as áreas a serem exploradas sob o regime de partilha daquelas que se submetem ao regime de concessão. Nas áreas sob regime de partilha, a proposição limita-se, igualmente, aos contratos celebrados após a publicação da lei em que se transformar. Além disso, destina ao Funpei apenas os *royalties* decorrentes da lavra no mar territorial, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, mantendo a repartição entre estados, municípios e União dos *royalties* advindos da lavra em terra, lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres.

Nas áreas do pré-sal sob regime de concessão, o projeto não se restringe aos campos a serem contratados no futuro, incluindo no Funpei os *royalties* de campos cujos contratos porventura já estejam em vigor. A justificação para tal é que, embora parte das áreas do pré-sal tenha sido contratada sob o regime de concessão, sua produção ainda é incipiente. Assim, a alteração das regras de distribuição não afetaria diretamente as finanças atuais dos entes produtores. Ou seja, eles deixariam de ganhar recursos no futuro, mas não iriam perder receitas de que já dispõem.

Outro diferencial importante do PLS nº 594, de 2011, é a destinação de recursos de *royalties* não só para que as prefeituras e governos estaduais apliquem em educação, mas também para os próprios estabelecimentos de ensino, fortalecendo a autonomia escolar. Além disso, o projeto traz a novidade de vincular a indicadores de desempenho dos alunos parte das verbas que destina à educação básica, o que revela preocupação direta com a melhoria da qualidade do ensino.

Sob a perspectiva da educação, portanto, à qual se circunscreve a competência regimental desta Comissão sobre a matéria, não temos dúvidas sobre o mérito do PLS nº 594, de 2011. Vale lembrar que o próprio Ministro da Educação, Aloizio Mercadante, em audiência realizada neste colegiado em 29 de fevereiro de 2012, apontou para a

vinculação de recursos de *royalties* do petróleo à educação como uma alternativa desejável e viável para incrementar as verbas de financiamento do setor. Esses recursos adicionais poderiam, inclusive, assegurar o cumprimento da lei do piso salarial profissional do magistério nos estados e municípios que enfrentam dificuldades para arcar com essa necessária política de valorização docente.

Não obstante, identificamos no projeto algumas incongruências formais, que deveriam ser sanadas por meio de emendas, bem como possibilidades de aperfeiçoamento, que passamos a apresentar a seguir.

No que tange ao mérito educacional, sugerimos emenda no inciso I do art. 3º para delimitar a aplicação dos recursos do Funpei na educação básica **pública**.

Adicionalmente, nos incisos I, II e III do § 2º do mesmo art. 3º, propomos emenda destinada a aprimorar as regras de distribuição sugeridas, no projeto, dos recursos vinculados à educação básica. A nosso juízo, seria recomendável destinar 80% dos recursos do Funpei às redes de ensino, sendo 40% distribuídos pelo critério *per capita*, 20% distribuídos segundo os resultados aferidos nas avaliações nacionais de desempenho escolar e 20% segundo a evolução do desempenho de toda a rede de ensino nessas mesmas avaliações. Os 20% restantes seriam diretamente transferidos aos estabelecimentos de ensino, de acordo com sua evolução nas avaliações nacionais de aprendizagem.

Com essas alterações, a idéia original do PLS – premiar as escolas segundo o desempenho de seus alunos – seria mantida, mas criaria-se um incentivo adicional para que as redes de ensino melhorassem o desempenho de todos os seus estudantes. Ademais, seriam minimizadas injustiças intrínsecas à desigualdade educacional prevalente no País, uma vez que o resultado de determinado estabelecimento de ensino nas avaliações de aprendizagem é influenciado por diversos fatores externos, como as condições socioeconômicas dos alunos e a eventual aplicação de mecanismos de pré-seleção de estudantes (os chamados “vestibulinhos”).

Já no § 9º, também do art. 3º, apresentamos emenda para incluir a União, além dos estados e municípios, na vedação de que os recursos recebidos do Funpei sejam contabilizados como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

No que respeita a ajustes de redação e de técnica legislativa, é preciso ajustar o nome dado ao Funpei, que apresenta discrepâncias entre a ementa do projeto e seu art. 1º.

Faz-se necessária, também, emenda no inciso II do art. 2º, com o fim de adequar o dispositivo ao que está expresso na justificação e no art. 12 da proposição: a destinação ao Funpei das verbas de *royalties* decorrentes do regime de partilha restringe-se aos recursos oriundos da lavra **no mar territorial, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva**.

O comando do art. 11, por sua vez, requer emenda de redação, pois esse dispositivo, além de incluir o art. 47-A e alterar os arts. 49 e 50 da Lei nº 9.478, de 1997 – modificações mencionadas no *caput* –, altera também o art. 48 da mesma lei e nela inclui o art. 49-A, sem explicitá-lo.

Finalmente, apresentamos emenda de redação para corrigir a numeração dos arts. 10 e 11, bem como da cláusula de vigência, erroneamente grafada como art. 11.

Com essas alterações, julgamos que o PLS nº 594, de 2011, deve ser acolhido, no mérito, por esta Comissão. Ressaltamos que os aspectos relacionados à constitucionalidade, viabilidade econômico-financeira e adequação ao marco regulatório dos hidrocarbonetos deverão ser tratados pelas comissões que nos sucederão na análise do projeto.

Quanto à emenda apresentada pelo Senador Wellington Dias, opinamos que, além de tratar de matéria que extrapola as atribuições regimentais da CE, invade a competência exclusiva do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, conforme estabelece o art. 84, VI, da Constituição. Assim, parece-nos mais adequado que o Poder Executivo defina, em regulamento, o responsável por gerir o Funpei, com base em análise que considere não só a capacidade técnica da instituição financeira, mas também os custos administrativos envolvidos. Em que pese a reconhecida experiência da Caixa Econômica Federal na administração de ativos e passivos de fundos governamentais, não nos parece a melhor alternativa estabelecer, de pronto, a exclusividade dessa instituição na gestão do fundo que venha a ser criado pela aprovação do PLS nº 594, de 2011.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela rejeição da emenda apresentada pelo Senador Wellington Dias e pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 594, de 2011, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 01 – CE

Dê-se ao inciso I do art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 594, de 2011, a seguinte redação:

“Art. 3º

I – na educação básica pública, nos termos do inciso I do art. 21 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

.....”

EMENDA Nº 02 – CE

Substituam-se os incisos I, II e III do § 2º do art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 594, de 2011, pelos seguintes incisos I, II, III e IV:

“Art. 3º

.....

I – quarenta por cento serão distribuídos às redes de ensino, proporcionalmente ao número de alunos informado no Censo Escolar, na forma do regulamento;

II – vinte por cento serão distribuídos às redes de ensino, em função do desempenho dos respectivos alunos nas avaliações nacionais de rendimento escolar, na forma do regulamento;

III – vinte por cento serão distribuídos às redes de ensino, em função da evolução do desempenho dos respectivos alunos nas avaliações nacionais de rendimento escolar, na forma do regulamento;

IV – vinte por cento serão transferidos diretamente para os estabelecimentos de educação básica, em função da evolução do desempenho dos respectivos alunos nas avaliações nacionais de rendimento escolar, na forma do regulamento.

.....”

EMENDA Nº 03 – CE

Inclua-se no § 9º do art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 594, de 2011, a expressão “pela União,” logo após o termo “considerados”.

EMENDA Nº 04 – CE

Substitua-se na ementa do Projeto de Lei do Senado nº 594, de 2011, a expressão “Fundo do Petróleo para Formação de Poupança, Educação Básica e Inovação – FUNPEI” por “Fundo do Petróleo para Formação de Poupança, Desenvolvimento da Educação Básica e da Inovação (FUNPEI)”.

EMENDA Nº 05 – CE

Inclua-se no inciso II do art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 594, de 2011, a expressão “, quando a lavra ocorrer no mar territorial, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva,” após a expressão “em regime de partilha”.

EMENDA Nº 06 – CE

Dê-se ao *caput* do art. 11 do Projeto de Lei do Senado nº 594, de 2011, a seguinte redação:

“**Art. 11.** A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

.....”

EMENDA Nº 07 – CE

Renumerem-se os arts. 10º, 11º e 11 do Projeto de Lei do Senado nº 594, de 2011, como arts. 10, 11 e 13, respectivamente.

Sala da Comissão, em: 12 de junho de 2012

Senador Roberto Requião, Presidente

Senador Paulo Bauer, Relator