



## PARECER Nº , 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.

RELATORA: Senadora **GLEISI HOFFMANN**

### I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para análise em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 280, de 2013, de autoria dos Senadores Ricardo Ferraço e Cristovam Buarque, que tem por objetivo destinar para as áreas de saúde e educação 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.

O PLS altera três artigos da Lei nº 12.351, de 2010, que dispõe sobre o regime de partilha e cria o Fundo Social. No art. 47, que enumera as áreas possíveis de atuação do Fundo Social, a nova redação altera os incisos I e IV do *caput* para dizer que os recursos serão gastos em educação básica e em saúde pública infantil, respectivamente. A redação atual para esses incisos diz somente que os recursos serão gastos em educação e saúde pública, respectivamente, sem qualificar com “básica” ou “infantil”.





Para o art. 49, o PLS estatui que o Fundo Social passará a contar com a integralidade do valor do bônus de assinatura definidos nos contratos de partilha de produção. Atualmente, a Lei nº 12.351, de 2010, somente prevê que parcela desses bônus irá compor o Fundo Social, mas não especifica que parcela é esta.

Por fim, o novo art. 51 estabelece que, caso sejam sacados recursos do principal, e não somente do rendimento (o que já é permitido), a saúde infantil e educação básica deverão receber, no mínimo, proporção equivalente à participação relativa dos bônus de assinatura nos aportes totais do Fundo Social.

Os autores justificam o PLS argumentando que os recursos do petróleo têm de ser direcionados para atividades que garantam retorno no longo prazo, de forma que, quando se exaurirem as reservas, a sociedade possa usufruir dos benefícios da exploração de forma sustentável e continuada.

Antes desta Comissão, o PLS foi objeto de deliberação pelas Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) e Comissão de Assuntos Sociais (CAS). No prazo regimental não foram apresentadas emendas, mas, conforme destacaremos a seguir, as Comissões temáticas aprovaram o projeto acatando as emendas propostas pelos respectivos relatores.

A CI aprovou o projeto com emenda que tinha por objetivo 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, sem alterar o conteúdo.

A CE também aprovou o PLS, apresentando 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 previu o PLS originariamente.





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):

I – mantiveram a proposta da CE de restringir o uso dos recursos do Fundo Social à educação básica pública;

II – suprimiram o termo “infantil” após a expressão “saúde pública”, o que implica retornar ao texto atual da Lei nº 12.351, de 2010, que faz referência somente à saúde pública;

III – acrescentou 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

Tendo em vista que caberá a esta Comissão a deliberação em caráter terminativo, antes da análise de mérito, gostaríamos de esclarecer que não há óbices do ponto de vista constitucional e legal. A iniciativa parlamentar é legítima, pois se trata de matéria de competência da União (conforme art. 48, I da Constituição Federal – CF) e não se encontra entre os temas de iniciativa privativa do Presidente da República previstas no § 1º do art. 61 da CF. O PLS também atende aos requisitos de juridicidade, pois apresenta caráter geral; traz inovações no mundo jurídico; utiliza a norma jurídica adequada (lei ordinária) para tratar do assunto; tem capacidade coercitiva; é abstrata e se adéqua aos princípios constitucionais e legais vigentes.

Em relação à técnica legislativa, caso o Projeto prospere, concordamos ser necessário fazer os reparos nos termos propostos pela Emenda nº 1 da CI. Contudo, conforme explicaremos adiante, entendemos que, naquilo que concordamos com o mérito do projeto, a matéria está prejudicada e, portanto, o PLS deve ser rejeitado.





Quero consignar, em primeiro lugar, meu total comprometimento com educação e saúde. Alinho-me com os interesses dos autores deste PLS, bem como de tantos outros Senadores e Senadoras, de que é necessário investir mais nessas áreas para construirmos uma sociedade mais rica e justa. Apesar dos importantes avanços que testemunhamos nos últimos anos, sabemos que muito há que ser feito. Também concordo que os recursos do petróleo são finitos e, portanto, devem ser aplicados em algo que traga frutos perenes para a sociedade, como é o caso de educação e saúde.

Antes de discutir em detalhes as alterações propostas pelo PLS, é importante lembrar que ele já havia começado a tramitar quando foi sancionada a Lei nº 12.858, de 2013, que, em larga medida, disciplinou importantes aspectos que o projeto pretendia disciplinar.

O PLS propõe três alterações na Lei nº 12.351, de 2010, que iremos comentar a seguir:

- i) restringir à educação básica a aplicação de recursos destinados à educação, e à saúde pública infantil, os recursos destinados à saúde pública.

Restringir os recursos para educação básica tem a vantagem de concentrar esforços naquilo que é a maior deficiência brasileira, qual seja, a má qualidade dos ensinos fundamental e médio. Observe-se que também fazem parte da educação básica outras modalidades de ensino, como educação de jovens e adultos, ensino especial, supletivos e educação indígena. A desvantagem da restrição é reduzir o potencial de recursos para as universidades. Mesmo que as universidades públicas brasileiras sejam relativamente (às demais etapas de ensino) boas, não se deveria correr o risco de sucateá-las, tendo em vista seu papel fundamental na formação de mão de obra especializada e no desenvolvimento da pesquisa pura, essencial para que o País possa se inserir na fronteira tecnológica no futuro.

Observe-se que a Lei nº 12.858, de 2013, que destinou para as áreas de educação e saúde parcela das receitas governamentais do petróleo, especificou que, no caso da educação, os recursos seriam destinados exclusivamente para educação pública, com prioridade para a educação básica.



Considero o texto da Lei nº 12.858, de 2013, melhor do que o proposto pelo PLS. Em primeiro lugar, por dar exclusividade à educação pública, como propôs a Emenda da CE. Em segundo lugar, por dar certa flexibilidade ao uso dos recursos. Conforme expusemos anteriormente, a educação básica é fundamental, mas o ensino universitário também requer aplicação de recursos. Entendemos que a Lei nº 12.858, de 2013, ao priorizar a educação básica, garantirá a maior parcela de recursos para essa etapa do processo educacional, mas permitirá, em casos específicos, que parte das receitas do petróleo seja direcionada para as universidades, o que seria também um uso nobre de nossos escassos recursos.

Discordamos, entretanto, da ideia de restringir o uso de recursos do Fundo Social para saúde pública exclusivamente para saúde infantil. Entendemos e compartilhamos do objetivo de garantir maior saúde para crianças, mas não podemos nos esquecer de que a saúde dos pais, e dos adultos em geral, é fundamental para o bem estar das crianças. Afinal, pais mais saudáveis têm maior capacidade de gerar renda e de cuidar dos filhos. Além disso, há questões de saúde pública, como determinados tipos de vacina, que requerem imunização da população adulta ou idosa. Ressalte-se que a CAS, ao deliberar sobre a matéria, apresentou subemenda para excluir o termo “infantil” após a expressão “saúde pública”, por entender que vincular os gastos de saúde a uma faixa etária contraria os princípios que nortearam a constituição do SUS.

- ii) determinar que os recursos decorrentes do pagamento de bônus de assinatura nos contratos de partilha de produção sejam integralmente destinados ao FS.

Atualmente, os recursos decorrentes do bônus de assinatura são destinados para o Fundo Social e para custear a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Não vemos como meritório cortar o financiamento da ANP. Afinal, é necessário dispor de uma agência reguladora autônoma, inclusive financeiramente, para melhor regular o setor petrolífero e as participações governamentais do petróleo. Reduzir o orçamento da ANP pode resultar em menor arrecadação de royalties, participação especial e de outras fontes de receita no futuro, com óbvias consequências negativas sobre os recursos disponíveis para educação e saúde.





- iii) determinar que, em caso de uso de recursos do principal do capital do FS nas finalidades previstas no art. 47, as áreas de educação básica e saúde pública infantil recebam, no mínimo, verbas correspondentes ao percentual equivalente à proporção que os aportes dos bônus de assinatura representam no montante total do FS.

Pretende-se com esse dispositivo criar algum tipo de vinculação entre receitas com bônus de assinatura e gastos com educação básica e saúde infantil. Ocorre que as receitas com bônus de assinatura são muito voláteis. Em 2013, por exemplo, o bônus de assinatura do Campo de Libra gerou R\$ 15 bilhões. Em 2014, por outro lado, não houve leilões de outorga sob o regime de partilha. Para 2015, tampouco há previsão de leilões. Ao vincular os gastos com educação e saúde à arrecadação com bônus de assinatura em contratos de partilha, estaríamos induzindo forte volatilidade com esses gastos, o que, via de regra, induz a desperdícios, seja com dispêndios desnecessários quando a arrecadação é elevada, seja com a necessidade de interromper obras quando a arrecadação cai.

Dessa forma, entendemos que as principais inovações meritórias do PLS nº 280, de 2013, em particular, a vinculação das receitas de petróleo para gastos em educação e saúde, já estão normatizadas desde a vigência da Lei nº 12.858, de 2013. Por esse motivo, entendemos estar prejudicada a matéria.

### III – VOTO

Diante do exposto, voto pelo arquivamento do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, por estar prejudicada a matéria.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora