



## VOTO EM SEPARADO

Perante a 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.*



### I – RELATÓRIO

Este relatório conterá apenas um breve resumo do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 280, de 2013, tendo em vista seu conteúdo já ser de amplo conhecimento dos membros desta Comissão uma vez que outros Pareceres já foram apresentados, um inclusive de minha autoria.

O projeto tem três objetivos:

- i) limitar a aplicação dos recursos do Fundo Social destinados à educação para a educação básica, e os recursos destinados à saúde pública para a saúde pública infantil;
- ii) estabelecer que a integralidade do valor do bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção será destinada ao Fundo Social;
- iii) estabelecer que, caso sejam sacados recursos do principal do Fundo Social, 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 do projeto, os nobres Senadores Ricardo Ferraço e Cristovam Buarque, 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 Comissões de Serviços de Infraestrutura (CI), de Educação, Cultura e Esporte (CE) e 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) acrescentaram 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.

Quando a matéria foi encaminhada para a CAE, coube a mim a honra de relatá-la. Em 15 de maio, apresentei parecer concluindo pela prejudicialidade da matéria, tendo em vista que principal objetivo – garantir recursos do petróleo para educação e saúde – já estava devidamente atendido com a aprovação da Lei nº 12.858, de 2013.

Em 18 de agosto, a matéria foi colocada em pauta, mas, por outros compromissos profissionais, não pude estar presente na reunião, o que levou o Presidente da Comissão a nomear o Senador Walter Pinheiro como relator *ad hoc*. Como não concordou com o relatório, o Senador Walter Pinheiro solicitou a retirada da matéria da pauta para reexame, não lendo o parecer por mim apresentado.

Em 25 de agosto, o Senador Walter Pinheiro, na qualidade de relator *ad hoc*, protocolou relatório concluindo pela aprovação do projeto, da Emenda nº 1-CI-CE-CAS, da Emenda nº 2-CAS e da Subemenda nº 4-CAS, e acatando as Subemendas nºs 1-CE, 2-CAS e 3-CAS, na forma da subemenda apresentada.

Em 22 de setembro de 2015, o relator *ad hoc* Senador Walter Pinheiro protocolou novo relatório, reformulado, sem alteração de mérito, porém com ajuste redacional, pela aprovação do projeto com a Emenda nº 2-CAS, acatando a Emenda nº 1-CI-CE-CAS e as Subemendas nºs 1-CE e 2 a 4-CAS na forma da emenda apresentada.

Naquela data o Presidente em exercício da Comissão, Senador Raimundo Lira, designou na ocasião o Senador Reguffe como relator *ad hoc* da matéria, em substituição ao Senador Walter Pinheiro. Após a leitura do relatório, a apreciação foi adiada.





## II – ANÁLISE

Uma vez que já havia sido designada relatora desta matéria, parte deste Voto em Separado reproduzirá o conteúdo do Parecer que havia entregado a esta Comissão. Especificamente em relação aos aspectos constitucionais e legais, mantenho o entendimento de conformidade do PLS com as normas vigentes. 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, previstos no § 1º do art. 61 da CF.

Em relação ao mérito, conforme explicarei adiante, entendo que a matéria está prejudicada, não cabendo, portanto, prosperar.

Quero consignar, em primeiro lugar, meu total comprometimento com a educação e com a saúde. É necessário investir sempre mais nessas áreas para construirmos uma sociedade mais justa e desenvolvida.

Creio ser até redundante mostrar o quanto a educação e saúde dos brasileiros melhorou nos últimos anos, graças a políticas acertadas dos Governos do Presidente Lula e da Presidenta Dilma, que sustentaram metas traçadas também em outros governos.

O orçamento do Ministério da Educação aumentou nada menos que seis vezes entre 2002 e 2014, quando atingiu mais de R\$ 115 bilhões. Foram construídas mais de duas mil creches, o que permitiu ampliar o acesso à educação para as crianças com até três anos de idade. Para essa faixa etária, muito há ainda que ser feito, mas, pelo menos, a taxa de escolarização praticamente dobrou, de 11,7% em 2002 para 21,2% em 2012. Atualmente, cerca de 80% das crianças entre 4 e 5 anos frequentam a escola, um aumento superior a vinte pontos percentuais da proporção de 2002. Praticamente atingimos a universalização do ensino para crianças entre 6 e 14 anos, com mais de 98% desse grupo etário estudando. E, com muito trabalho e vontade política, estamos evitando a evasão escolar, mantendo cada vez mais os jovens entre 15 e 17 anos na escola. Cerca de 85% dos jovens nessa faixa etária estudam atualmente. Os avanços não têm sido apenas do ponto de vista quantitativo. É claro que há ainda um longo caminho a percorrer para que nos aproximemos da qualidade da educação dos países mais desenvolvidos, mas indicadores





como o Índice de Desenvolvimento do Ensino Básico (Ideb) vêm mostrando constante melhoria.

Não podemos tampouco nos esquecer dos avanços no ensino profissionalizante e superior. Nos últimos 13 anos foram construídas mais escolas técnicas do que em toda a história do Brasil. O Pronatec contabilizava, em 2014, quase oito milhões de matrículas. O FIES e PROUNI garantiram acesso a milhões de brasileiros ao ensino superior, por meio de um programa de financiamento subsidiado ou de concessão de bolsas.

Tivemos avanços também na área de saúde. Entre 2002 e 2014, o orçamento nada menos do que quadruplicou, passando de menos de R\$ 30 bilhões para R\$ 105 bilhões. A mortalidade infantil caiu em 50% em um período de dez anos. Incrementamos o número de hospitais, de Unidades de Pronto Atendimento e criamos o Programa Mais Médicos. Tudo isso fez com que a expectativa de vida do brasileiro aumentasse quase quatro anos entre 2002 e 2013.

Do ponto de vista institucional, apoiei diversas iniciativas. Tanto como Ministra Chefe da Casa Civil ou como Senadora, participei ativamente dos debates e das articulações para que o Plano Nacional de Educação – PNE, fosse aprovado, garantindo que os recursos para educação atinjam 10% do PIB dentro de dez anos. Tenho todo um histórico de votações e ações a favor da saúde e educação. Portanto, posso dizer, com conhecimento de causa, que a melhor forma de defender a educação e saúde não é apenas aprovando um projeto de lei que destine mais verbas para essas áreas. Precisamos garantir a sustentabilidade dos recursos destinados. Por isso o PNE cumpre um papel importante de planejamento e definição das prioridades.

Assim, conforme expus no parecer que apresentei, na então condição de Relatora, o PLS em apreço apresenta problemas que, uma vez sanados, retiram o caráter inovador do projeto, qual seja de destinar mais recursos para educação e saúde, recomendando, dessa forma, a declaração de prejudicialidade.

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





1. Restringe, para a educação básica, a aplicação de recursos destinados à educação, e para a saúde pública infantil, os recursos destinados à saúde pública.

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. Ou seja, priorizou, mas não limitou os recursos direcionados para educação.

Menos de um ano depois, o Congresso Nacional manifestou-se novamente sobre o tema, ao aprovar o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 13.005, de 2014), cuja Meta 20 consiste em ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir 10% do PIB no final do decênio. Ou seja, o PNE, tal qual a Lei nº 12.858, de 2013, tampouco restringe os recursos à educação básica, mas traça metas ousadas para esta área educacional, discutidas por longo tempo no Congresso Nacional, num debate que ouviu variados especialistas nesta área.

Não vejo sentido, depois de o Congresso Nacional manifestar-se em duas importantes ocasiões no passado recente de uma forma decidir de maneira diferente sem que tenhamos sequer tido tempo de implementar e aferir resultados do PNE. Entendo que a discussão das prioridades já aconteceu há muito pouco tempo nos instrumentos adequados e não precisa constar em nova lei que vincule recursos.

Discordo também da proposta de restringir o uso de recursos do Fundo Social para saúde pública exclusivamente para saúde infantil. Entendo e compartilho do objetivo de garantir maior saúde para as 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. Vejo também que o parecer do relator *ad hoc* vai no mesmo sentido.





2. A segunda proposta do PLS é 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 ao Fundo Social, à empresa Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA, ou são transferidos para o Tesouro Nacional.

Entendo que é importante que o Tesouro possa ter maior liberdade para utilizar algumas receitas do petróleo. Isso fica bastante claro diante das dificuldades que estamos passando dentro do atual ajuste macroeconômico. O excesso de vinculação de receitas faz com que somente algo em torno de 10% do orçamento não seja atrelado a nenhum gasto específico. Não se trata de propor uma desvinculação total, apenas entendo que vincular mais receitas até pode contribuir para resolver o problema da educação e da saúde, mas ao custo de criar novos problemas na gestão financeira como todo e isto se voltar contra a saúde e a educação. A Constituição já prevê gastos mínimos com educação e saúde, bem como já existe a vinculação das receitas dos *royalties* e da participação especial, garantida pela Lei nº 12.858, de 2013. Trazer novas vinculações agora implica reduzir ainda mais a capacidade de o governo fazer política fiscal. Sem um equilíbrio fiscal, a economia pode enfrentar problemas sérios de crescimento, reduzindo a capacidade de financiamento futura para qualquer política pública, incluindo aí educação e saúde.

Peço licença para discordar dos nobres Senadores Walter Pinheiro e José Antônio Reguffe, relatores *ad hoc* deste PLS. Em seu relatório, argumentaram que os recursos do bônus de assinatura seriam essenciais para o cumprimento das metas do PNE. Sem dúvida, a preocupação dos colegas quanto ao cumprimento das metas do PNE é também minha preocupação. Aliás, é de toda a sociedade.

Ocorre que a legislação atual não proíbe que a totalidade dos recursos do bônus de assinatura seja utilizada para custear educação. Há muita incerteza quanto ao preço do petróleo e às demais variáveis macroeconômicas. Em cenários favoráveis, o governo provavelmente não necessitará direcionar o total dos recursos do bônus de assinatura para educação. Já em cenários desfavoráveis, a União poderá direcionar a totalidade dos recursos para essa área, de forma a cumprir o PNE.







Dessa forma, a existência de metas para gastos com educação contidas no PNE é um argumento para não aprovar o PLS em tela. Afinal, as metas já estão definidas de forma que, se for necessário, o governo aloca mais recursos para educação, se não for, direciona os recursos do bônus de assinatura para outras áreas, mais carentes de recursos.

Também discordo dos relatores *ad hoc* quando eles argumentam que o bônus de assinatura é somente uma antecipação de *royalties* e participação especial, de forma que, se a Lei nº 12.858, de 2013, direcionou todos esses recursos para educação e saúde, deveria ter feito o mesmo com o bônus de assinatura. Mesmo reconhecendo haver ligação entre bônus de assinatura e *royalties*, disso não decorre que o destino dos recursos arrecadados sob ambas as rubricas deveria ser o mesmo.

Em primeiro lugar, apesar de estarem relacionados, bônus de assinatura não é mera antecipação de *royalties*. O bônus de assinatura cumpre vários outros objetivos, além de antecipar receitas para o governo. Em um mundo de informações assimétricas, o bônus de assinatura é uma forma de forçar engajamento do contratado. Afinal, se ele deixar de explorar o campo, perderá a quantia já gasta. O bônus de assinatura pode ser também uma forma de fazer caixa, o que pode ser muito importante em períodos de restrição de liquidez.

Em segundo lugar, nem mesmo as demais participações governamentais do petróleo possuem a mesma natureza. Os *royalties* têm natureza semelhante a um imposto sobre faturamento, enquanto que a participação especial se assemelha mais a um imposto sobre o valor adicionado. Já o bônus de assinatura funcionaria como aquilo que a literatura especializada denomina de imposto do tipo *lump sum*, em que o indivíduo paga um valor fixo, independente do que ocorrer no futuro.

Em terceiro lugar, mesmo que o bônus de assinatura fosse exatamente o valor presente dos *royalties*, de forma que tudo fizesse parte de um mesmo bolo, nada impediria que parte desse bolo tivesse uma destinação diferente das demais. Observe-se que mesmo *royalties* e participação especial possuem regras de repartição diferente entre entes da federação que produzem e que não produzem petróleo e entre União e governos subnacionais.







3. A terceira alteração proposta pelo PLS é 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.

Essa exigência de proporcionalidade é inócua ou pode levar a situações indesejáveis. É inócua porque a Lei nº 12.858, de 2013, já prevê que 50% dos recursos do Fundo Social serão destinados para educação até o cumprimento das metas do PNE. Quando o Fundo Social estiver mais maduro, dificilmente os recursos decorrentes do bônus de assinatura representarão mais de 50% do total. Isso porque, em qualquer lugar do mundo, as participações governamentais de maior monta são aquelas obtidas na fase de exploração do petróleo, como os *royalties* e a participação especial.

Por outro lado, em sua fase de formação, os recursos decorrentes do bônus de assinatura podem, de fato, constituir parte significativa do Fundo Social. Atualmente, o Fundo Social dispõe de cerca de R\$ 2,7 bilhões. Suponhamos que, em função de um mega bônus de assinatura, como o do campo de Libra, o Fundo Social receba mais R\$ 15 bilhões. Com isso, os recursos oriundos do bônus de assinatura corresponderão a cerca de 85% do Fundo Social. Sabemos que o Fundo Social pode financiar projetos em diferentes áreas – extremamente importantes, ressalte-se –, como ciência e tecnologia ou meio ambiente.

O que ocorreria se houvesse um projeto em meio ambiente, digamos, despoluição do Rio Tietê, que, para ser viabilizado, exigisse sacar R\$ 100 milhões do principal do Fundo Social? Pela regra que o PLS nº 280, de 2013, pretende estabelecer, seria necessário despender outros R\$ 550 milhões em educação ou saúde, de forma a garantir que esses projetos perfaçam 85% do total das retiradas. Ora, mas pode ser que nem existam projetos nessas áreas requerendo tamanho volume de recursos, ou que seu retorno social não seja tão elevado. A despoluição do Rio Tietê ficaria então refém de outros projetos? Ou iríamos criar qualquer tipo de projeto, gerando desperdício de recursos, apenas para viabilizar os investimentos na área de meio ambiente? Lembremos que Saúde e Educação exigem projetos contínuos e sustentáveis ao longo do tempo.





Diante do que expus, chego à conclusão oposta àquela que os relatores *ad hoc* chegaram, de que não há sobreposição do PLS com a Lei nº 12.858, de 2013. Quando o PLS foi apresentado, no início de julho de 2013, sua principal inovação meritória foi vincular as receitas do petróleo para gastos em educação e saúde. Desde então, contudo, a Lei nº 12.858, de 2013, sancionada em setembro daquele ano, normatizou essa proposta e, além disso, no ano seguinte, em julho de 2014, foi sancionado o Plano Nacional de Educação trazendo as metas deste setor para os próximos dez anos, prejudicando a matéria em apreço.

### 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,

Senadora GLEISI HOFFMANN

