

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2010, que *cria o Fundo Social – FS, dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos, altera a Lei nº 9.478, de 1997, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **ANTONIO CARLOS JÚNIOR**

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão, para análise, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 7, de 2010, que cria o Fundo Social – FS e dá outras providências.

O PLC está dividido em quatro capítulos, contendo dezessete artigos.

Os arts. 1º a 3º, que formam o Capítulo I, estatuem que o Fundo Social é um fundo de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, e que tem por objetivos:

i) financiar projetos e programas nas áreas de combate à pobreza, desenvolvimento da educação, da cultura, da saúde pública, da ciência e tecnologia e de adaptação às mudanças climáticas ou mitigação de seus efeitos;

ii) constituir poupança pública de longo prazo; e

iii) mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações no valor da produção da indústria petrolífera e da extração de outros produtos não renováveis.

O art. 3º prevê que, no mínimo, 5% dos recursos a serem aplicados no combate à pobreza serão destinados para fundo específico, de caráter temporário, que terá por objetivo recompor a diferença entre o que foi recolhido em salários mínimos e o que foi efetivamente pago pela Previdência Social.

O Capítulo II (art. 4º) enumera as fontes de recurso do FS. A principal fonte de recursos provirá da exploração do petróleo. Mais especificamente, o FS receberá parcela do valor do bônus de assinatura que lhe for destinada; parcela dos *royalties* que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas a órgãos específicos; a receita advinda da comercialização do petróleo; e os *royalties* e a participação especial dos blocos do pré-sal já licitados destinados à administração direta da União. Além dessas receitas, o FS receberá o resultado das aplicações financeiras sobre suas disponibilidades e outros recursos que lhe sejam destinados em lei.

O Capítulo III, composto pelos arts. 5º a 12, trata da política de investimento do FS. As aplicações do Fundo deverão visar ao melhor equilíbrio entre rentabilidade, segurança e liquidez, além de assegurar sustentabilidade financeira para financiar os projetos e programas listados anteriormente. Para atender o objetivo de mitigar a volatilidade de renda e de preços na economia nacional, o FS deverá adquirir ativos, preferencialmente no exterior.

Como regra geral, os programas e projetos destinados ao desenvolvimento social e regional serão financiados com os rendimentos das aplicações, e não com o principal. Entretanto, o Poder Executivo poderá apresentar, na forma de lei, proposta visando à aplicação de recursos do principal nos referidos programas e projetos. Ainda assim, será necessário garantir a sustentabilidade econômica e financeira do Fundo.

O Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social (CGFFS) será responsável pela política de investimentos do Fundo. Entre outras atribuições, o CGFFS terá de definir o nível de risco das aplicações, os percentuais mínimos e máximos a serem investidos no exterior e por setor de atividade econômica, além da rentabilidade mínima esperada. Os membros do CGFFS não poderão ser remunerados pelas suas funções.

A critério do CGFFS, a União poderá contratar instituições financeiras federais para atuarem como agentes operadores do FS, sendo remuneradas pelos serviços prestados.

Além das aplicações do CGFFS, a União poderá utilizar recursos do Fundo para participar, como cotista única, de fundo de investimento específico. Esse fundo será de natureza privada, contando com patrimônio próprio separado do patrimônio do cotista e do administrador e se sujeitarão a direitos e obrigações próprios. A integralização das cotas será autorizada em ato do Poder Executivo. O estatuto do fundo definirá sua política de investimento, incluindo níveis de risco e rentabilidade, além de questões operacionais da gestão administrativa e financeira.

Os arts. 13 a 17, que formam o Capítulo IV, dispõem sobre a gestão do Fundo. Será criado o Conselho Deliberativo do Fundo Social (CDFS), que terá por atribuição propor ao Poder Executivo a prioridade e destinação dos recursos resgatados para financiar os programas de combate à pobreza e desenvolvimento da educação, da cultura, da saúde pública, da ciência e tecnologia e de mitigação dos efeitos das e adaptação às mudanças climáticas. Os projetos e programas financiados com recursos do FS deverão observar critérios de redução das desigualdades regionais, priorizando os municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Os arts. 14 e 15 tratam da prestação de contas. As demonstrações contábeis e os resultados das aplicações serão apurados semestralmente pela Secretaria do Tesouro Nacional, nos termos do inciso I do art. 17 da Lei nº 10.180, de 2001. Além disso, o Ministério da Fazenda deverá encaminhar, trimestralmente, ao Congresso Nacional, relatório de desempenho do Fundo Social, nos termos do regulamento do Fundo.

A Exposição de Motivos que acompanhou o Projeto de Lei nº 5.940, de 2009, que deu origem ao PLC sob análise, argumentou que a formação de um fundo para acumular os recursos oriundos da exploração do petróleo é das melhores práticas adotadas por países produtores de recursos minerais, em especial, por países produtores de petróleo. Isso porque, ao contrário das demais receitas, aquelas oriundas do petróleo possuem as seguintes peculiaridades:

i) são receitas finitas, tendo em vista que o petróleo é um recurso não renovável;

ii) são receitas voláteis, em decorrência da forte variação do preço do petróleo no mercado internacional;

iii) implicam forte ingresso no País de moeda estrangeira, com impactos não desprezíveis sobre a taxa de câmbio.

A formação de um fundo permite lidar com essas três idiosincrasias. Em primeiro lugar, porque, ao permitir a acumulação de poupança pública, futuras gerações poderão se beneficiar da riqueza gerada pelo petróleo, mesmo após a exaustão das reservas. Em segundo lugar, porque é possível sacar recursos do fundo em períodos de recessão, mitigando os efeitos da flutuação do preço internacional do petróleo sobre a atividade econômica. E, em terceiro lugar, o fundo, ao investir em ativos no exterior, poderá amenizar a pressão sobre o câmbio decorrente da exportação de petróleo, com a conseqüente forte entrada de divisas.

Foram apresentadas doze emendas. A Emenda nº 1, da Senadora Rosalba Ciarlini, propõe que 60% dos programas e projetos do Fundo Social serão destinados ao desenvolvimento da educação pública básica, da cultura e da saúde pública, e os 40% restantes para o combate à pobreza, desenvolvimento da ciência e tecnologia e adaptação às mudanças climáticas.

A Emenda nº 2, do Senador José Nery, propõe que os recursos do FS sejam destinados às áreas de saúde, reforma agrária e previdência.

A Emenda nº 3, da Senadora Marina Silva, também propõe que os recursos do FS sejam destinados à previdência social. Adicionalmente, substitui a destinação de recursos do Fundo para projetos que têm por objetivo a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, para projetos objetivando a proteção ao meio ambiente.

A Emenda nº 4, do Senador Eduardo Suplicy, tem por objetivo adequar o Fundo Social ao financiamento de uma renda básica de cidadania, conforme prevê a Lei nº 10.835, de 2004.

A Emenda nº 5 é assinada pelos Senadores Fátima Cleide, Ideli Salvatti, João Pedro e Inácio Arruda, e prevê que 50% da receita auferida pelo FS será aplicada em programas direcionados ao desenvolvimento da educação pública, básica e superior.

A Emenda nº 6, do Senador Jefferson Praia, estabelece que no mínimo 20% dos recursos utilizados para financiar os programas e projetos no âmbito do FS deverão visar simultaneamente ao desenvolvimento tecnológico, ao combate à pobreza e à preservação da Amazônia.

A Senadora Marina Silva apresentou também as Emendas nºs 7, 8 e 9. A Emenda nº 7 altera o inciso II do art. 2º para propor que os recursos do FS terão por objetivo financiar projetos e programas nas áreas de combate à pobreza, educação, ciência e tecnologia e meio ambiente. A Emenda nº 8, que prevê que os projetos e programas voltados à sustentabilidade ambiental serão prioritariamente utilizados em ações de mitigação da mudança de clima e de adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos. Já a Emenda nº 9 propõe que o FS ofereça fonte regular de recursos para efetivação de pesquisas voltadas ao desenvolvimento tecnológico de energias renováveis, conservação marinha e proteção dos biomas brasileiros.

A Emenda nº 10, da Senadora Idelli Salvatti, prevê que, no mínimo, 5% dos recursos a serem aplicados no combate à pobreza serão repassados, em caráter permanente, ao fundo do regime geral de previdência social.

O Senador José Nery apresentou a Emenda nº 11, destinando os recursos do FS a diversos ministérios e programas, deixando 5% para o fundo soberano.

Por fim, a Emenda nº 12, do Senador Sérgio Zambiasi, inclui entidade de representação dos municípios de abrangência nacional na composição do Comitê de Gestão.

Em 22 de março, a Presidência comunicou que recebeu a Mensagem nº 81, de 2010 (nº 82/2010, na origem), do Presidente da República, solicitando seja atribuído regime de urgência nos termos do § 1º do art. 64 da Constituição Federal ao PLC nº 7, de 2010. Diante disso, o projeto passou a tramitar em regime de urgência constitucional, sendo analisado simultaneamente pelas seguintes comissões temáticas: de

Constituição, Justiça e Cidadania; de Assuntos Sociais; de Educação, Cultura e Esporte; de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; de Serviços de Infraestrutura; e de Assuntos Econômicos.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas.

O art. 167, IX, da Constituição Federal prevê a necessidade de autorização legislativa para instituir quaisquer fundos. O PLC nº 7, de 2010, é, portanto, uma necessidade constitucional para que se possa instituir o Fundo Social. Adicionalmente, não vislumbramos vícios de inconstitucionalidade ou injuridicidade quanto à iniciativa.

Há, entretanto, violação à norma constitucional no art. 3º, que propõe criação de fundo, a ser gerido pelo Ministério da Previdência, para recomposição da diferença entre o que foi recolhido em salários mínimos e o que foi efetivamente pago pela Previdência Social a seus segurados. O inciso IV do art. 7º da Constituição Federal veda a vinculação ao salário mínimo para qualquer fim. Por isso, será necessário dar nova redação ao art. 3º para sanar o vício de inconstitucionalidade detectado.

O art. 9º prevê que a União poderá contratar instituições financeiras federais para atuarem como agentes operadores do FS. Em princípio, não há problemas com esse dispositivo, desde que se entenda que ele não proíbe a União de contratar outros tipos de instituições financeiras, como as privadas. Ocorre que o art. 9º dá a entender que a União, se quiser contratar instituições financeiras, terá de fazê-lo com instituições federais. Isso fere a Constituição Federal. O art. 173, § 1º, II de nossa Carta Maior estatui que empresas públicas e sociedades de economia mista equiparam-se às empresas privadas, nos direitos e obrigações. Não há porque os bancos federais serem privilegiados, adquirindo o direito de serem agentes financeiros do FS, sem licitação. O § 2º do mesmo art. 173 também proíbe empresas públicas e sociedades de economista mista de gozarem privilégios fiscais. Deve-se esclarecer que privilégios fiscais não se limitam a privilégios

tributários. Qualquer forma de transferência de renda ou patrimônio da União constitui-se em privilégio fiscal.

De forma geral, a criação do Fundo Social (FS) é meritória. O Fundo é, em verdade, um fundo soberano, instrumento de formação de poupança crescentemente adotado por países exportadores de recursos minerais, notadamente petróleo. A experiência pioneira, do Kuwait, data dos anos 50. Somente nos anos 90, contudo, esses fundos se popularizaram. Países dos mais diferentes continentes, regimes de governo e graus de desenvolvimento vêm instituindo fundos na direção do que hoje se considera como as melhores práticas internacionais.

Como bem explicou a Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 5.940, de 2009, que deu origem ao PLC sob análise, a receita gerada pelo petróleo possui peculiaridades que requerem um tratamento diferenciado. O fato de o petróleo ser um recurso finito e não renovável faz com que seja aconselhável poupar parte das receitas geradas oriundas de sua exploração, para que gerações futuras possam também usufruir dessa riqueza.

Há, dessa forma, mérito em se instituir um fundo soberano para acumular parte das receitas do petróleo. Propomos, entretanto, algumas alterações pontuais, com o objetivo de atender ao princípio de eficiência, previsto em diversos dispositivos da Constituição Federal, como nos arts. 37 e 44.

Julgamos que a destinação prevista dos recursos é mais do que meritória. Devemos reconhecer, entretanto, que a pobreza no Brasil é, em grande parte, decorrente da excessiva carga de impostos, diretos e indiretos. Por isso, propomos emenda prevendo que indivíduos reconhecidamente pobres serão ressarcidos pelos tributos diretos e indiretos que pagam.

O PLC proíbe a remuneração dos membros do Conselho Deliberativo do Fundo Social. Não consideramos justa essa proibição. A participação no Conselho demandará tempo de seus membros, além de implicar assunção de responsabilidades e obrigação de prestação de contas. Por mais honrosa que seja a participação nesses órgãos, a ausência de remuneração afasta potenciais membros que poderiam cumprir, até com maior

competência, as atribuições previstas na Lei. No caso do Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social, cujos membros serão Ministros de Estado, a ausência de remuneração não é tão problemática, tendo em vista que a participação no Comitê pode ser interpretada como uma atribuição do cargo.

A União poderá participar, com recursos do FS, de fundo de investimento específico. O PLC não faz restrição às áreas para as quais esses fundos poderão atuar. O ideal será aplicar esses recursos nos setores exportadores, que tendem a perder competitividade com o aumento das exportações do petróleo, e a conseqüente apreciação do câmbio. Por isso, apresentamos emenda limitando a aplicação de recursos do fundo de investimento específico em atividades diretamente ligadas à indústria do petróleo.

Igualmente com o objetivo de aumentar a produtividade dos demais setores da economia, propomos que os recursos do fundo social sejam também aplicados em infraestrutura.

Por fim, julgamos parcialmente meritória a proposta de priorizar os municípios que apresentam Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo da média nacional. No caso de programas destinados à redução da pobreza, os municípios com baixo IDH deveriam, de fato, ter prioridade no recebimento de recursos. Igualmente é importante que esses municípios recebam mais verbas para a educação básica. Entretanto, para projetos destinados a financiar desenvolvimento em ciência e tecnologia, ou para preservação ambiental, entendemos que outros critérios de alocação são mais relevantes, como a capacidade dos centros de pesquisa existentes ou o bioma a ser conservado.

Em relação às emendas apresentadas, destaca-se que, com exceção da Emenda nº 12, todas elas propõem alguma forma de direcionamento dos recursos do Fundo. Acreditamos que o PLC já contempla um número suficiente de áreas. Adicionalmente, propomos que parte dos recursos seja aplicada também em infraestrutura, como forma de atenuar os impactos negativos da exportação do petróleo sobre a competitividade da indústria e agricultura nacional.

No caso da Emenda nº 12, entendemos que não é necessária a presença de representante de entidade de representação dos municípios no Comitê de Gestão Financeira, tendo em vista suas atribuições.

Somos favoráveis, contudo, ao aproveitamento parcial das Emendas nº 1 e 5, que propõem um direcionamento mínimo dos recursos para a educação pública. Adaptamos o conteúdo das emendas para impor que o direcionamento mínimo inclua também investimento em infraestrutura. Também concordamos com a denominação “proteção ao meio ambiente” em vez de “mitigação e adaptação às mudanças climáticas”. Entendemos que proteção ao meio ambiente é um termo mais abrangente, preciso e, principalmente, menos controverso. Há um amplo debate acadêmico para determinar se a Terra está, de fato, se aquecendo. Consideramos improdutivo condicionar o uso dos recursos do Fundo Social a esse debate.

III – VOTO

Diante do exposto, somos favoráveis à aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2010, com as seguintes emendas.

Emenda nº – CCJ

Insira-se o seguinte § 1º ao art. 1º, renumerando-se os demais, e dê-se ao *caput* do art. 1º e ao § 1º do art. 4º do Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2010, a seguinte redação:

“**Art. 1º** Fica criado o Fundo Social – FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de infraestrutura, de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da saúde pública, da ciência e tecnologia e de proteção ao meio ambiente.

§ 1º Dos recursos para o desenvolvimento social e regional previstos no *caput*, pelo menos setenta por cento deverão ser aplicados em programas e projetos nas áreas de infraestrutura e de desenvolvimento da educação.

.....”

“**Art. 4º**

.....

§ 1º

“**Art. 49**.....

.....

§ 3º Nos blocos do pré-sal licitados antes de 31 de dezembro de 2009, a parcela dos *royalties* que cabe à administração direta da União será destinada integralmente ao fundo de natureza contábil e financeira, criado por lei específica, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de infraestrutura, de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da saúde pública, da ciência e tecnologia e de proteção do meio ambiente, vedada sua destinação aos órgãos específicos de que trata este artigo.”(NR)

“**Art. 50**.....

.....

§ 4º Nos blocos do pré-sal licitados antes de 31 de dezembro de 2009, a parcela da participação especial que cabe à administração direta da União será destinada integralmente ao fundo de natureza contábil e financeira, criado por lei específica, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de infraestrutura, de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da saúde pública, da ciência e tecnologia e de proteção do meio ambiente, vedada sua destinação aos órgãos específicos de que tratam os incisos I e II do § 2º deste artigo.”(NR)

§ 2º

Emenda nº – CCJ

Dê-se ao art. 3º do Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2010, a seguinte redação:

“**Art. 3º** Cinco por cento, no mínimo, dos recursos a serem aplicados no combate à pobreza serão destinados a um fundo específico, que terá por objetivo aumentar o valor das aposentadorias, pensões e benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social entre 2007 e 2010, reajustando seu valor acima da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, nos termos da Lei.

.....”

Emenda nº – CCJ

Exclua-se a expressão “federais” do art. 9º do Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2010.

Emenda nº – CCJ

Insira-se o seguinte art. 4º no Capítulo I do Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2010, renumerando os demais:

“Art. 4º Dos recursos referentes a programas e projetos que têm por finalidade combater a pobreza, previstos no art. 1º, vinte por cento serão pagos em espécie a cidadãos reconhecidamente pobres, observado o limite máximo correspondente ao valor que esses cidadãos gastam, em média, com o pagamento de tributos diretos e indiretos.

§ 1º O regulamento definirá os critérios para determinar os indivíduos reconhecidamente pobres, bem como os parâmetros e a forma utilizada para calcular quanto um indivíduo reconhecidamente pobre gasta, em média, com o pagamento de tributos diretos e indiretos.

§ 2º O Fundo Social poderá alocar parcela acima de vinte por cento, observado o limite máximo por cidadão reconhecidamente pobre previsto no *caput*.”

Emenda nº – CCJ

Exclua-se o § 2º do art. 13 do Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2010, renumerando-se os demais.

Emenda nº – CCJ

Insira-se o seguinte § 7º ao art. 11 do Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2010:

“Art. 11

.....”

§ 7º **Sessenta por cento, no mínimo**, dos recursos do fundo de investimento deverão ser aplicados em áreas não diretamente relacionadas à indústria do petróleo.”

Emenda nº – CCJ

Dê-se ao § 6º do art. 13 do Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2010, a seguinte redação:

“Art. 13.

.....”

§ 6º Para o cumprimento do disposto no § 5º, deverá ser considerado o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH do município, com prioridade aos municípios com IDH abaixo da média nacional para a aplicação de recursos em programas e projetos destinados ao combate à pobreza e à educação básica.

.....”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator