



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 610, DE 2013

De PLENÁRIO, em substituição às COMISSÕES DE SERVIÇOS DE INFRA-ESTRUTURA, EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, E DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2013 (Projeto de Lei nº 323, de 2007, na origem), do Deputado Brizola Neto, que *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, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010; e dá outras providências.*

RELATOR: Senador EDUARDO BRAGA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 41, de 2013 (Projeto de Lei nº 323, de 2007, na origem), visa a dar conteúdo prático ao disposto no inciso VI do art. 214 da Constituição Federal (CF), que determina o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. Igualmente, viabiliza recursos para garantir o direito à saúde, nos termos do art. 196 da Carta Magna.

O PLC é oriundo do Projeto de Lei nº 323, de 2007, do Deputado Brizola Neto, ao qual tramitaram apensadas diversas proposições, incluindo o PL nº 5.500, de 2013, de autoria do Poder Executivo, submetido ao Congresso Nacional em regime de urgência, nos termos do § 1º do art. 64 da CF.

No Senado Federal, o PLC que ora se examina tramita desde 26 de junho de 2013, em regime de urgência, conforme o Requerimento nº 178, de 2013.

O objetivo da proposição é vincular à educação e à saúde, em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na CF, parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.

De acordo com o PLC, serão destinadas exclusivamente para as áreas de educação e de saúde públicas, na forma do regulamento, as receitas da administração direta da União e as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes dos *royalties* e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, e que sejam relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção de que tratam as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva. Esses recursos serão aplicados na proporção de 75% para a área de educação e 25% para a área de saúde.

Além disso, até que sejam atingidas as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação, serão aplicados em educação pública cinquenta por cento dos recursos do Fundo Social de que trata o art. 47, da citada Lei nº 12.351, de 2010.

Serão também destinadas à educação pública e à saúde as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o art. 36, da Lei nº 12.351, de 2010, as quais terão como base estimativas oficiais publicadas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Adicionalmente, as receitas da União provenientes dos *royalties* e da participação especial, vinculadas nos termos da proposição, serão distribuídas de

forma prioritária aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que determinarem a aplicação exclusiva de suas receitas de *royalties* e de participação especial em educação e saúde.

O PLC estabelece, ainda, que os recursos dos *royalties* e da participação especial destinados à União, provenientes do regime de concessão de que trata a Lei nº 9.478, de 1997, na área do pré-sal, cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido antes de 3 de dezembro de 2012, serão destinados ao Fundo Social.

O PLC promove, também, alteração na Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, para permitir a utilização de recursos oriundos de compensações financeiras no custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive remuneração de profissionais do magistério que se encontrem em efetivo exercício.

Por fim, a proposição prevê que o percentual mínimo, a ser definido pelo Conselho Nacional de Política Energética, do excedente em óleo da União nos contratos em regime de partilha de produção não poderá ser inferior a sessenta por cento.

II – ANÁLISE

O PLC em análise materializa e torna efetivo o amplo consenso construído no País sobre a prioridade necessária para as políticas sociais, sem as quais não poderemos avançar no projeto de desenvolvimento com justiça social.

O Plano Nacional de Educação, que ora discutimos nesta Casa, tem como uma de suas metas incrementar o investimento público em educação, de modo a atingir, no setor, até o final de sua vigência, o patamar correspondente a

10% do produto interno bruto (PIB). Ao apontar a fonte de parte desses recursos, o PLC nº 41, de 2013, dá materialidade a essa meta.

Esse acréscimo de recursos, associado às demais estratégias previstas no PNE, é requisito fundamental para assegurar a expansão da cobertura na educação infantil e no ensino médio, etapas cuja universalização é determinada pela Constituição Federal para o ano de 2016. É essencial também para melhorar a qualidade da educação básica como um todo, expandindo a escola de tempo integral e valorizando a carreira do magistério, além de ampliar o acesso à educação profissional para os nossos jovens.

Não temos dúvidas, portanto, sobre a importância do PLC nº 41, de 2013. O nível atual do investimento em educação não nos permitirá alcançar os níveis de qualidade que outras nações exibem na formação dos cidadãos e do capital humano. Como exemplo, citamos recente relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que aponta que o investimento por aluno no Brasil, apesar de ter aumentado nos últimos anos, continua bem abaixo do que se investe em países como Finlândia, França, Israel, Portugal, e corresponde a 1/3 da média do investimento por aluno observada no conjunto dos países da OCDE.

Como se sabe, os recursos do petróleo são finitos. É necessário, pois, garantir que seu aproveitamento não fique restrito à atual geração. As gerações futuras também têm o direito de usufruir dessa riqueza. A Lei nº 12.351, de 2010, ao instituir o Fundo Social, já havia feito um grande avanço nesse sentido. Mas isso não foi suficiente.

Na área da saúde, também são históricas as demandas pela ampliação dos recursos. Assim como a educação, trata-se de campo prioritário, que requer o compromisso efetivo do Estado para consolidar, com qualidade, o modelo universalista preconizado no desenho do sistema único que a Constituição de 1988 assegurou.

A Emenda Constitucional nº 29, de 2000 (EC 29), acrescentou dispositivos ao art. 198 da Carta Magna, com a finalidade de definir os recursos que deveriam ser aplicados em saúde pelos diferentes entes federados. De acordo com as regras inicialmente estabelecidas pela EC 29, a União deveria aplicar, em ações e serviços de saúde, um valor correspondente ao montante aplicado no exercício financeiro do ano anterior, acrescido da variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB). A contrapartida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios foi definida pelo art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), acrescentado pela EC 29.

Embora represente um avanço em relação à definição dos valores mínimos que deverão ser aplicados no financiamento do SUS, a EC 29, por si, não satisfaz plenamente as expectativas no tocante a vários aspectos relacionados com o aporte e a destinação dos recursos. Boa parte dos Estados e um número razoável de Municípios deixaram, sistemática ou recorrentemente, de cumprir as determinações da EC 29, sob o argumento de que ela carecia de regulamentação. Essa situação foi frequentemente agravada pela prática de aplicação de recursos para pagamento de ações e serviços que não fazem parte daqueles definidos na Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 – a Lei Orgânica da Saúde – como ações e serviços integrantes do SUS.

Tampouco a esperada regulamentação da EC 29, mediante a Lei Complementar (LC) nº 141, de 13 de janeiro de 2012, resultou em melhora significativa do financiamento da saúde. No tocante à parte que cabe à União, a lei praticamente nada alterou, uma vez que manteve a sistemática que vinha sendo adotada e que já se mostrava insuficiente para cobrir as necessidades do SUS. Dessa maneira, os recursos provenientes dos *royalties* do petróleo e do gás natural, conforme propõe o PLC nº 41, de 2013, certamente concorrerão para que o orçamento do setor saúde seja fortalecido e a população brasileira melhor atendida.

Além disso, sob o ponto de vista econômico, assegura-se uma fonte de recursos que se vislumbra crescente, principalmente ao final da década.

Adicionalmente, considerando as finanças públicas, a proposta é salutar, pois a maior parte da arrecadação dos *royalties* e da participação especial não está atualmente vinculada a qualquer tipo de despesa.

O texto oriundo da Câmara dos Deputados, que chega a esta Casa com a celeridade que as questões prioritárias devem receber, vincula as receitas de *royalties* e participações especiais à educação e à saúde públicas, respondendo ao anseio da sociedade brasileira. Ao fazê-lo, entretanto, o PLC 41, de 2013, oferece uma redação que pode vir a ser questionada pelos diversos atores envolvidos, levando ao aprofundamento da judicialização do debate sobre *royalties*, que não será bom para as áreas sociais que tanto queremos melhorar.

Nesse sentido, apresentamos substitutivo à proposição com o fito de promover adequações que a coloquem em sintonia com a atual legislação e com o debate travado nesta Casa, e nas ruas, em torno da utilização dos recursos do petróleo para as áreas sociais.

Em primeiro lugar, nosso substitutivo retira da proposição a referência à noção de “declaração de comercialidade”. Fazemos isso por considerarmos que a matéria ganhará mais consistência jurídica se os mandamentos da lei se referirem aos contratos celebrados, e não a qualquer outro conceito passível de questionamento futuro, especialmente pelas partes que têm expectativas em relação a contratos já firmados. Pelas mesmas razões, suprimimos a vinculação de recursos decorrentes de acordos de individualização da produção, conforme previa o PLC 41, de 2013, e a definição do percentual mínimo do óleo excedente para a União nos contratos de partilha.

Outra importante modificação que oferecemos refere-se ao direcionamento diretamente para a educação pública dos recursos dos *royalties* e da participação especial destinados à União, provenientes de campos sob o regime de concessão, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, cujos contratos

foram celebrados antes de 3 de dezembro de 2012, quando oriundos da produção realizada no horizonte geológico denominado pré-sal. Nos termos do art. 3º do PLC estes recursos seriam destinados ao Fundo Social.

Além desses recursos, também serão direcionados à educação e à saúde públicas, nos termos do substitutivo, cinquenta por cento dos rendimentos do Fundo Social, sem nenhum condicionamento. Os recursos serão distribuídos entre as duas áreas na proporção de 75% para a primeira e de 25% para a segunda.

Para tornar consistente com as necessidades dos entes federativos à ampliação dos recursos para a educação, excetuamos da vedação financiar com recursos recebidos por Estados, Distrito Federal e Municípios, provenientes de royalties e participação especial, o pagamento de remuneração de profissionais do magistério em atuação na rede pública de ensino, limitado a 60% por cento desses recursos.

Observe-se, ainda, que os recursos das fontes de que trata a proposição serão aplicados em educação em acréscimo às atuais vinculações constitucionais de recursos para essa área, garantindo-se verdadeiramente um incremento de recursos e não apenas a substituição das atuais fontes.

Por fim, no que se refere aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição, não vislumbramos óbices à aprovação da matéria, tanto na forma do PLC 41, de 2013, quanto nos termos do substitutivo que oferecemos.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2013, na forma do seguinte Substitutivo:

Emenda nº 1 – Plen

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 41, DE 2013 (SUBSTITUTIVO)

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, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do *caput* do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei 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.

Art. 2º Para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do *caput* do art. 214 e do disposto no art. 196 da Constituição Federal, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma do regulamento, os seguintes recursos:

I - as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos *royalties* e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

II - as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos *royalties* e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de

cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

III – 50% (cinquenta por cento) dos rendimentos dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

§ 1º As receitas de que trata o inciso I serão distribuídas de forma prioritária aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que determinarem a aplicação da respectiva parcela de receitas de *royalties* e de participação especial com a mesma destinação exclusiva.

§ 2º As receitas de que trata o inciso II poderão ser aplicadas no custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública, limitado a 60% (sessenta por cento) do total, não se aplicando a tais despesas a vedação contida no *caput* do art. 8º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

§ 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão os recursos previstos nos incisos I e III deste artigo no montante de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e de 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde.

Art. 3º Os recursos dos *royalties* e da participação especial destinados à União, provenientes de campos sob o regime de concessão, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido antes de 3 de dezembro de 2012, quando oriundos da produção realizada no horizonte geológico denominado pré-sal, localizados na área definida no inciso IV do *caput* do art. 2º da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, serão destinados da seguinte forma:

I – 50% (cinquenta por cento) para a educação pública, com prioridade para a educação básica, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação; e

II – 50% (cinquenta por cento) para o Fundo Social previsto no art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

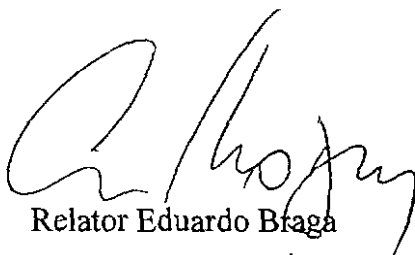
Parágrafo único. Uma vez atingidas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, os recursos de que trata o *caput* serão integralmente destinados ao Fundo Social, previsto no art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

Art. 4º Os recursos destinados para as áreas de educação e saúde na forma do art. 2º serão aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,

Presidente



Relator Eduardo Braga

Publicado no DSF, de 03/07/2013.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal - Brasília-DF

OS: 13501/2013