

PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA 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 **JOSÉ PIMENTEL**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 594, de 2011, da autoria conjunta de vários Senadores.

A proposição trata da destinação dos recursos arrecadados com a produção de petróleo, gás natural e outros 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, Desenvolvimento da Educação Básica e da Inovação (FUNPEI), que aplicará estes recursos na Educação Básica e na inovação tecnológica (art. 1º).

O art. 2º do PLS define os recursos do FUNPEI, e o art. 3º, como eles serão aplicados. O art. 4º determina ao Poder Executivo que crie um Comitê de Gestão Executiva e Financeira para administrar o FUNPEI, além de estipular parte de sua composição.



A Seção III do Projeto, que abrange dos arts. 5º a 9º, dispõe sobre a acumulação do patrimônio do FUNPEI.

A Seção IV promove alterações nas Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, de forma a redirecionar os recursos oriundos da exploração do petróleo e do gás natural.

A proposição foi apreciada pela Comissão de Educação e recebeu Parecer pela aprovação, com emendas. Depois de apreciada por esta CCJ, está determinada a continuidade do trâmite legislativo pela Comissão de Assuntos Econômicos e pela Comissão de Serviços de Infraestrutura – esta última, para deliberar terminativamente.

Foram apresentadas oito emendas ao Projeto de Lei. A Emenda nº 1, do Senador Wellington Dias, foi rejeitada pela Comissão de Educação, enquanto as Emendas de nºs 2 a 8, todas do Senador Paulo Bauer, foram acolhidas por aquele colegiado.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 101, incisos I e II, alínea “m”, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), examinar a matéria quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, assim como emitir parecer, sobre o mérito, pois a proposição trata de bens do domínio da União.

Preliminarmente, é manifestamente inconstitucional, Projeto de Lei de iniciativa parlamentar, que tem como finalidade a criação de fundos, cuja iniciativa é privativa do Poder Executivo, por força do contido no art. 61, §1º, inciso II, letra “e”, da Constituição Federal e o PLS nº 594 de 2011, determina ao Poder Executivo que crie órgão – o Comitê de Gestão Executiva e Financeira para administrar o FUNPEI – e, não satisfeita, define parte da sua composição (art. 4º do PLS nº 594, de 2011).



Com efeito, o citado dispositivo assim determina:

“Art. 61.....
.....

§ 1º São de iniciativa do Presidente da República as leis que:
.....

II – disponha sobre:
.....

e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e Órgãos da
Administração Pública”.
.....

Ademais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a
matéria, também é pacífica, *verbis*:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 202 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. LEI ESTADUAL N. 9.723. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PÚBLICO. APLICAÇÃO MÍNIMA DE 35% [TRINTA E CINCO POR CENTO] DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS. DESTINAÇÃO DE 10% [DEZ POR CENTO] DESSES RECURSOS À MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 165, INCISO III, E 167, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Preliminar de inviabilidade do controle de constitucionalidade abstrato. Alegação de que os atos impugnados seriam dotados de efeito concreto, em razão da possibilidade de determinação de seus destinatários. Preliminar rejeitada. Esta Corte fixou que “a determinabilidade dos destinatários da norma não se confunde com a sua individualização, que, esta sim, poderia convertê-lo em ato de efeitos concretos, embora plúrimos” [ADI n. 2.135, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 12.5.00]. 2. A lei estadual impugnada consubstancia lei-norma. Possui generalidade e abstração suficientes. Seus destinatários são determináveis, e não determinados, sendo possível a análise desse texto normativo pela via da ação direta. Conhecimento da ação direta. 3. A lei não contém, necessariamente, uma norma; a norma não é necessariamente emanada mediante uma lei; assim temos três combinações possíveis: a lei-norma, a lei não norma e a norma não lei. Às normas que não são lei correspondem leis-medida [Massnahmegesetze], que configuram ato administrativo apenas completável por agente da Administração, portando em si mesmas o resultado específico ao qual se dirigem. São leis apenas em



sentido formal, não o sendo, contudo, em sentido material. **4. Os textos normativos de que se cuida não poderiam dispor sobre matéria orçamentária. Vício formal configurado - artigo 165, III, da Constituição do Brasil - iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo das leis que disponham sobre matéria orçamentária. Precedentes.** 5. A determinação de aplicação de parte dos recursos destinados à educação na “manutenção e conservação das escolas públicas estaduais” vinculou a receita de impostos a uma despesa específica - afronta ao disposto no artigo 167, inciso IV, da CB/88. 6. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do artigo 202 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como da Lei estadual n. 9.723, de 16 de setembro de 1.992.

(ADI 820, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2007, DJe-036 DIVULG 28-02-2008 PUBLIC 29-02-2008 EMENT VOL-02309-01 PP-00065) [grifamos]

Registre-se, ainda, que de acordo com o art. 165, § 9º, Inciso II, da Constituição Federal, cabe à Lei Complementar de iniciativa do Poder Executivo, estabelecer normas de Gestão Financeira e Patrimonial da Administração Direta e Indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento dos fundos.

Em relação ao mérito do PLS, em seus aspectos econômicos e financeiros, julgamos que a pretensão de criar um Fundo do Petróleo para Formação de Poupança, Desenvolvimento da Educação Básica e da Inovação (FUNPEI) é desnecessária, tendo em vista que a Lei nº 12.858, de 09 de setembro de 2013, garante expressivo acréscimo de recursos para a educação, destinando 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.

A área de saúde também foi adequadamente contemplada pela Lei nº 12.858, de 09 de setembro de 2013. Portanto, inexistente qualquer justificativa para alterar o equilíbrio de aplicação 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.



III – VOTO

Diante do exposto, opinamos pela regimentalidade, mas pela injuridicidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei do Senado nº 594, de 2011, e, no mérito, votamos pela sua prejudicialidade e pelo encaminhamento da proposição ao Presidente do Senado Federal, para que, por despacho, determine seu arquivamento definitivo, em obediência ao disposto no § 1º do art. 101 do Regimento Interno.

Sala da Comissão, de outubro de 2013.

, Presidente

, Relator

