

*Parecer profundo em Plenário, em
12/12/10, às 21h 12min*

**PARECER DE PLENÁRIO ÀS ALTERAÇÕES FEITAS NO SENADO
FEDERAL AO SUBSTITUTIVO APROVADO NA CÂMARA DOS
DEPUTADOS AO PROJETO DE LEI N.º 5.940, DE 2009, QUE CRIA
O FUNDO SOCIAL – FS**

**SUBSTITUTIVO DO SENADO FEDERAL AO PROJETO DE LEI
DA CÂMARA N.º 7, DE 2010 (PL n.º 5.940, DE 2009 - CD)**

Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social (FS) e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências.

Autor: Do SENADO FEDERAL

Relator: Deputado ANTÔNIO PALOCCI

I - RELATÓRIO

Em revisão pelo Senado Federal, o Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei n.º 5.940/09 (Projeto de Lei da Câmara n.º 7, de 2010, no Senado), que trata da criação do Fundo Social, foi aprovado naquela Casa na forma de novo Substitutivo.

Ao examinar a matéria, o Senado Federal ratificou quase em sua totalidade o conteúdo específico do Substitutivo ao Projeto de Lei n.º 5.940/09 aprovado na Câmara dos Deputados que tratou da criação e da regulamentação do Fundo Social.

O Senado Federal incluiu ainda em seu Substitutivo dispositivos com as regras a serem observadas na exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, além de propor alterações na Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, relacionadas à distribuição de royalties e participações especiais na exploração de petróleo e gás na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

A matéria retorna, portanto, a esta Casa para se deliberar, nos termos do Regimento Comum, sobre as mudanças processadas no Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei n.º 5.940/09 (Projeto de Lei da Câmara n.º 7, de 2010, no Senado).

É o relatório.

II - PARECER

Precede à apreciação de mérito do Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei n.º 5.940/09 (PL da Câmara n.º 7, de 2010, no Senado), o exame de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como de compatibilidade da matéria ali tratada com a legislação básica que disciplina a gestão da atividade orçamentária e financeira na administração pública.

Os dispositivos do Substitutivo do Senado Federal não apresentam vícios de inconstitucionalidade, material e formal, inclusive quanto à iniciativa legislativa, estando em conformação com os princípios e regras do ordenamento jurídico vigente. Os dispositivos da proposição também não discrepam dos preceitos da Lei Complementar n.º 95, de 1998, no que concerne à técnica legislativa e à redação empregadas.

Não há maiores óbices de natureza financeira ao exame de mérito da matéria. As mudanças feitas no Senado Federal não colocam em risco o equilíbrio intertemporal das contas públicas, apenas estabelecem novas prioridades alocativas dos recursos do Fundo Social em programas e projetos por ele financiados, especialmente na área de educação, cujo mérito

analisaremos oportunamente. Não há ainda entraves dessa ordem em relação aos demais dispositivos no Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei n.º 5.940/09 (PL da Câmara n.º 7, de 2010, no Senado), nas regras assentadas para a exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, como na nova regra de distribuição de royalties e participações especiais na exploração de petróleo e gás na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, sobre as quais nos pronunciaremos no exame de mérito.

Passamos, preliminarmente, ao exame de mérito das modificações feitas no Senado Federal especificamente nos dispositivos que regulamentam a criação do Fundo Social.

A primeira mudança feita pelo Senado Federal, com a qual concordamos, deu-se no art. 1º do Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados ao PL n.º 5.940/09 (art. 47 do Substitutivo aprovado na Casa Revisora), com a inclusão da área do esporte entre as potenciais beneficiárias dos recursos do Fundo Social, além de deixar claro que a área de meio ambiente também será destinatária de tais recursos, como estaria parcialmente subentendido no contexto das ações associadas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Diante disto, estamos propondo a supressão do inciso V do art. 47 da proposição aprovada no Senado Federal, que inclui a área de previdência entre aquelas beneficiadas pelos recursos do Fundo Social. A medida é consentânea com a natureza do Fundo e com a estratégia estabelecida de privilegiar a destinação de seus recursos para programas e projetos bem definidos do ponto de vista temporal e de resultados objetivos, visando à adequada aferição de sua eficácia.

Ainda em relação ao art. 47 da proposição do Senado Federal, somos forçados a propor ao exame do Plenário uma emenda de redação no teor de seu § 2º, que manda aplicar 50% da receita auferida pelo Fundo Social em educação, dos quais 80% serão destinados à educação básica e infantil.

Estamos sugerindo emenda de redação no dispositivo assinalado para harmonizá-lo com a regra de ouro estabelecida no art. 51 da proposição que estabelece de modo restritivo que os recursos destinados às

finalidades estabelecidas no *caput* do art. 47, já do conhecimento de todos nesta Casa, serão resultantes do retorno do capital aplicado à conta do referido Fundo Social, em absoluta harmonia também com as melhores práticas internacionais em situações análogas. Assim, a redação do § 2º do art. 47 passa a ter o seguinte teor:

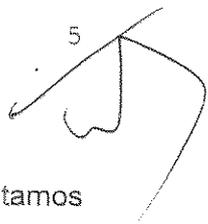
“Art. 47.

.....

§ 2º *Do total da receita a que se refere o art. 51 auferida pelo Fundo de que trata o caput, 50% (cinquenta por cento) devem ser aplicados em programas direcionados ao desenvolvimento da educação, pública, básica e superior, sendo o mínimo de 80% (oitenta por cento) destinado à educação básica e infantil.”*

Não se discute a importância da educação na formação e qualificação do capital humano para a competitividade do produto nacional e no contexto mais amplo do desenvolvimento da sociedade nacional. Mas é sempre oportuno lembrar que os recursos do Fundo Social – finitos por definição –, e sujeitos às volatilidades naturais dos preços do petróleo, não devem financiar gastos correntes permanentes mesmo nas áreas eleitas no *caput* do art. 47 da proposição. Da mesma forma, os recursos provenientes dos rendimentos financeiros do FS devem ser direcionados para programas e projetos com clara definição de metas, prazos de execução, metodologia de avaliação e análise dos impactos nas áreas de intervenção. A seleção, pois, dos projetos financiados com os recursos do Fundo Social deve ser uma decisão *ad hoc*, sustentada na qualidade de tais projetos e em sua importância para o País, em qualquer das áreas assinaladas na proposição.

O art. 49 do Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei n.º 5.940/09 (PL da Câmara n.º 7, de 2010, no Senado) relaciona os recursos do Fundo Social. Registra-se apenas que o Senado Federal manteve no § 1º do citado art. 49 de seu Substitutivo o conteúdo do § 1º do art. 4º no Substitutivo da Câmara dos Deputados, seu correspondente, mas alterou para melhor a redação que lhe demos nesta Casa. O mencionado § 1º do art. 49 do Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei n.º 5.940/09 (PL da Câmara n.º 7, de 2010, no Senado) assegura integralmente ao Fundo Social os recursos que cabem à administração direta da União na partilha dos royalties e da participação especial pela exploração e produção de petróleo nas áreas



localizadas no pré-sal, submetidas ao regime de concessão. Estamos propondo, no entanto, emenda de redação para harmonizar e ajustar a redação dos §§ 3º e 4º, respectivamente, dos arts. 49 e 50 da Lei n.º 9.478/97, à redação que foi dada no *caput* do art. 47 do Substitutivo do SF, para evidenciar que o fundo a que se refere aqueles dispositivos dos artigos da Lei n.º 9.478/97 é o Fundo Social a que se refere a presente proposição. Fica assim a nova redação dos citados dispositivos:

“Art. 49.
.....

§ 1º A Lei n.º 9.478, de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.49.
.....

§ 3º Nas áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão, 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 combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, vedada sua destinação aos órgãos específicos de que trata este artigo.”(NR)

“Art. 50.
.....

§ 4º Nas áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão, 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 combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às

mudanças climáticas, vedada sua destinação aos órgãos específicos de que trata este artigo." (NR)

....."

Os §§ 6º e 7º do art. 13 do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei n.º 5.940/09 foram suprimidos na redação do correspondente art. 58 do Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei n.º 5.940/09 (PL da Câmara n.º 7, de 2010, no Senado). Não nos opomos à supressão daqueles dispositivos, que tratavam de criar restrições desnecessárias na aplicação dos recursos do Fundo Social.

Ainda em relação à regulamentação do Fundo Social, estamos suprimindo o art. 65 do Substitutivo ao Projeto de Lei n.º 5.940/09, que trata da constituição de fundo específico com recursos do Fundo Social para permitir a recomposição das aposentadorias, pensões e benefícios superiores ao salário mínimo pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), tendo em vista a supressão do inciso V do *caput* do art. 47, sobre a qual já nos pronunciamos.

Feitas as considerações acima sobre as mudanças processadas no Senado Federal sobre o Fundo Social, devemos dizer que concordamos, em linhas gerais, com os demais dispositivos do Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei n.º 5.940/09 (PL da Câmara n.º 7, de 2010, no Senado), que estabelecem as regras para a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, além de propor alterações na Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, relacionadas à distribuição de royalties e participações especiais na exploração de petróleo e gás na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

Contudo, estamos recomendando, pelos motivos abaixo assinalados, a supressão do *caput* e parágrafos do art. 64 do Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei n.º 5.940/09 (PL da Câmara n.º 7/2010, no Senado). Trata-se da repartição aos Estados, Distrito Federal e Municípios, segundo os mesmos critérios do FPE e do FPM, dos royalties e das participações especiais oriundos dos contratos de partilha de produção ou de concessão a que se refere a Lei n.º 9.478, de 1997, referentes à exploração petrolífera na plataforma continental. Os dispositivos estabelecem ainda que compete à União a compensação financeira aos Estados e Municípios que

sofrerem redução de suas receitas, utilizando para isto os recursos que lhe cabe oriundos da participação em royalties e participações especiais e do que lhe couber em lucro em óleo, no regime de concessão ou no regime de partilha de produção.

Mesmo reconhecendo a legitimidade da discussão de novo arcabouço institucional para a distribuição de recursos entre os Estados, Distrito Federal e os Municípios, oriundos da exploração e da produção de petróleo e de gás, com as perspectivas econômicas que se abrem com as descobertas de petróleo de elevado potencial e risco mais baixo na área do pré-sal da plataforma continental, entendemos que as lideranças políticas e as partes ainda não chegaram a um ponto de consenso que permita evoluir com segurança para uma solução quase salomônica, que culmine na elaboração de uma proposição que contemple os legítimos interesses de todas as partes em contenda.

De outra parte, discordamos da decisão de transferir à União a incumbência de compensar financeiramente os Estados e Municípios pela redução futura das respectivas participações nos recursos provenientes dos royalties e das participações especiais oriundos dos contratos de partilha de produção ou de concessão a que se refere a Lei n.º 9.478, de 1997. Da forma proposta, estaríamos inviabilizando a própria constituição do Fundo Social a que se refere a proposição, e, ainda, estaríamos desconsiderando os inevitáveis impactos macroeconômicos advindos da exploração econômica das novas e promissoras descobertas de petróleo e gás na área do pré-sal na plataforma continental, indo assim na contramão das experiências e práticas internacionais em situações análogas.

Em face do exposto, nosso voto é:

i) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei n.º 5.940/09 (PL da Câmara n.º 7 de 2010);

ii) pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei n.º 5.940/09 (PL da Câmara n.º 7 de 2010); e

iii) no mérito, pela aprovação do Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei n.º 5.940/09 (PL da Câmara n.º 7 de 2010), **com a**

supressão do inciso V do *caput* do art. 47, do art. 65 e do art. 64 do citado Substitutivo, observada as subemendas de redação do § 2º do art. 47 e do § 1º do art. 49 do Substitutivo do Senado Federal.

Sala das Sessões, em de de 2010.



Deputado ANTÔNIO PALOCCI
Relator

