



Nota Técnica n.º 7/2015

**EFEITOS DA MEDIDA CAUTELAR NA ADI
Nº 4917/DF E A FRUSTRAÇÃO DE
RECEITAS DECORRENTES DA
EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO
DESTINADAS À EDUCAÇÃO**

Claudio Riyudi Tanno

NOTA TÉCNICA Nº 7/2015**EFEITOS DA MEDIDA CAUTELAR NA ADI Nº 4917/DF E A FRUSTRAÇÃO DE RECEITAS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO DESTINADAS À EDUCAÇÃO****Introdução**

A presente nota técnica tem como finalidade analisar o efeito da legislação aplicável à destinação de recursos para educação pela exploração de petróleo, quando da elaboração da lei orçamentária e da sua execução. Tais valores têm sofrido descompasso em razão da adoção de hipóteses de estimativa de receitas distintas das normas aplicáveis quando da efetiva arrecadação, por força de liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal ao estado do Rio de Janeiro contra as novas regras de distribuição dos royalties e participações especiais devidos aos entes federados. Esta análise não leva em consideração eventuais frustrações decorrentes da exploração e de outros fatores conjunturais, tais como a redução no ritmo de investimentos no setor e a queda do preço de barril de petróleo.

Destinação de recursos decorrentes da exploração de petróleo às áreas de educação e saúde

A Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, estabeleceu vinculação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Nos termos do art. 2º do citado diploma legal, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde 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 recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação; e

IV - as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o art. 36 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

Das hipóteses previstas, a lei orçamentária de 2015 contempla apenas a parcela correspondente a 50% das destinações ao Fundo Social (inciso III), relativas a contratos celebrados sob o regime de concessão não incluídos no inciso I, ou seja, áreas em plataforma continental, cuja declaração de comercialidade ocorreram antes de 3 de dezembro de 2012 e áreas exploradas em terra. Essas receitas vinculam-se somente à educação pública, uma vez que são condicionadas ao cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014).

A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que trata dos contratos de concessão, define os percentuais de participação da União nas receitas de royalties ou de participação especial. Em todas as situações, os percentuais que cabem à União¹ são destinadas ao Fundo Social, deduzidas as parcelas vinculadas aos órgãos específicos da administração direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo. Tal ordenamento decorre de alterações implementadas pela Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012, que teve como finalidade determinar novas regras de distribuição, entre os entes da Federação, dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha.

Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4917/DF

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4917/DF resultou em medida cautelar do Supremo Tribunal Federal – STF que suspendeu a eficácia de diversos dispositivos da Lei nº 12.734/2012:

Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada em 15.3.2013, pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro contra ‘as novas regras de distribuição dos royalties e participações especiais devidos pela exploração do petróleo, introduzidas pela Lei Federal n.12.734/2012 (doc. n. 1). De forma específica, são impugnados os arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal n. 9.478/97, todos com a redação dada pela Lei Federal n. 12.734/2012. Nesta ação direta retoma-se a questão do veto à Lei n. 12.734/2012, que foi discutido no MS n. 31.816/DF.

Como consequência, foi restabelecida a redação original dos dispositivos contestados da Lei nº 9.478/1997. O texto anterior, relativo aos dispositivos em discussão, previa a destinação de recursos pela exploração de petróleo a diversos órgãos da União: Ministério da Defesa, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Ministério de Minas e Energia.

¹ Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997: royalties mínimos em plataforma continental: 20% (art. 48-II-f), royalties excedentes em plataforma continental: 20% (art. 49-II-f), royalties excedentes em terra: 25% (art. 49-I-d) e participação especial em terra e em plataforma continental: 44% (art. 50, §2º, inciso I, c/c art. 50-A).

A elaboração das lei orçamentárias de 2014 e 2015 adota a hipótese de queda da liminar e manutenção do texto promulgado da Lei nº 12.734/2012 e prevê para União a vinculação integral de recursos oriundos da exploração de petróleo ao Fundo Social, uma vez inexistente regulamentação acerca da destinação de recursos que cabem aos órgãos específicos da administração direta, dos quais 50% foram alocados no Ministério da Educação, por força do disposto no art. 2º, III, da Lei nº 12.858/2013, de aplicabilidade imediata.

Ocorre que a medida cautelar concedida pelo STF ainda opera efeitos e, dessa forma, a execução orçamentária condiciona-se também ao marco regulatório anterior, situação na qual, quando a exploração ocorre em áreas distintas do pré-sal e em terra (para pagamento de participações especiais), deixa de haver destinação à educação e os recursos são repassados aos órgãos da União anteriormente beneficiados.

Para as áreas do pré-sal, o art. 3º da Lei nº 12.858/2012² assegurou a destinação integral ao Fundo Social. Nesse caso, não houve questionamento da constitucionalidade do citado dispositivo legal, assim como aquele relativo à destinação dos royalties excedentes em terra destinados ao Fundo Social, deduzidas as parcelas vinculadas aos órgãos específicos da administração direta da União (art. 49, I, da Lei nº 9.478/1997).

Em termos gerais, a aplicação do novo marco regulatório destina recursos da União para o Fundo Social dos quais 50% são vinculados à educação. Os dispositivos da Lei nº 9.478/1997, alterados pela Lei nº 12.734/2012, atingidos pela liminar têm o texto anterior restabelecido, o que redundará na transferência de recursos para outros órgãos da administração direta da União, anteriormente beneficiados.

A distribuição de recursos para a área de educação em 2015, nas hipóteses resultantes da queda ou manutenção da liminar utilizadas, respectivamente, na estimativa de receitas da LOA 2015 e na execução orçamentária, é sumariada no quadro a seguir.

² 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 integralmente destinados ao Fundo Social previsto no art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

Quadro 1: LOA 2015 – Destinação de Recursos Decorrentes da Exploração de Petróleo para a Educação Pública

RECEITA	CONDICIONANTES		VINCULAÇÃO	
			SEM LIMINAR	COM LIMINAR
<ul style="list-style-type: none"> ▪ parcela que cabe à União das receitas provenientes dos royalties e da participação especial; ▪ regime de concessão; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ lavra em plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ áreas do pré-sal; ▪ declaração de comercialidade antes de 3/12/12; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ União (Fundo Social): 50% para educação 	
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ áreas distintas do pré-sal; ▪ declaração de comercialidade antes de 3/12/12; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ União (Fundo Social): 50% para educação 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ União (demais órgãos): não há vinculação
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ União (demais órgãos): não há vinculação 	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ lavra em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ royalties mínimos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ não há vinculação 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ não há vinculação
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ royalties excedentes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ União (Fundo Social): 50% para educação; ▪ União (demais órgãos): não há vinculação; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ União (Fundo Social): 50% para educação; ▪ União (demais órgãos): não há vinculação;
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ participação especial 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ União (demais órgãos): não há vinculação;

Fonte: Leis nºs 9.478/1997, 12.734/2012 e 12.858/2013.

A exploração em terra possui três possibilidades: a) os royalties mínimos são integralmente transferidos a estados e municípios, em qualquer hipótese (art. 48-I); b) os royalties excedentes não são afetados pela liminar e são transferidos à União na proporção de 25%, destinados ao Fundo Social, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da administração direta, nos termos do regulamento (art. 49-I-d); c) a participação especial é transferida à União na proporção de 45%, a ser destinada ao Fundo Social, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da administração direta, nos termos do regulamento do Poder Executivo (art. 50-§2º-I, c/c art. 50-A), com os efeitos da limiar, é transferida 50% para União, distribuída aos ministérios anteriormente beneficiados.

Os royalties e as participações especiais originários de áreas distintas do pré-sal, com declaração de comercialidade antes de 3/12/12, são transferidos à União na proporção de 20% (royalties mínimos e excedentes) e 45% (participação especial), destinados ao Fundo Social, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da administração direta, nos termos do regulamento. Com a liminar, restabelece-se a destinação aos ministérios anteriormente beneficiados, segundo a proporção de 20%, 40% e 50% para União, respectivamente, dos royalties mínimos, dos excedentes e da participação especial.

Nas áreas do pré-sal, com declaração de comercialidade antes de 3/12/12, prevalece a destinação integral dos recursos da União ao Fundo Social estabelecida no art. 3º da Lei nº 12.858/2013. Os percentuais aplicáveis são definidos como nas áreas distintas do pré-sal: 20% (royalties mínimos e excedentes) e 45% (participação

especial), sem os efeitos da liminar e 20%, 40% e 50%, respectivamente, dos royalties mínimos, dos excedentes e da participação especial, com a liminar.

Assim, para as áreas do pré-sal assegura-se destinação de recursos para a educação, embora em percentuais variáveis, o que guarda relação com a finalidade pretendida pelo legislador quando da elaboração da Lei nº 12.858/2013, que introduziu a vinculação para educação e saúde. Tal destinação deverá receber significativos acréscimos para as áreas com declaração de comercialidade a partir de 3/12/12, a serem exploradas sob os regimes de cessão onerosa e de partilha de produção. Nos demais casos a destinação de recursos para a educação poderá ser alterada em função da regulamentação que contemple os demais órgãos da administração direta, o que reduziria as receitas do Fundo Social.

Previsão e possíveis efeitos na lei orçamentária de 2015

A lei orçamentária de 2015 estima arrecadação de royalties e participação especial decorrente da exploração de petróleo de R\$ 45,1 bilhões, dos quais R\$ 14,0 estão destinados para União (Fundo Social) e, por consequência, R\$ 7,0 bilhões para educação, identificados com fonte de recursos específica: fonte 108 – Fundo Social – Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde, originários da fonte 142 – Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo ou Gás Natural.

São nove as naturezas de receita decorrentes do pagamento, pela exploração de petróleo e gás natural, de royalties mínimos, royalties excedentes e participação especial, agrupadas em três áreas: em terra, em plataforma do pré-sal e em plataforma diversa do pré-sal. Para 2015, a arrecadação refere-se ao regime de concessão com declaração de comercialidade anterior a 3/12/2012 para áreas em plataforma e em qualquer situação em terra, conforme demonstrado em quadro a seguir.

Quadro 2: LOA 2015 – Estimativa de Receitas pela Exploração de Petróleo e Parcela Destinada à Educação Pública

Valores em R\$

NATUREZA DE RECEITA				PARCELA DESTINADA À EDUCAÇÃO				Dispositivo da Lei nº 9.478/97
				LOA 2015		EXECUÇÃO 2015		
Royalties Mínimos	1	Em Terra - Qualquer Situação	904.285.899	-	0,0%	-	0,0%	art. 48-I
	2	Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Pré-Sal	3.425.362.776	342.536.278	10,0%	342.536.278	10,0%	art. 48-II
	3	Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Demais áreas	7.746.542.143	774.654.214	10,0%	-	0,0%	
Royalties Excedentes	4	Em Terra - Qualquer Situação	814.775.168	101.846.896	12,5%	101.846.896	12,5%	art. 49-I
	5	Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Pré-Sal	3.415.823.719	341.582.372	10,0%	683.164.744	20,0%	art. 49-II
	6	Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Demais áreas	7.648.104.570	764.810.457	10,0%	-	0,0%	
Participação Especial	7	Em Terra - Qualquer Situação	361.896.714	79.617.277	22,0%	-	0,0%	art. 50-§2º
	8	Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Pré-Sal	9.456.469.241	2.080.423.233	22,0%	2.364.117.310	25,0%	
	9	Declaração de Comercialidade antes de 3/12/2012 - Demais áreas	11.373.340.051	2.502.134.811	22,0%	-	0,0%	
TOTAL			45.146.600.281	6.987.605.538		3.491.665.228		

Fonte: Siafi

Para educação, verifica-se que a maior parte das receitas, R\$ 4,2 bilhões, provém de contratos de concessão em áreas distintas do pré-sal. As origens decorrentes de áreas do pré-sal somam R\$ 2,8 bilhões, submetidas ainda ao regime de concessão. A depender da manutenção ou queda da liminar impetrada no STF, a destinação de recursos para educação pode sofrer significativas variações. No presente momento, a medida cautelar ainda opera efeitos, o que suspende a aplicação, quando da execução orçamentária do exercício, de diversos dispositivos da Lei nº 9.478/1997, alterados pela Lei nº 12.734/2012.

A coluna execução 2015 evidencia os efeitos da liminar e da legislação aplicável à destinação de royalties e de participação especial pela exploração de petróleo para a área de educação. As principais perdas decorrem das áreas distintas do pré-sal, situação na qual a legislação anterior previa destinação a outros órgãos da União.

Execução da lei orçamentária de 2014

Em 2014, estimava-se a arrecadação de R\$ 6,7 bilhões para educação oriunda da transferência de royalties e de participações especiais, dos quais apenas R\$ 1,5 bilhão foi efetivamente arrecadado. Observa-se frustração das receitas totais da ordem de R\$ 7,4 bilhões, o que também afetou a destinação para a área de educação. No entanto, a legislação aplicável por força dos efeitos da liminar prepondera nessa destinação, de modo que os demais órgãos da União receberam recursos adicionais da ordem de R\$ 10,7 bilhões. O quadro a seguir evidencia a destinação de recursos das fontes do petróleo aos respectivos beneficiários, quando da previsão na LOA 2014 e da efetiva arrecadação.

Quadro 3: LOA 2014 – Estimativa e Arrecadação de Receitas Decorrentes da Exploração de Petróleo

Valores em R\$

BENEFICIÁRIO	FONTE	LOA 2014		EXECUÇÃO 2014	
TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	142	29.297.864.849	68,6%	21.653.582.453	61,3%
FUNDO SOCIAL	142	6.715.717.576	15,7%	1.483.104.870	4,2%
MINISTERIO DA EDUCACAO	108	6.715.717.576	15,7%	1.483.104.870	4,2%
DEMAIS ÓRGÃOS DA UNIÃO	142	0	0,0%	10.679.574.686	30,3%
TOTAL		42.729.300.002	100,0%	35.299.366.878	100,0%

Fonte: Siafi

Verifica-se que a legislação aplicável à efetiva arrecadação alterou a participação relativa dos entes federados na partilha de recursos de royalties e de participações especiais. Estados e municípios tiveram a participação reduzida de 68,6% para 61,3%, ou seja, 7,3 pontos percentuais, que passaram a beneficiar a União.

A destinação não prevista aos demais órgãos da União gerou a abertura de créditos adicionais apenas ao Ministério da Defesa: R\$ 880,6 milhões autorizados, R\$ 633,6 milhões empenhados e R\$ 425,9 milhões pagos. Os recursos não utilizados, da ordem de R\$ 10,0 bilhões, permaneceram vinculados aos correspondentes órgãos, porém sem utilização, o que contribuiu para o câmputo do superávit primário da União³.

No âmbito do Ministério da Educação, a frustração de receitas destinadas à área sofreu a correção por meio de cancelamento de R\$ 3,5 bilhões das dotações autorizadas, financiadas com a respectiva fonte. Tais cancelamentos foram compensados por meio do acréscimo de dotações, da ordem de R\$ 5,2 bilhões, nessas mesmas ações com a utilização de outras fontes⁴. O detalhamento da execução orçamentária dessas ações está demonstrado no quadro a seguir.

³ A utilização de recursos de royalties e de participações especiais vinculados a diversos órgãos da União no câmputo do superávit primário era recorrente antes da edição da Lei nº 12.734/2012.

⁴ Principais fontes utilizadas: R\$ 2,8 bilhões de recursos ordinários (fontes 100 e 300) e R\$ 1,8 bilhão de contribuição do salário-educacão (fontes 113 e 313). Apesar da utilização de fonte vinculada à educacão básica, o MEC como um todo

Quadro 4: LOA 2014 – Execução Orçamentária das Ações Financiadas pela Fonte 108 – Parcela do Fundo Social Destinada à Educação

Valores em R\$

Ação		Fonte	Dotação Inicial	Créditos Adicionais	Autorizado (A)	Empenhado (B)	B/A	Pago (C)	C/A
0000	CONCESSÃO DE BOLSAS DE APOIO À EDUCAÇÃO BÁSICA	108 EDUCAÇÃO	1.641.572.223	-1.024.491.500	617.080.723	602.200.563	97,6%	601.559.596	97,5%
		OUTRAS	0	1.264.544.500	1.264.544.500	1.207.564.276	95,5%	1.196.947.933	94,7%
0509	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	108 EDUCAÇÃO	0	562.631.761	562.631.761	0	0,0%	0	0,0%
		OUTRAS	401.664.698	337.968.239	739.632.937	264.169.883	35,7%	205.935.424	27,8%
0E36	COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB	108 EDUCAÇÃO	681.005.191	-562.631.761	118.373.430	118.373.429	100,0%	118.373.429	100,0%
		OUTRAS	9.674.353.478	1.066.731.761	10.741.085.239	10.741.085.239	100,0%	8.751.735.778	81,5%
12KU	IMPLANTAÇÃO DE ESCOLAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL	108 EDUCAÇÃO	3.500.000.000	-2.495.895.226	1.004.104.774	185.264.058	18,5%	85.171.455	8,5%
		OUTRAS	0	2.495.895.226	2.495.895.226	2.495.895.226	100,0%	9.209.887	0,4%
12KV	IMPLANTAÇÃO E ADEQUAÇÃO DE ESTRUTURAS ESPORTIVAS ESCOLARES	108 EDUCAÇÃO	798.052.651	-61.792.501	736.260.150	536.260.150	72,8%	137.620.499	18,7%
		OUTRAS	202.547.349	61.792.501	264.339.850	264.339.850	100,0%	50.180.611	19,0%
20RJ	APOIO À CAPACITAÇÃO E FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	108 EDUCAÇÃO	95.087.511	0	95.087.511	69.534.039	73,1%	63.513.288	66,8%
		OUTRAS	149.138.098	60.800.000	209.938.098	167.762.905	79,9%	121.207.978	57,7%
20RV	APOIO À MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	108 EDUCAÇÃO	0	61.792.501	61.792.501	0	0,0%	0	0,0%
		OUTRAS	142.796.125	-59.671.661	83.124.464	47.994.239	57,7%	34.875.650	42,0%
TOTAL		108 EDUCAÇÃO	6.715.717.576	-3.520.386.726	3.195.330.850	1.511.632.239	47,3%	1.006.238.267	31,5%
		OUTRAS	10.570.499.748	5.228.060.566	15.798.560.314	15.188.811.619	96,1%	10.370.093.260	65,6%
		TOTAL	17.286.217.324	1.707.673.840	18.993.891.164	16.700.443.858	87,9%	11.376.331.528	59,9%

Fonte: Siafi

Ao final do exercício, os níveis de execução orçamentária verificados nessas ações (59,9% de dotações pagas e 87,9% de dotações empenhadas) são inferiores, porém compatíveis com os índices de execução do MEC⁵, o que sugere que as perdas de fontes decorrentes da exploração de petróleo não afetaram de modo significativo a execução das ações correspondentes. Em que pese o baixo índice de pagamento de determinadas ações, o percentual empenhado indica a potencial possibilidade de realização de despesas.

Dessa forma, as alterações decorrentes da legislação aplicável quando da execução orçamentária não acarretou, de forma relevante, perda de recursos para educação, nem ganhos para os demais órgãos beneficiados. Verifica-se a adequação da peça orçamentária por meio de remanejamentos indiretos de recursos da educação para outros órgãos que, entretanto, utilizaram apenas parcialmente as novas disponibilidades a fim de contribuir para o superávit primário da União. Essa economia orçamentária possibilitou que o MEC recebesse outras fontes primárias para a realização de suas despesas.

Parte dessa adequação foi permitida pela maior participação relativa da União em relação aos entes subnacionais, por força da legislação aplicável decorrente dos efeitos da liminar concedida, na distribuição dos recursos pela exploração de petróleo.

recebeu acréscimos líquidos de dotações, decorrentes da abertura e do cancelamento de créditos adicionais, de R\$ 6,7 bilhões, dos quais a maior parte de fontes não vinculadas à educação.

⁵ Execução geral: 78,8% de dotações pagas e 91,5% de dotações empenhadas. Execução de despesas discricionárias: 64,1% de dotações pagas e 79,0% de despesas empenhadas.

Considerações finais

A vinculação de receitas decorrentes da exploração de petróleo para educação e saúde foi motivada pelas expectativas criadas com a possibilidade de exploração de áreas do pré-sal, identificadas como de elevado potencial arrecadatário, em especial aquelas que serão exploradas sob os novos regimes de cessão onerosa e de partilha de produção, hipóteses contidas no art. 2º, incisos I e II, da Lei nº 12.858/2013⁶, áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3/12/2012.

Apesar das confirmações geológicas favoráveis acerca do potencial de produtividade, esses campos ainda não estão aptos a produzir em grande escala, fato agravado pela atual conjuntura econômica e pelas recentes revelações da “Operação Lava Jato”, deflagrada pela Polícia Federal. O novo marco regulatório de exploração sob os regimes de cessão onerosa e de partilha de produção atribuiu à Petrobrás grande parcela de responsabilidade pela exploração comercial dessas áreas, que dependerá primordialmente da sua capacidade de investimentos para os próximos anos.

Por ora, as áreas do pré-sal que geram receitas para União são aquelas exploradas em regime de concessão, com declaração de comercialidade anterior a 3/12/2012. Para essas áreas o art. 3º da Lei nº 12.858/2012 assegurou a destinação integral ao Fundo Social, dos quais 50% estão vinculados à educação, independentemente dos efeitos da liminar concedida na ADI nº 4917/DF.

Para as demais áreas produtivas em regime de concessão, exploradas em terra e em plataforma, distintas do pré-sal, a Lei nº 12.858/2012 não assegurou recursos para educação, pois faculta à União definir por regulamento os percentuais a serem destinados ao Fundo Social, deduzidas as parcelas vinculadas aos órgãos específicos da administração direta. Na LOA 2015, todos os recursos foram destinados ao Fundo Social, dos quais 50% ao MEC, uma vez inexistente regulamentação. Assim, nesses casos, embora de forma circunstancial, os efeitos produzidos pela liminar possuem maior repercussão, pois restabelece texto anterior, que definia vinculação a outros órgãos da União.

⁶ O inciso IV do dispositivo contempla ainda as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o art. 36 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010: “A União, representada pela empresa pública referida no § 1º do art. 8º e com base nas avaliações realizadas pela ANP, celebrará com os interessados, nos casos em que as jazidas da área do pré-sal e das áreas estratégicas se estendam por áreas não concedidas ou não partilhadas, acordo de individualização da produção, cujos termos e condições obrigarão o futuro concessionário ou contratado sob regime de partilha de produção.”



A perda de recursos destinados à educação, considerando-se exclusivamente os efeitos produzidos pela ADI nº 4917/DF, foi compensada pelo aporte adicional de fontes livres ao MEC, devido, em parte, à maior participação relativa da União na distribuição entre os entes federados. Ainda que rejeitada a liminar em decisão final, a União poderá destinar, por regulamento, toda a receita de concessão em áreas distintas do pré-sal a outros órgãos específicos da administração direta.

Brasília, 6 de maio de 2015.

Claudio Riyudi Tanno
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira