

PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS ao Projeto de Lei do Senado nº 698, de 2007, que Cria o Programa Nacional de Educação Infantil para a Expansão da Rede Física (PRONEI), dispõe sobre financiamento para construir e equipar unidades de ensino infantil, altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e dá outras providências.

RELATOR: Senador GIM ARGELLO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 698, de 2007, de autoria da Senadora PATRÍCIA SABOYA, cria o Programa Nacional de Educação Infantil para a Expansão da Rede Física (PRONEI) de creches e pré-escolas. A proposta é que tal programa estruture e faça funcionar unidades de educação infantil, públicas e privadas sem fins lucrativos, gratuitas para os usuários e em regime de tempo integral. No caso das privadas, a operacionalização das unidades deverá ser regida por contrato de gestão a ser firmado com a respectiva Secretaria de Educação Municipal.

A proposição define as atribuições das unidades do PRONEI e estabelece que estas poderão ser novas ou reformadas, devendo estar

prioritariamente localizadas em comunidades de baixa renda, de acordo com critérios do Ministério e Secretarias de Educação.

O financiamento das unidades em questão deverá ocorrer por intermédio do Programa de Financiamento para construção, equipamento e reforma de unidades de educação infantil públicas e privadas sem fins lucrativos, também sendo possível o financiamento para aquisição de terreno para construção de unidade.

As fontes de recursos do PRONEI são as seguintes:

a) Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), regulado pela Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, a quem cabe os financiamentos para construção, reformas e equipamentos;

b) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento e de Valorização dos Profissionais de Educação Básica (FUNDEB), responsável pela manutenção do funcionamento das unidades de ensino.

Para viabilizar a proposta de utilização do FGTS, o projeto altera o art. 9º da Lei nº 8.036, de 1990, de forma a prever a possibilidade de utilização dos recursos do Fundo de Garantia para construção e equipamento de instituição de ensino infantil.

No caso do FUNDEB, acresce-se parágrafo ao art. 9º da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, de forma a estipular que, nos seis primeiros meses, as unidades do PRONEI funcionarão com recursos distribuídos de acordo com previsão de atendimento.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Destaque-se, preliminarmente, que não se vislumbram óbices de natureza constitucional e jurídica à aprovação do PLS nº 698, de 2007, e que, como ele será objeto de apreciação nas Comissões de Assuntos Sociais e de Educação, a análise desta Comissão restringe-se aos aspectos econômicos da proposta, especificamente à utilização dos recursos do FGTS.

O Fundo de Garantia sempre constituiu a fonte básica de recursos para a implantação da política habitacional, de saneamento básico e de infraestrutura urbana do Brasil, sendo essas, até 2007, as únicas áreas de aplicação dos recursos, em conjunto com aquelas direcionadas à aquisição de títulos públicos (disponibilidades financeiras).

Em janeiro de 2007, foi criado o Fundo de Investimento do FGTS (FI-FGTS), destinado a investimentos nos setores de energia, rodovia, ferrovia, hidrovias, porto e saneamento, todos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Tal iniciativa foi possível porque existia uma sobra de caixa oriunda do aumento provisório da alíquota do FGTS e da elevação da multa rescisória, implementados para fazer face ao pagamento de expurgos inflacionários (Lei Complementar nº 110, de 2001).

Destaque-se, todavia, que tal situação foi pontual, tendo sido

inicialmente alocados R\$ 5 bilhões para constituição do FI-FGTS, montante este que só pode aumentar até R\$ 17 bilhões e, mesmo assim, se houver deliberação específica do Conselho Curador do Fundo de Garantia.

Nesse contexto, pode-se dizer que os investimentos do FGTS continuam sendo nas áreas tradicionais de aplicação, ou seja, habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana. Isso não significa, entretanto, que não se possa agregar, entre as áreas passíveis de receber inversões do Fundo, outra que seja essencial para a sociedade. Esse é o caso da proteção social de crianças com seis meses até cinco anos de idade de comunidades de baixa renda, foco do PRONEI. Cite-se ademais que o projeto em causa beneficiará prioritariamente a população de trabalhadores de classe menos favorecida, desprovidos de condições para assegurarem a permanência de seus filhos em creches e pré-escolas de qualidade enquanto se entregam às suas atividades laborais. Mencione-se também que a construção, reforma e funcionamento das unidades de educação infantil previstas no projeto estarão gerando considerável número de empregos e postos de trabalho que, em última análise, contribuirão para a arrecadação de mais recursos para o FGTS.

É fundamental destacar que a Caixa Econômica Federal garante a todas as aplicações do Fundo, inclusive àquelas no âmbito do FI-FGTS, a mesma remuneração aplicável às contas vinculadas, ou seja, atualização monetária mais juros de 3% ao ano. Ou seja, há garantia do risco de crédito. Tal segurança é fundamental porque o FGTS constitui patrimônio do trabalhador, isso é, não representa recursos públicos, embora seja aplicado em projetos fundamentais para a população brasileira, em especial a de baixa renda.

Assim, no caso da proposta de utilização do FGTS para financiamento da construção, reforma e equipamentos de unidades do PRONEI, tal garantia continuaria a existir. Ademais, os recursos seriam emprestados, devendo retornar tanto o principal como os juros e a parcela destinada a cobrir os custos administrativos incorridos pelo Fundo de Garantia. Embora o PLS nº 698, de 2007, não explicita esse retorno, é essencial esclarecer que, às inversões propostas, aplicam-se as regras gerais estabelecidas na Lei nº 8.036, de 1990, em especial o seguinte dispositivo:

“Art. 9º

.....

§ 1º A rentabilidade média das aplicações deverá ser suficiente à cobertura de todos os custos incorridos pelo Fundo e ainda à formação de reserva técnica para o atendimento de gastos eventuais não previstos, sendo da Caixa Econômica Federal o risco de crédito.”

Ainda enfocando aspectos vinculados à especificidade dos recursos do Fundo de Garantia, que constituem, vale repetir, recursos do trabalhador, há que se estabelecer a atuação do Conselho Curador do FGTS – órgão integrado por representantes de trabalhadores, empregadores e Governo – na aplicação dos recursos destinados à construção e equipamento de instituições de educação infantil, da mesma forma que já ocorre com relação às inversões tradicionais do Fundo. Também é aconselhável prever a atuação do Ministério da Educação, na medida em que se trata de aplicações no contexto de um Programa Governamental de Educação, no caso o PRONEI.

Com relação à disponibilidade de recursos do FGTS para os novos investimentos propostos, cabe destacar as crescentes dotações orçamentárias do

Fundo nos últimos anos: R\$ 4,95 bilhões, em 2003; R\$ 8,05 bilhões, em 2004; R\$ 8,14 bilhões, em 2005; R\$ 10,83 bilhões, em 2006; e R\$ 11,80 bilhões, em 2007. Os dados sobre a execução orçamentária em 2007, por sua vez, mostram a “saúde” financeira do Fundo de Garantia.

FGTS: Orçamento Financeiro – Metas e Resultados no Exercício de 2007

DISCRIMINAÇÃO	R\$ Mil		
	ORÇADO	REALIZADO	% ORÇADO / REALIZADO
SALDO INICIAL	71.073.615	71.073.615	
Arrecad. Contribuições	41.385.752	41.630.509	100,59%
Arrecad. Empréstimos	11.277.618	11.124.419	98,64%
Arrecad. Contribuição Social - LC 110/01	2.074.973	1.861.699	89,72%
Receitas Financeiras Líquidas	8.968.643	9.704.951	108,21%
Recebimento de juros CVS	301.654	284.946	94,46%
CRI - Resgate	37.808	26.778	70,83%
TOTAL DE ENTRADAS	64.046.448	64.633.301	100,92%
Aplicações	9.136.858	6.753.385	73,91%
Saques	39.177.706	38.379.195	97,96%
Encargos do FGTS	2.011.142	2.005.441	99,72%
Taxa Performance Agente Operador - RCCFGTS 295/98	169.105	201.587	119,21%
Pagamento Crédito Complementar	2.628.846	2.202.570	83,78%
Desembolso FAR/PAR	650.000	650.000	100,00%
Aplicação CRI	585.000	0	0,00%
TOTAL DE SAIDAS	54.358.657	50.192.179	92,34%
VALORES A CLASSIFICAR	200.018	724.339	362,14%
SALDO FINAL	80.961.424	86.239.076	106,52%
Fundo de Liquidez	9.294.374	9.071.596	97,60%
Carteira de Títulos	71.667.050	77.167.480	107,67%
CREDITOS SECURITIZADOS - CVS	6.717.104	6.000.158	89,33%

Fonte: Caixa Econômica Federal

Outro dado animador: no exercício de 2007, o total dos desembolsos alcançou o montante de R\$ 6,75 bilhões. Além disso, o saldo operacional das carteiras de Operações de Crédito encerrou o ano de 2007 totalizando R\$ 88,1 bilhões, 74% aplicados em programas na área de habitação, 22% em saneamento e 4% em infra-estrutura.

Fica, pois, evidente que existem recursos para fazer face às despesas

decorrentes do PLS n° 698, de 2007, embora não se desconheçam as enormes necessidades das áreas tradicionais de aplicação do Fundo de Garantia, em especial o déficit habitacional da população de baixa renda no Brasil. Sublinhe-se, não obstante, que o PLS n° 698, de 2007, em nada prejudica esta área, já que permanece o dispositivo que a ela direciona pelo menos 60% dos recursos (§ 3° do art. 9° da Lei n° 8.036). Quanto às duas outras áreas de aplicação, saneamento básico e infra-estrutura urbana, caberia ao Governo e ao Conselho Curador do FGTS estabelecer prioridades.

Diante do exposto, propõe-se ajuste no art. 20 do PLS n° 698 – que altera a Lei n° 8.036, de 1990 – de modo a:

a) prever a atuação do Conselho Curador na gestão das aplicações dos recursos do FGTS no escopo do PRONEI;

b) estabelecer o compartilhamento da gestão dos recursos do FGTS entre o Ministério das Cidades, atual gestor, e o Ministério da Educação;

c) adaptar a redação da Lei n° 8.036 à inclusão, entre as áreas de aplicação com recursos do Fundo, das inversões em construção e equipamento de instituição de ensino infantil.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei n° 698, de 2007, com o oferecimento da seguinte:

Emenda nº 1 – CAE

Dê-se a seguinte redação ao art. 20 do Projeto de Lei nº 698, de 2007:

“**Art. 20** Os artigos 4º a 9º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, passam a vigor com a seguinte redação:

“**Art. 4º** A gestão da aplicação do FGTS será compartilhada pelo Ministério das Cidades e o Ministério da Educação, cada um em sua área de atuação, cabendo à Caixa Econômica Federal o papel de agente operador. (NR)”

“**Art. 5º**

I – estabelecer as diretrizes e os programas de alocação de todos os recursos do FGTS, de acordo com os critérios definidos nesta Lei, em consonância com a política nacional de desenvolvimento urbano, as políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana e o Programa Nacional de Educação Infantil para a Expansão da Rede Física estabelecidos pelo Governo Federal;

.....
V – adotar as providências cabíveis para a correção de atos e fatos do Ministério das Cidades, do Ministério da Educação e da Caixa Econômica Federal, que prejudiquem o desempenho e o cumprimento das finalidades no que concerne aos recursos do FGTS.

.....
XIV – Em relação aos investimentos no âmbito do Programa Nacional de Educação Infantil para a Expansão da Rede Física – PRONEI:

a) aprovar a proposta elaborada pelo Ministério da

Educação;

- b) definir a exposição máxima de risco;
- c) estabelecer o limite máximo de participação dos recursos do FGTS por empreendimento. (NR)”

“**Art. 6º** Ao Ministério das Cidades e ao Ministério da Educação, na qualidade de gestores da aplicação do FGTS e em suas respectivas áreas de competência, compete:

.....
 IV – acompanhar a execução dos programas decorrentes da aplicação dos recursos do FGTS, implementados pela CEF;

.....
 VI – subsidiar o Conselho Curador com estudos técnicos necessários ao aprimoramento operacional dos programas de aplicação e definir as metas a serem alcançadas. (NR)”

“**Art. 7º** À Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador, cabe:

.....
 III – definir os procedimentos operacionais necessários à execução dos programas de aplicação estabelecidos pelo Conselho Curador, com base nas normas e diretrizes elaboradas pelo Ministério das Cidades e pelo Ministério da Educação;

IV – elaborar as análises jurídica e econômico-financeira dos projetos de aplicação dos recursos do FGTS;

.....
 VI – elaborar as contas do FGTS, encaminhando-as ao Ministério das Cidades e ao Ministério da Educação;

VII – implementar os atos emanados do Ministério das Cidades e do Ministério da Educação relativos à alocação e aplicação dos recursos do FGTS, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador.

.....
Parágrafo único. O Ministério das Cidades, o Ministério da Educação e a Caixa Econômica Federal deverão dar pleno cumprimento dos programas anuais em andamento, aprovados pelo Conselho Curador, e eventuais alterações somente poderão ser processadas mediante prévia anuência daquele colegiado. (NR)”

“**Art. 8º** O Ministério das Cidades, o Ministério da Educação, a Caixa Econômica Federal e o Conselho Curador do FGTS serão responsáveis pelo fiel cumprimento e observância dos critérios estabelecidos nesta Lei. (NR)”

“**Art. 9º**

.....
§ 2º Os recursos do FGTS deverão ser aplicados em habitação, saneamento básico, infra-estrutura urbana e em construção e equipamento de instituições de educação infantil. As disponibilidades financeiras devem ser mantidas em volume que satisfaça as condições de liquidez e remuneração mínima necessária à preservação do poder aquisitivo da moeda. (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator