

## PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2019, que *institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências.*

Relator: Senador **OTTO ALENCAR**

### I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 187, de 2019, que tem como primeiros signatários o Senador Fernando Bezerra Coelho e o Senador Eduardo Gomes, tem por objetivos instituir reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extinguir aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação da Emenda Constitucional, visando a melhoria da alocação dos recursos públicos.

O art. 2º da PEC altera a redação do inciso II do § 9º do art. 165 da Constituição Federal, para determinar que cabe à lei complementar estabelecer condições para o funcionamento de fundos públicos de qualquer natureza, e do inciso IX do art. 167 da Carta Magna para vedar a instituição de fundos de qualquer natureza, sem autorização por lei complementar.

Atualmente, o texto constitucional determina que cabe a lei complementar estabelecer condições para a instituição e funcionamento de fundos e que sua instituição exige apenas autorização legislativa, ou seja, lei ordinária.

O art. 3º da proposição determina que os fundos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios existentes na data da promulgação da Emenda Constitucional serão extintos, se não forem



ratificados pelos respectivos Poderes Legislativos, por meio de lei complementar específica para cada um dos fundos, até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação da Emenda Constitucional.

Não serão extintos os fundos públicos previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O patrimônio dos fundos públicos extintos será transferido para o respectivo Poder de cada ente federado ao qual o fundo se vinculava.

O art. 4º estabelece que os dispositivos infraconstitucionais, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, existentes até a data de publicação da Emenda Constitucional que vinculem receitas públicas a fundos públicos serão revogados ao final do exercício financeiro em que ocorrer a promulgação da Emenda Constitucional. Parte das receitas públicas desvinculadas poderá ser destinada a projetos e programas voltados à erradicação da pobreza e a investimentos em infraestrutura que visem a reconstrução nacional.

O art. 5º determina que, durante o período a que se refere o caput do art. 3º, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos, apurados ao final de cada exercício, será destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente.

Na Justificação da PEC, argumenta-se que a proposta visa modernizar e aperfeiçoar os mecanismos de gestão orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, permitindo que os respectivos Poderes Legislativos reavaliem os diversos fundos públicos hoje existentes, de forma restaurar a capacidade do Estado Brasileiro de definir e ter políticas públicas condizentes com a realidade socioeconômica atual, sem estar preso a prioridades definidas no passado distante, que dadas as dinâmicas políticas, sociais, econômicas e demográficas, podem não mais refletir as necessidades e prioridades da sociedade brasileira no momento atual.

Ainda na Justificação, informa-se que, para a União, a Proposta de Emenda Constitucional possibilitará, em um primeiro momento, a extinção de cerca de 248 fundos, sendo a que a maioria desses (165) foram instituídos antes da Constituição de 1988, em um ordenamento jurídico, onde esses fundos possuíam uma função que não é mais compatível com o ordenamento constitucional vigente após a Constituição de 1988. Informa-



se, também, que a proposta, no âmbito da União, permitirá a desvinculação imediata de um volume apurado como superávit financeiro da ordem de R\$ 219 bilhões, que poderão ser utilizados na amortização da dívida pública da União.

## II – ANÁLISE

### II.1 Constitucionalidade

Consoante prevê o art. 356 do Regimento Interno da Casa, cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania emitir parecer sobre a presente proposta de emenda à Constituição.

Com efeito, segundo entendemos, a proposição não fere as cláusulas que impedem deliberação sobre proposta de emenda à Constituição inscritas nos §§ 1º, 4º e 5º do art. 60 da Lei Maior. Não há unidade da Federação sob intervenção federal e não se está sob estado de defesa ou de sítio (§ 1º). A proposta não fere a forma federativa de Estado, nem o voto direto secreto, universal e periódico, não macula a separação de Poderes, nem os direitos e garantias individuais (§ 4º). Por fim, a matéria objeto da proposição não foi rejeitada nem prejudicada na presente sessão legislativa (§ 5º).

Nesse sentido, quanto à constitucionalidade da proposição, nada impede a livre tramitação da matéria.

### II.2 Mérito

A Proposta de Emenda à Constituição apresentada visa modernizar e aperfeiçoar os mecanismos de gestão orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, permitindo que os respectivos Poderes Legislativos reavaliem os diversos fundos públicos hoje existentes, por meio de lei complementar.

Em linhas gerais, os fundos públicos estabelecem uma vinculação entre receitas e despesas públicas e criam uma estrutura contábil e operacional para definir com serão gastos os recursos vinculados, conforme definido na lei de criação do fundo. Essa vinculação pode gerar ineficiências na gestão dos recursos públicos, até porque as condições sociais e econômicas que fundamentaram a criação de um determinado fundo podem



mudar e as vinculações e obrigações estabelecidas em lei tornarem-se anacrônicas.

Uma distorção visível gerada pelos fundos públicos na gestão financeira e orçamentária do setor público é a acumulação de recursos financeiros pelos fundos, devido ao excesso de receitas vinculadas em relação às despesas executadas, enquanto o setor público como um todo incorre em elevado déficit fiscal e endividamento.

Por tais motivos, somos favoráveis à proposta geral da PEC de extinguir fundos públicos e, conseqüentemente, vinculações de receitas e despesas. Entretanto, há aperfeiçoamentos possíveis à proposição.

### II.2.1 Delimitação dos fundos constitucionais

Conforme o § 1º do art. 3º da PEC, não serão extintos os fundos públicos previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Em relação à preservação dos fundos públicos previstos no texto constitucional, há casos de fundos que foram criados por lei e não são mencionados explicitamente na Constituição, mas recebem receitas vinculadas definidas no texto constitucional. São exemplos dessa situação o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e os Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste (FNE, FNO e FCO).

O FAT foi criado pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, mas operacionaliza vinculações de receitas e despesas determinadas pelo art. 239 da Constituição Federal. Já os FNE, FNO e FCO foram criados pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, para viabilizar a aplicação dos recursos de que trata a alínea *c* do inciso I do art. 159 da Constituição Federal.

Para evitar dúvidas em relação a preservação dos referidos fundos, modificaremos a redação do § 1º do art. 3º da PEC para explicitar que não serão extintos os fundos criados para operacionalizar vinculações de receitas determinadas no texto constitucional.

### II.2.2 Iniciativa das leis complementarem que podem ratificar a existência dos fundos públicos



Há uma visão jurídica predominante de que leis que criem fundos públicos sejam de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não podendo, portanto, serem propostas por membros do Poder Legislativo.

O art. 3º da PEC prevê prazo para ratificação dos fundos públicos existentes, por meio de lei complementar para cada um dos fundos. Para evitar qualquer discussão sobre possível vício de iniciativa para tais leis complementares, acrescentamos § 3º ao art. 3º da PEC para explicitar que a iniciativa das referidas leis pertence tanto ao Chefe do Poder Executivo quanto aos membros do Poder Legislativo.

### II.2.3 Uso das receitas desvinculadas

O art. 4º estabelece que os dispositivos infraconstitucionais, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, existentes até a data de publicação da Emenda Constitucional, que vinculem receitas públicas a fundos públicos serão revogados ao final do exercício financeiro em que ocorrer a promulgação da Emenda Constitucional. Parte das receitas desvinculadas poderá ser destinada a projetos e programas voltados à erradicação da pobreza e a investimentos em infraestrutura que visem a reconstrução nacional.

Concordamos com a destinação de parte das receitas desvinculadas aos nobres objetivos mencionados e entendemos que alguns desses objetivos devem ser melhor especificados para permitir maior efetividade na implantação dos projetos e programas priorizados.

Propomos, então, que seja dada prioridade à implantação e conclusão de rodovias e ferrovias, além da interiorização de gás natural produzido no Brasil.

Além disso, destinamos também parte das receitas desvinculadas, à revitalização de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco e à segurança pública.

A revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco tem impactos econômico, social e ambiental por demais relevantes para adiar-se ainda mais sua execução.

### II.2.4 Impacto da amortização da dívida pública sobre a condução da política monetária



O superávit financeiro dos fundos públicos, que corresponde aos recursos neles acumulados, estimados na justificação da PEC em R\$ 219 bilhões, será destinado à amortização da dívida pública, conforme prevê o art. 5º da PEC.

No caso da União, como os recursos dos fundos estão, em sua maior parte, depositados na Conta Única, que fica no Banco Central, o uso dos superávits financeiros para amortização da dívida pública irá gerar aumento da quantidade de moeda em circulação na economia. Esse aumento da liquidez terá que ser compensado pela venda de títulos públicos (operações compromissadas) pelo Banco Central. Dessa forma, a redução da dívida mobiliária do Tesouro Nacional será compensada por um aumento da dívida do Banco Central junto ao mercado (operações compromissadas), de forma que não haveria redução da dívida bruta do Governo Geral.

Porém, com a possibilidade de utilização do superávit dos fundos, para amortizar a dívida, apesar de não reduzir a dívida pública, dá maior flexibilidade para a gestão da dívida, podendo o Tesouro reduzir as emissões brutas, sem, contudo, afetar tanto a composição dos indexadores da dívida, como ainda o tempo médio de rolagem. Isto porque não há obrigatoriedade de se utilizar o R\$ 220 bilhões de uma só vez, esses recursos poderão ser utilizados ao longo do tempo, de forma a preservar as metas do Programa de Financiamento da Dívida - PAF, que traz anualmente metas de composição e de prazo dos títulos que são emitidos.

## II.2.5 Desvinculação de contribuições

Uma dificuldade especial acarretada pelo núcleo da PEC (desfazer vinculações de tributos) refere-se às “contribuições” estabelecidas com fundamento nos arts. 149, 149-A e 195, inciso I, da Constituição. Tais espécies tributárias têm, segundo insistentemente defendido pela doutrina tributarista e já acolhidas em manifestações do Supremo Tribunal Federal, a característica intrínseca de serem legitimadas em função de alguma destinação legal específica de seu produto.

Por isso, para evitar futura judicialização, acrescentamos art. 6º a PEC para deixar claro que as desvinculações propostas, não alcançam as referidas contribuições.

## II. 3 Análise das emendas à PEC nº 187, de 2019



As emendas nº 2, do Senador Jader Barbalho, nº 4, da Senadora Leila Barros, nº 7, do Senador Paulo Paim, nº 10, do Senador Antonio Anastasia, nº 12, do Senador José Serra, nº 18, do Senador Telmário Mota, nº 19, do Senador Angelo Coronel e a emenda nº 20, do Senador Eduardo Braga, criam várias exceções a exigência de ratificação dos fundos públicos, prevista no art. 3º da PEC.

Entendemos que tendo sido preservados os fundos constitucionais, a continuação de qualquer outro fundo que possa ser considerado relevante deverá ser feita, preferencialmente, por meio de lei complementar, conforme prevê o texto da PEC.

Entretanto, em relação à emenda nº 12, de autoria do Senador José Serra que determina a preservação dos fundos públicos destinados à prestação de garantias e avais, consideramos, necessária sua incorporação ao Substitutivo que apresentamos à PEC, pois esses fundos prestam serviços financeiros relevantes, ao conceder garantias ao financiamento de exportações, do agronegócio e de investimentos em infraestrutura, os quais podem ser negativamente afetados durante o prazo entre a aprovação da PEC e a ratificação desses fundos por lei complementar.

Já a emenda nº 19, preserva os fundos previstos no art. 76-A, do ADCT, instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, em razão e para o exercício de função típica de Estado, nos termos da Constituição Federal de 1988.

Então, consideramos relevante a exclusão da possibilidade de extinção dos fundos citados nas emendas n.sº 12 e 19.

A emenda nº 1, do Senador Angelo Coronel, prevê que, no caso da União, o uso do superávit das fontes de recursos dos fundos públicos destinado à amortização da dívida pública deverá ser acompanhado da redução da dívida bruta do governo geral.

A implementação da emenda nº 1 imporia restrições operacionais à condução da política monetária pelo Banco Central, o que não é recomendável.



A emenda nº 3, da Senadora Leila Barros, e a emenda nº 6, do Senador Paulo Paim, postergam a desvinculação de recursos previstas no art. 4º da PEC. Já a emenda nº 11, do Senador José Serra, acaba com a possibilidade de uso dos superávits financeiros do fundo para a amortização da dívida pública.

Entendemos que tais emendas geram dificuldades adicionais desnecessárias à gestão financeira e orçamentária do setor público brasileiro, ao manter vinculações que não mais se sustentam.

A emendas nº 5, do Senador Paulo Paim, nº 13, da Senadora Eliziane Gama, nº 16, do Senador Wellington Fagundes, nº 17, da Senadora Simone Tebet e a emenda nº 20, do senador Eduardo Braga, preveem várias destinações para as receitas desvinculadas pelo art. 4º da PEC.

Entendemos que criar novas destinações pode tornar menos efetivo e menos eficiente o uso dos recursos desvinculados, porém concordamos com a proposta da emenda nº 17, que destina parte das receitas desvinculadas para projetos e programas voltados a segurança de regiões de fronteira, dada a sua relevância para a segurança pública de todo o País. Dessa forma, a referida emenda será incorporada ao nosso Substitutivo.

A emenda nº 8, do Senador Paulo Paim, permite a ratificação dos fundos por decreto legislativo.

Entendemos que, se a PEC prevê a criação de fundos apenas por lei complementar, o mesmo deve ocorrer para a ratificação.

A emenda nº 9, do Senador Paulo Paim, prevê o uso dos superávits financeiros dos fundos para despesas com assistência social, saúde e educação.

Os superávits financeiros não são receitas públicas, mas sim ativos acumulados pelos fundos públicos. Dessa forma, o seu uso para qualquer outra finalidade que não a amortização da dívida pública implicará elevação do déficit e dívida pública, os quais já são por demais elevados. Por isso, não concordamos com o proposto pela emenda nº 9.

A emenda nº 14, da Senadora Eliziane Gama, determina que a extinção dos fundos públicos prevista no art. 3º implicará a extinção das contribuições criadas como fontes de receitas específicas de tais fundos.



É importante salientar que a extinção dos fundos públicos não implicará, necessariamente, no fim das atividades e programas por eles realizados. Sendo do interesse público, esses gastos continuarão, apenas passarão a ser realizados diretamente por um determinado órgão público, não mais pelo fundo extinto. Por isso, é necessário preservar as contribuições que, atualmente, são direcionadas aos fundos. Assim, não concordamos com a alteração trazida pela emenda nº 14.

A emenda nº 15, da Senadora Eliziane Gama, diz que o disposto no art. 5º não se aplica aos fundos públicos não atingidos pelo disposto no art. 3º.

O art. 5º da PEC cria uma regra temporária de desvinculação dos recursos acumulados pelos fundos públicos, em linha com o objetivo primordial de permitir maior flexibilidade à gestão financeira e orçamentária do setor público brasileiro. Por isso, entendemos que sua redação original deve ser mantida, sem a restrição proposta pela emenda nº 15.

A emenda nº 20, do Senador Eduardo Braga, é, basicamente, um Substitutivo à PEC, com várias modificações ao texto original, sendo as principais a destinação direta de parte dos superávits financeiros e do patrimônio líquido dos fundos públicos extintos para investimentos em infraestrutura e, além disso, a criação de um fundo para infraestrutura com 30% do patrimônio líquido dos fundos públicos extintos.

Como já argumentamos anteriormente, em relação à emenda nº 9, os superávits financeiros e o patrimônio líquido dos fundos não são receitas públicas, mas sim ativos acumulados por esses fundos. Dessa forma, o seu uso para qualquer outra finalidade que não a amortização da dívida pública implicará elevação do déficit e dívida pública, os quais já são por demais elevados.

Além disso, entendemos que a criação de um novo fundo contraria o objetivo fundamental da PEC que é a desvinculação de receitas e a consequente maior flexibilidade da gestão financeira e orçamentária do setor público. Por isso, não concordamos com o proposto pela emenda nº 20.

### III – VOTO



Em face do exposto, opinamos favoravelmente à Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2019 com as emendas n.sº 12 e 17 e parcialmente nº 19, e pela prejudicialidade das demais emendas apresentadas, na forma da seguinte emenda substitutiva:

**EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 187, DE 2019**

Institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências.

As **MESAS** da **CÂMARA DOS DEPUTADOS** e do **SENADO FEDERAL**, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** Esta Emenda Constitucional institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, visando a melhoria da alocação dos recursos públicos.

**Art. 2º** Os arts. 165 e 167 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art.165**.....

.....

§ 9º Cabe à lei complementar:

.....



II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para o funcionamento de fundos públicos de qualquer natureza.

.....”(NR)

“Art.167.....

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem autorização por lei complementar;

.....”(NR)

**Art. 3º** Os fundos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criados até 31 de dezembro de 2016, serão extintos, se não forem ratificados pelos respectivos Poderes Legislativos, por meio de Lei Complementar específica para cada um dos fundos públicos, até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional.

§ 1º Não se aplica o disposto no caput para os fundos públicos:

- I- previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- II- criados para operacionalizar vinculações de receitas estabelecidas nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo;
- III- destinados à prestação de garantias e avais; ou
- IV- previstos no art. 76-A, parágrafo único, inciso V, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º O patrimônio e obrigações dos fundos públicos extintos em decorrência do disposto neste artigo serão transferidos para o respectivo Poder de cada ente federado ao qual o fundo se vinculava.

§ 3º A iniciativa das leis complementares a que se referem o *caput* pertence tanto ao Chefes do Poder Executivo como aos membros do Poder Legislativo.

**Art. 4º** Os dispositivos infraconstitucionais, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, existentes até a data de publicação desta Emenda Constitucional que vinculem receitas públicas a fundos público serão revogados ao final do exercício financeiro em que ocorrer a promulgação desta Emenda Constitucional.

§ 1º Parte das receitas públicas desvinculadas em decorrência do disposto neste artigo será autorizada sua destinação seguinte:

- I- a projetos e programas voltados à erradicação da pobreza;
- II- a investimentos em infraestrutura que visem a reconstrução nacional, com prioridade à implantação e conclusão de rodovias e ferrovias, além da interiorização de gás natural produzido no Brasil; e
- III- a projetos e programas voltados à segurança de regiões de fronteira.



IV- à revitalização de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco

§ 2º O governo federal, encaminhará ao Congresso Nacional, anualmente, demonstrativo das receitas públicas desvinculadas em decorrência do disposto neste artigo.

**Art. 5º** Durante o período a que se refere o caput do art. 3º, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, será destinado, à amortização da dívida pública do respectivo ente.

§ 1º O superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Legislativo, Judiciário do Ministério Público e da Defensoria Pública, apurados ao final de cada exercício, serão de livre aplicação pelos Poderes e entes autônomos.

§ 2º No caso do Ente Federado não tiver dívida pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, serão de livre aplicação.

**Art. 6º** Os recursos provenientes de contribuições estabelecidas com amparo nos arts. 149, 149-A e 195 da Constituição deverão ser destinados às finalidades para as quais foram instituídos.

**Art. 7º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

