



SF/19366.27133-80

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 187, DE 2019

Institui 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 desta Emenda Constitucional, e dá outras providências.

Autor: Senador Fernando Bezerra

Relator: Senador Otto Alencar

VOTO EM SEPARADO

1. Relatório

Vem a apreciação desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição nº 187, do Senador Fernando Bezerra e outros, mas que é, em verdade, proposta do Chefe do Poder Executivo, por ele formulada e que atende aos seus propósitos de política fiscal e econômica.

A PEC 187, de 2019, que integra o “pacote” de medidas fiscais intitulado “Plano Mais Brasil”, juntamente com as PECs 186 e 188, de 2019, promove radical alteração nas regras aplicáveis aos fundos públicos:

- a) Altera o art. 165, § 9º, II da Constituição, para retirar a previsão de que a lei complementar ali referida deverá dispor sobre as condições para o funcionamento de fundos;
- b) Altera o art. 167, IX da Constituição, para vedar a instituição de fundos, sem autorização por lei complementar;
- c) Estabelece que os fundos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atualmente existentes 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 da Emenda Constitucional.
- d) Excepciona dessa extinção, apenas, os fundos públicos previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das



SF/19366.27133-80

SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

Disposições Constitucionais Transitórias. Esse dispositivo acha-se também previsto na PEC 188, de 2019.

- e) Determina que o patrimônio dos fundos públicos a serem extintos seja transferido para o respectivo Poder de cada ente federado ao qual o fundo se vinculava.
- f) Declara revogados 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 públicos a partir do final do exercício financeiro em que ocorrer a promulgação da Emenda Constitucional. Esse dispositivo acha-se também previsto na PEC 188, de 2019.
- g) Prevê que “parte” das receitas públicas desvinculadas em decorrência da Emenda “poderá” ser destinada a projetos e programas voltados à erradicação da pobreza e a investimentos em infraestrutura que visem a reconstrução nacional.
- h) Determina que, até que venham a ser ratificados por lei complementar, individualmente, ou definitivamente extintos, no prazo previsto pela Emenda, 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 estatal. Esse dispositivo acha-se também previsto na PEC 188, de 2019.

Com base na PEC 187, seriam extintos, segundo o Governo, a quase totalidade de 281 fundos públicos existentes, nos quais haveria um saldo financeiro da ordem de R\$ 220 bilhões que poderiam ser empregados, prioritariamente, na redução da dívida pública, mas, eventualmente, em outras finalidades, como projetos e programas voltados à erradicação da pobreza e a investimentos em infraestrutura.

Em 20 de novembro de 2019, apenas 15 dias após a apresentação da PEC 187, o Relator Senador Otto Alencar apresentou parecer, que, contudo, não se pronunciou sobre as emendas apresentadas a esta Comissão.

Até esta data, foram apresentadas 10 emendas nesta Comissão à PEC, visando o seu aperfeiçoamento.

2. Voto

A PEC 187, de 2019, não pode ser aprovada na forma como foi apresentada pelo Chefe do Poder Executivo e encampada pelo seu Líder nesta Casa, Senador Fernando Bezerra.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

A primeira questão a ser formulada diz respeito à inconstitucionalidade da própria apresentação da PEC a esta Casa, pois, ainda que firmada por número suficiente de Senadores para ser admitida em sua tramitação, ela é uma evidente burla ao disposto no art. 64 da CF, o qual prevê que “a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados”.

Ainda que a letra da norma se refira a “projetos de lei”, o princípio ali expresso há de ser interpretado quanto ao seu sentido de forma a contemplar, também, as propostas de emenda à constituição, até porque o próprio Regimento Interno do Senado, sequer considera tal hipótese, dada a clareza do princípio de que as propostas do Executivo, como expressão de uma deliberação de quem é eleito pelo voto majoritário do povo brasileiro, há de ser examinada, preliminarmente, pelos representantes do povo, e só se por eles aprovadas, pelos representantes dos Estados.

Trata-se de questão que, inclusive, já foi levada ao Supremo Tribunal Federal por membros da Câmara dos Deputados, devendo esta Comissão, neste momento, examinar tal quesito de admissibilidade, sob pena de compactuar com prática que, pela sua ofensa à constitucionalidade, mas também à institucionalidade, não pode ser acolhida.

Caso superada essa preliminar, quanto ao conteúdo, a PEC 187 incorre em múltiplas falhas e até mesmo agressões à autonomia federativa, vez que impõe a extinção, generalizada, de fundos públicos, que são instituições de gestão financeira existentes há décadas em nossa ordem jurídica.

A Constituição já se preocupou com o excesso de fundos: não apenas remeteu à lei complementar disciplinar as condições para a sua criação, lei essa jamais editada em seus 31 anos de vigência, como previu no art. 36 do Ato das Disposições Transitórias que os fundos existentes na data da sua promulgação deveriam ser extintos, se não fossem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos, ressalvados os fundos resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado e os que interessassem à defesa nacional.

Em 1991, a Lei 8.173 promoveu a recriação temporária, até 1995, dos fundos constantes dos Orçamentos da União para 1990 e 1991, mantidas suas denominações e respectiva legislação em vigor na data de sua extinção. O art. 6º dessa Lei, em seu § 1º, previa que os fundos seriam extintos ao final do primeiro exercício financeiro subsequente à publicação da lei complementar de que trata o art.

SF/19366/27133-80



SF/19366/27133-80

SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

165, § 9º, da Constituição Federal, caso não tenham sido ratificados pelo Congresso Nacional, através de lei, até o final do sexto mês anterior ao prazo de extinção estabelecido neste parágrafo. Para esse fim, o Executivo deveria ter encaminhado ao Congresso projeto de lei, três meses após a publicação dessa lei complementar, definindo todos os fundos a serem ratificados, bem como as alterações que se fizerem necessárias em sua legislação, tendo em vista a adequação à lei complementar de que trata este artigo; todos os fundos que serão extintos nos termos deste artigo; e a destinação do patrimônio e dos recursos remanescentes dos fundos após sua extinção.

Como tal lei jamais foi editada, não se operou essa extinção. Ainda assim, reduziu-se substancialmente a criação de novos fundos, desde então.

A PEC 187 retoma a mesma preocupação do Constituinte originário, mas com caráter mais rigoroso e abrangente, e sem a legitimidade para tanto.

Para tanto, prevê que cada fundo deverá ser ratificado por lei complementar, individualizadamente, o que imporá sério ônus a que o prazo seja obedecido, levando a uma extinção em massa de fundos públicos. Afetará, por decurso de prazo, todos os fundos existentes, em todos os níveis da federação, criados por legislação infraconstitucional.

Para atenuar esses impactos, o Relator propõe que a iniciativa dessas leis complementares seja tanto do Executivo, quanto do Legislativo, e que sejam igualmente preservados os fundos que, embora criados por Lei, recebam receitas vinculadas definidas no texto constitucional. Assim, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e os Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste (FNE, FNO e FCO), não seriam afetados pela PEC 187. Com esse objetivo, propõe, corretamente, alteração na 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.

Todavia, a solução é insuficiente, pois ignora o fato de que, embora muitos fundos tenham sido criados antes da Carta de 1988 entrar em vigor, eles foram criados por lei, ou seja, mediante manifestação do Poder Legislativo. Nesse sentido, entendemos necessário que a manifestação sobre a sua manutenção ou extinção deva ser atribuída *exclusivamente* ao Poder Legislativo de cada ente, na forma de Decreto Legislativo, ou seja, não sujeita a sanção ou voto presidencial, o que tornaria o Congresso e sua deliberação subordinadas, ao fim e ao cabo, a uma decisão do Chefe do Executivo. Para que os fundos sejam então, mantidos, entendemos que a iniciativa dessa proposição deva ser da respectiva comissão de orçamentos, o que assegurará que o Legislativo, a partir de iniciativa de sua comissão mais representativa dessa pauta temática, tenha, de fato, a última palavra nessa matéria, de tanta sensibilidade, dada a diversidade dos fundos existentes e suas destinações.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

Além disso, entendemos que a abrangência da proposta é exagerada, pois desconhece a própria natureza, finalidade e contexto em que foram criados os fundos que serão extintos.

Para além dos que são previstos na própria constituição, e aqueles que o Relator, corretamente, identifica como destinatários de recursos vinculados pela própria Constituição, como o Fundo Nacional de Saúde, o Fundo Nacional de Assistência Social, o Fundo Nacional de Educação, e o Fundo do RGPS, julgamos necessário prever, também como de obrigatoriedade preservação, os que já tenham sido objeto de ratificação em decorrência do disposto no art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais, Transitórias e, ainda, a) os que interessem à segurança nacional e à ciência e tecnologia; b) os que tenham sido criados para a gestão de recursos nas áreas de educação, saúde, direitos do idoso e assistência social; c) os que tenham sido criados para a gestão de recursos nas áreas de meio ambiente e recursos hídricos; e finalmente, d) aqueles cujo percentual médio de execução das respectivas receitas vinculadas tenha sido superior a cinquenta por cento, nos três anos anteriores à promulgação da Emenda.

Assim, além aqueles que tem expressa previsão constitucional, ou vinculação constitucionalmente estabelecida, devem ser mantidos também os que já foram anteriormente ratificados, e outros que por sua natureza demandam a sua preservação, em razão da finalidade, seja pelo seu caráter social, seja pelo caráter estratégico para o país e a garantia de que recursos serão destinados a finalidades de relevantíssimo interesse público. Finalmente, a manutenção daqueles cujos percentuais médios de execução das respectivas receitas vinculadas tenha sido superior a cinquenta por cento, nos três anos anteriores, é necessária por se tratar de fundos cuja necessidade já está comprovada, como é o caso de fundos na área da cultura, segurança pública, antidrogas, o fundo penitenciário e outros igualmente importantes.

No que se refere ao art. 4º da PEC, ele, de forma incorreta, prevê que serão revogados ao final do exercício financeiro em que ocorrer a promulgação da Emenda Constitucional objeto da PEC 187 “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 fundo público”.

Entendemos que, para evitar grave contradição, deva ser expressa a sua não aplicação apenas aos fundos que não tenham sido ou excepcionados, ou ratificados. Ou seja, não é correto que, genericamente, seja determinada a desvinculação de recursos, em relação a todos os casos, posto que, havendo a ratificação dos fundos, é mister que se mantenham a vinculação de receitas a esses fundos. Caso contrário, haveria incoerência em o Congresso deliberar, seja por lei complementar, seja por decreto legislativo, como propomos, para manter um fundo,

SF/19366/27133-80



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

e, ao mesmo tempo, dar-se como extinta, por decurso de prazo, a vinculação de receitas, que é inerente à existência de tais fundos.

De outra forma, se estará aprovando uma “DRU Permanente”, afetando todos os fundos – os extintos e os não extintos – ressalvadas, apenas, as receitas vinculadas pela própria Constituição a finalidades específicas, como ocorre com as despesas e receitas da seguridade social, que a EC 103, de 2019, acaba de definir como não sujeitas à aplicação da DRU. Mesmo essas, porém, não poderiam ser vinculadas a fundos, exceto se os próprios fundos estiverem previstos na Constituição.

Embora revele a mesma preocupação, quanto a esse aspecto, revela-se insuficiente, a inclusão, pelo Relator, de novo art. 6º na PEC, quando prevê a sua não aplicação, em qualquer caso, às contribuições estabelecidas com amparo nos arts. 148, 149, 149-A e 195, inciso I, da Constituição Federal, pois não preserva dessa “DRU Permanente” a totalidade das receitas da seguridade social.

Ora, os fundos que forem ratificados, que não tem previsão constitucional, por óbvio, deverão continuar a contar com suas fontes de receita vinculadas, sob pena de inutilidade. A natureza do fundo pressupõe a vinculação de receitas, que decorrem de sua finalidade e objetivos.

Assim, é necessário que esta Comissão corrija essa falha, permitindo a desvinculação apenas no caso de fundos que não sejam ratificados pela própria PEC 187 ou pelo Congresso Nacional no prazo nela previsto.

Ocorrendo tal extinção e desvinculação, nos casos em que seja admissível, é preciso prever destinação mais adequada aos seus recursos, em lugar de apenas prever norma autorizativa e sem conteúdo prático.

Para tal fim, propomos que deva ser assegurada a sua destinação: a) projetos e programas voltados à erradicação da pobreza; b) 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, na forma proposta pelo Relator; c) no âmbito da União, um percentual não inferior à 3% (três por cento), limitado a 500 milhões de reais por ano, à revitalização de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, até o final do décimo exercício financeiro subsequente à data da promulgação da Emenda Constitucional, também como propõe o Relator; d) pelo menos trinta por cento, a projetos e programas nas áreas de educação e saúde; e e) a projetos e programas de proteção e recuperação dos biomas Amazônia e Cerrado. Tais finalidades que propomos acrescentar têm caráter fundamental para a proteção do cidadão, e suas necessidades, e para proteger biomas fundamentais para a garantia do equilíbrio do clima e da preservação de recursos hídricos no Brasil, na América e no Mundo, e cujas necessidades de financiamento são investimentos públicos cujos benefício superam largamente aquele que a PEC 187 privilegia, que é a dívida pública.

SF/19366/27133-80



SF/19366/27133-80

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Por fim, quanto ao art. 5º da PEC 187, entendemos que, até que o Congresso decida pela ratificação dos fundos, o seu superávit financeiro deva ser destinado a despesas mais nobres e legítimas. Com efeito, no atual quadro, o interesse social maior é na satisfação das necessidades básicas da população e no enfrentamento à miséria, que tem aumentado expressivamente desde 2016.

Para tanto, propomos que tais recursos sejam destinados às despesas com assistência social, saúde e educação, na forma definida pela lei orçamentária, e que tais despesas, custeadas com fontes novas de recursos, não seja computada para os fins dos limites de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela Emenda Constitucional 95 – Teto de Gastos.

Assim, para que possa merecer a acolhida desta Casa, a PEC 187 requer o aperfeiçoamento na forma das emendas apresentadas a esta Comissão, em acréscimo às alterações promovidas pelo Relator aos art. 3º e art. 4º, notadamente as Emendas nº 3 e 4, da Senadora Leila Barros, nº 5 a 9, de nossa autoria, e nº 10, do Senador Antonio Anastasia, pela prejudicialidade da Emenda nº 5, do Senador José Serra, em virtude da proposta contida na Emenda nº 9, e pela rejeição das demais.

Sala da Comissão,

SENADOR PAULO PAIM