



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 22, DE 2020

Dispõe sobre normas gerais para o funcionamento de fundos públicos criados no âmbito da União, dos Estados e dos municípios.

AUTORIA: Senador José Serra (PSDB/SP)



[Página da matéria](#)



PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2020 – COMPLEMENTAR

Dispõe sobre normas gerais para o funcionamento de fundos públicos criados no âmbito da União, dos Estados e dos municípios.

Art. 1º Esta lei complementar estabelece normas gerais para o funcionamento de fundos públicos de qualquer natureza com amparo no art. 165, § 9º, da Constituição Federal.

Art. 2º São consideradas vinculações de receita para efeitos desta Lei Complementar a destinação de recurso para atender propósitos específicos, instituídas pelas Constituições Federal e Estaduais, bem como aquelas previstas nas Leis Orgânicas Municipais e do Distrito Federal, ou ainda em lei específica.

Art. 3º Constitui fundo público o conjunto de recursos, incluindo as obrigações a ele relacionadas, que por lei se vincule à realização de finalidades específicas.

§ 1º A disponibilidade de caixa do fundo público sujeita-se às normas financeiras da administração pública, sem prejuízo de que o seu registro e controle se façam apartadamente da administração financeira centralizada.

§ 2º Ressalvada vedação legislativa, em cada caso ou na lei de criação do fundo público, o saldo financeiro será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

§ 3º No caso de extinção de fundo público, o patrimônio será transferido ao respectivo órgão ou entidade supervisora e para o respectivo Poder de cada ente ao qual o fundo se vinculava, e o saldo financeiro será apropriado pelo órgão central de administração financeira do ente da Federação, sem vinculação de recursos arrecadados no exercício e em exercícios anteriores a partir da data de extinção do fundo.



SF/20040.29328-46

§ 4º Poderão ser estabelecidas, por lei ordinária, normas adicionais para a adequação dos fundos públicos existentes na data de promulgação desta Lei Complementar.

Art. 4º A lei que instituir fundo público disporá, no mínimo, sobre:

- I – seu nome;
- II – o órgão ou a entidade da administração pública no âmbito da qual deverá funcionar;
- III – seu objeto ou sua finalidade;
- IV – a origem de seus recursos;
- V – a responsabilidade de seu gestor quanto à administração dos recursos;
- VI – normas peculiares quanto a sua administração;
- VII – modelo e procedimentos de deliberação;
- VIII – as condições aplicáveis à prestação de contas;
- IX – seu prazo de vigência, caso não seja indeterminado.

Art. 5º Para os efeitos desta Lei Complementar, os fundos são:

- I - de gestão orçamentária;
- II - de gestão especial; e
- III – de transferência de receitas.

§ 1º Constituem fundos de gestão orçamentária aqueles estabelecidos por vinculação de receita.

§ 2º Os fundos de que trata o § 1º deste artigo devem ter sua programação detalhada na lei orçamentária anual ou em crédito adicional, e sua execução orçamentária e financeira obedecerá ao disposto nas leis que tratam da execução orçamentária e financeira no setor público.

§ 3º É vedada a constituição de fundo de gestão orçamentária quando sua programação possa ser executada diretamente pelo órgão ou entidade supervisora, ou seus objetivos possam ser alcançados mediante vinculação de receitas específicas, ressalvados os casos em que seja necessário um sistema específico de gestão, observado neste caso os critérios previstos no art. 4º desta lei complementar.

§ 4º Constituem fundos de gestão especial aqueles que forem:

- a) capitalizados por meio de dotação específica na lei orçamentária anual ou créditos adicionais;
- b) caracterizados, sem prejuízo de outros, como fundos de investimentos, seguros, aval, capitalização, garantia ou financiamento;

§ 5º Os fundos de que trata o § 4º deste artigo não terão sua programação detalhada na lei orçamentária anual ou em crédito adicional, e sua execução financeira se dará de acordo com a lei específica que o instituir nos termos do art. 4º desta lei complementar.

§ 6º Os fundos de transferências de receitas são aqueles destinados a operacionalizar as transferências decorrentes de compartilhamento intergovernamental de receitas com previsão nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 6º A conveniência da manutenção de recursos em fundos públicos, bem como das vinculações previstas no art. 2º desta lei complementar, será periodicamente ratificada, no mínimo a cada 4 (quatro) anos, pelos respectivos poderes legislativos de cada Ente da Federação, observando-se as disposições previstas nesta lei complementar.

Parágrafo único. Para efeito do caput, o Congresso Nacional deverá manter em permanente funcionamento a Comissão de Revisão de Despesas, Vinculações e Fundos Públicos da administração pública federal, que deverá avaliar sistematicamente o custo e o benefício das políticas públicas na ótica econômica, fiscal e orçamentária, com apoio técnico da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal.

Art. 7º A participação de Ente de Federação como cotista único ou majoritário em fundo de natureza privada, ainda que seu patrimônio seja separado ao

patrimônio do cotista e que seja sujeito a direitos e obrigações próprias, exige que a constituição e o funcionamento do fundo obedeçam a todas as normas e condições previstas nesta Lei Complementar, inclusive para fins de integração do orçamento e de consolidação das contas do respectivo Ente.

Art. 8º Lei federal disporá sobre a instituição de fundo nacional para universalização do saneamento básico com vigência garantida até que a infraestrutura no setor seja adequadamente concluída.

Parágrafo único. O fundo de que trata o caput será formado por recursos provenientes de contribuições das tarifas praticadas em todo território nacional, excluído o consumidor beneficiado por políticas de subsídio social para população de baixa renda, além de outras fontes de receitas.

Art. 9º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Este projeto de lei complementar tem por objetivo estabelecer normas gerais sobre funcionamento dos fundos públicos no âmbito das três esferas de Governo – União, Estados e municípios. A proposição ganha relevância com a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 187, de 2019, que busca um processo de revisão dos fundos públicos pelos poderes legislativos de todos os entes da nossa Federação. Nesse sentido, torna-se fundamental a existência de um marco jurídico de referência, compatível com as boas práticas internacionais, para que eventual processo de racionalização de fundos públicos e vinculações de receitas desenvolva-se no âmbito de um procedimento moderno previsto em lei.

Os primeiros fundos públicos criados no país, em 1899, tinham como objetivo a operacionalização da embrionária política monetária a partir do resgate e da garantia do papel-moeda em circulação. Naquele tempo não havia uma norma nacional estabelecendo um arcabouço de regras para orientar a gestão fiscal e orçamentária na nossa administração pública. Curiosamente, o Fundo de Amortização dos Empréstimos Internos e o Fundo Especial para Construção e Manutenção de Leprosários foram instituídos em 1902 e 1921, respectivamente, em um ambiente desprovido de regras gerais sobre o tema.



SF/20040.29328-46

Em 1922, o Decreto nº 4.536 organizou um sistema legal que inaugurou o Código de Contabilidade da União. Em seu artigo 19, surgiu o conceito de receita especial para abrigar todas as rendas destinadas a fundos especiais. Nota-se que naquele código já se tinha a previsão de uma sistemática para cobrir situações em que as receitas especiais não fossem devidamente aplicadas no final de um exercício financeiro. O art. 36 do Decreto obrigava a transferência dos saldos não aplicados até o final de cada exercício para depósitos em contas específicas, que lá permaneciam aguardando a conclusão ou a extinção dos serviços a que se referiam. Ou seja, nascia no nosso arcabouço jurídico o conceito de receita vinculada, em uma dimensão plurianual.

Apesar desse avanço em matéria de contabilidade, foi somente em 1964 que passamos a contar com uma norma geral de direito financeiro para orientar a elaboração e o controle dos orçamentos da União, dos Estados e dos municípios. Estabelecendo conceitos modernos para a época, a Lei nº 4.320/64 introduziu no regime fiscal brasileiro o conceito de fundos especiais: o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços.

A lei nº 4.320 consolida até hoje as regras do jogo do nosso sistema orçamentário, encontrando-se totalmente defasada em relação às boas práticas internacionais. Na parte dos fundos públicos, tema que esse projeto envolve, a lei mistura conceitos de vinculação de receitas e fundos públicos de maneira equivocada. Por esta razão, boa parte dos parlamentares acreditam na falsa tese de que uma receita vinculada à implementação de uma política pública necessariamente exige a criação de um fundo público. Mas é importante esclarecer que muitas políticas públicas - financiadas por receitas vinculadas e implementadas pelos departamentos ministeriais - dispensam uma gestão por meio de fundo. Assim, é preciso destacar o conceito de vinculação de receita, de forma que fundos públicos sejam utilizados, em casos especiais, como um instrumento de gestão específico orientado por regras de governança específicas.

Até a Constituição de 1967, haviam sido criados no país 81 fundos públicos. Esse número mais do que triplicou nos anos seguintes devido a essa ideia de que uma vinculação de receita deve estar associada a um fundo público. É claro que atualmente muitos desses fundos estão inativos, sem execução orçamentária. Mesmo assim, vale destacar a forte vocação das nossas autoridades públicas de criar esse tipo de instrumento, muitas vezes desnecessariamente.

Além disso, a nossa legislação não observa práticas internacionais adotadas pelo mundo avançado em matéria de governança pública. Estudos

técnicos do Fundo Monetário Internacional (FMI) mostram que cerca de 3% do PIB em países das economias avançadas correspondem a recursos que são administrados por fundos públicos cuja execução financeira ocorre por fora das regras tradicionais do sistema orçamentário, como por exemplo a anualidade orçamentária. E muitas vezes esses recursos não representam vinculações de receitas, podendo estar associados a fontes de financiamento privadas. Nesse tipo de gestão especial, o governo capitaliza o fundo via orçamento, mas esses recursos são administrados sem as burocracias tradicionais do processo orçamentário. Não se perde a transparência, especialmente em uma era da tecnologia em que a prestação de contas de um sistema governamental pode ser bem elaborada e efetivada.

O projeto de lei que apresento aperfeiçoa a lei nº 4.320 levando em consideração esses aspectos que envolvem uma gestão pública mais eficiente. Em primeiro lugar, conceitua receita vinculada e fundo público de maneira separada. Também se propõe uma taxonomia que envolve três tipos de fundos, tornado o sistema mais simples do que o atual: o de gestão orçamentária, o de gestão especial e o de transferência legal.

É importante destacar que este projeto de lei pretende inaugurar uma sistemática permanente de revisão dos gastos, das vinculações e dos fundos. A ideia é institucionalizar um novo modelo de gestão para ratificar esses instrumentos de política fiscal a cada 4 anos, observando-se as normas gerais previstas neste novo arcabouço jurídico. Com o intuito de capacitar e fortalecer ainda mais o poder legislativo, proponho a criação de uma Comissão permanente do Congresso Nacional dedicada a revisar vinculações e fundos com apoio da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal, que foi cristalizada na nossa arquitetura institucional.

Por fim, quero me referir ao art. 9º deste projeto de lei. Buscamos uma forma de regulamentar por lei federal a instituição de um fundo nacional para promover a universalização do saneamento básico. Sabemos que os indicadores oficiais continuam a revelar uma situação crítica, onde a média nacional de população atendida por coleta de esgoto é de apenas 49,8% (dados de 2014). Ou seja, mais da metade da população está abandonada em matéria de saneamento.

Sabemos que o Congresso está tratando da criação de em um novo marco jurídico que estimulará investimentos do setor privado no setor de saneamento. Mas tenhamos claro que haverá necessidade de se construir instrumentos de gestão para formar *funding* público e privado em um nível suficiente para se concluir a ambiciosa missão de universalizar a infraestrutura do

setor adequadamente. Nesse sentido, devemos apostar em um fundo nacional formado por recursos provenientes de contribuições das tarifas praticadas em todo território nacional, excluído o consumidor beneficiado por políticas de subsídio social para população de baixa renda.

Estou certo de que devemos apostar em uma reformulação das normas gerais para o funcionamento dos fundos, prevendo um processo de avaliação que permite a extinção daqueles que não estão dando certo. Temos de ter presente que qualquer iniciativa de revisão de fundos públicos no país deve se iniciar em um novo ambiente institucional. Nessa perspectiva, a parte da lei nº 4320 dos anos 60 sobre fundos públicos, que até hoje não foi revista, precisa ser modernizada com base nos avanços institucionais que tivemos no país e no mundo em matéria de orçamento.

Nesse sentido, conto com o apoio de todos os nobres senadores para aprovação deste projeto de lei para que avancemos na direção de uma administração pública mais eficiente.

Sala das Sessões,

Senador **JOSÉ SERRA**
PSDB-SP



SF/20040.29328-46

LEGISLAÇÃO CITADA

- ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS - ADCT-1988-10-05 ,
DISPOSIÇÕES TRANSITORIAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. - 1988/88
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988>
- Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964 - Lei do Direito Financeiro - 4320/64
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1964;4320>