



SENADO FEDERAL  
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO

EMENDA Nº (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 primeiro exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, visando à melhoria da alocação dos recursos públicos e ao saneamento das finanças da Federação brasileira.

**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.....  
...





SENADO FEDERAL  
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO

.....  
.... IX - a instituição de fundos públicos 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 primeiro 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;

IV- previstos no art. 76-A, parágrafo único, inciso V, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias;

V- Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD);

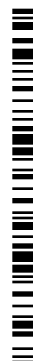
VI- Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT); e

VII- Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFÉ).

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

§ 3º O patrimônio e obrigações dos fundos da União extintos em decorrência do disposto neste artigo serão destinados à formação, em âmbito federal, de Fundo Ressegurador da Dívida Federativa (FRDF), que fica ora criado.

§ 4º O FRDF terá por objetivo ressegurar tanto operações de crédito realizadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios junto a instituições financeiras quanto títulos de dívida securitizada por estes, emitidos e distribuídos em mercado com objetivo de liquidar por antecipação, nos limites de deságio estabelecidos em lei, parte ou a totalidade das dívidas dos referidos





SENADO FEDERAL  
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO

entes em face da União, ou de instituições financeiras, inclusive os débitos com a Fazenda Pública Nacional relativos às contribuições previdenciárias, podendo também ter, como finalidade, investimentos em infraestrutura, caso a emissão autorizada ultrapasse o volume total da dívida original.

§ 5º Os entes federados optantes pela liquidação antecipada de parte ou da totalidade de seus títulos de dívida junto à União e a instituições financeiras deverão negociar as respectivas condições de aval junto ao FRDF, em condições de deságio que variarão em função do tamanho e dos riscos de mercado e de crédito da dívida nova.

§ 6º O FRDF será gerido pelas normas e princípios da prudência financeira e mediante critérios de classificação de riscos e conformidade.

§ 7º É vedada a emissão de novos títulos, na forma disciplinada no § 4º, a partir de 1º de janeiro de 2026, resguardada a vigência do FRDF até a extinção das garantias e contra garantias prestadas aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 8º Observados os critérios de rateio estabelecidos em lei complementar, o FRDF poderá ainda acolher, atendidos os critérios técnicos de prudência financeira, e como exceção ao disposto no § 4º, solicitação de aval como garantia direta da respectiva operação, desde que o volume total de operações nesta modalidade não ultrapasse, no conjunto federativo, 30% da disponibilidade do Fundo.

§ 9º Lei complementar disciplinará as normas de composição e funcionamento do FRDF, estabelecendo critérios de rateio de recursos que levarão em conta a população dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 10º Os limites globais de endividamento dos entes com relação às operações resseguradas e garantidas pelo FRDF serão disciplinados em lei complementar.

§ 11º A iniciativa das leis complementares a que se referem o caput pertence tanto ao Chefes do Poder Executivo como aos membros do Poder Legislativo.

§ 12º As políticas públicas executadas pelos fundos de que trata o caput permanecerão sob responsabilidade dos respectivos órgãos competentes.

**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 públicos que não forem ratificados na forma do art. 3º serão revogados ao final do primeiro exercício financeiro subsequente ao que ocorrer a promulgação desta Emenda Constitucional.



SENADO FEDERAL  
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO

§ 1º As receitas públicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios desvinculadas em decorrência do disposto neste artigo terão as seguintes destinações:

- I- projetos e programas voltados à erradicação da pobreza;
- II- investimentos em infraestrutura que visem à reconstrução nacional, com prioridade à implantação e conclusão de rodovias e ferrovias, além da interiorização de gás natural produzido no Brasil;
- III- projetos e programas voltados à segurança de regiões de fronteira;
- IV- revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco; e
- V- projetos de pesquisa e Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Inovação.

§ 2º As receitas públicas da União desvinculadas em decorrência do disposto neste artigo serão destinadas à composição do patrimônio do FRDF, previsto no art. 3º, §§ 3º a 10º.

§3º O governo federal encaminhará ao Congresso Nacional, anualmente, demonstrativo do cumprimento das destinações de recursos previstas no § 1º e 2º.

**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 do 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 do exercício, serão de livre aplicação pelos Poderes e entes autônomos.

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

§ 3º Não se aplica o disposto no caput deste artigo para os fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional.

**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.



SENADO FEDERAL  
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO

## JUSTIFICAÇÃO

Diante das atuais restrições fiscais nas contas públicas da União, dos Estados, e dos Municípios, não se deve esperar neste momento que possam ser utilizados estímulos para o crescimento econômico do país, na forma clássica, pelo simples aumento dos gastos públicos e/ou pela redução de impostos. No tocante à política monetária, a recente redução da taxa de juros de referência SELIC já está chegando próxima de seu limite inferior adequado.

Há de se pensar, então, em mecanismos alternativos de políticas públicas que permitam gerar maior grau de confiança para investidores e consumidores e respectivamente influenciar suas respectivas decisões de investir e consumir mais. Simples como isto: investir e consumir são as únicas formas factíveis de se promover um crescimento econômico sustentável. Quando não se investe e não se consome em nível suficiente, o colapso de uma economia é previsível e inevitável.

Uma das principais causas desta falta de confiança dos agentes econômicos deriva da crise fiscal dos entes federados subnacionais, diante do elevado estoque e serviço de sua dívida pública, especialmente com a União. Os altos juros praticados sobre a chamada “dívida federalizada” dos Estados e Municípios durante duas décadas fez os valores do estoque explodirem sobre as finanças subnacionais, gerando a necessidade da recente repactuação de 2016. Mas, naquela oportunidade, a questão do elevado estoque de endividamento foi apenas postergado, mantendo-se viva uma percepção de desconfiança sobre a efetiva capacidade de solvência fiscal e financeira dos entes subnacionais mais endividados, e que prestam em última instância os serviços básicos de educação, saúde, segurança pública, meio ambiente, entre outros, à população brasileira.

Tal desconfiança gera uma retração generalizada de investimentos no setor privado, que se soma atualmente à limitada capacidade de investir do setor público. O baixo nível de investimento, historicamente o mais baixo em mais de meio século, impõe ao País um estancamento relativo do PIB em patamar medíocre, agravando, assim, ainda mais a situação do elevadíssimo nível de desemprego. A confiança numa economia resulta das expectativas de melhor grau de segurança jurídica nas relações entre o Estado e o privado, na justa solução de conflitos de interesse e litígios judiciais entre entes públicos e



**SENADO FEDERAL**  
**GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO**

privados, no resgate do equilíbrio fiscal e das contas públicas dos entes federados, entre outras ações possíveis nesta linha de raciocínio. Nestes tópicos percebemos uma grave deficiência de vetores de confiança na economia brasileira, e que precisam urgentemente ser endereçados de forma realista e pragmática.

Portanto, enfrentar o problema das dívidas subnacionais será encarar de frente, pela primeira vez, a necessidade urgente de desmontar a relação de dependência espúria dos entes subnacionais ao Governo federal, colocar finalmente o mercado e os investidores privados como avaliadores permanentes da qualidade de crédito dos emissores públicos

Considerando a situação emergencial do endividamento público de diversos entes da Federação Brasileira, e a necessidade de se buscar uma solução definitiva para a situação econômica e a dívida pública dos Estados, esta Emenda prevê que o patrimônio dos fundos da União extintos na forma aqui disciplinada seja direcionado para a criação, em âmbito federal, de Fundo Ressegurador da Dívida Federativa (FRDF)

Cabe destacar que, através da criação deste FRDF, será possível otimizar exponencialmente os resultados fiscais e financeiros resultantes do patrimônio contábil remanescente dos Fundos ora designados à extinção, já que, ao invés da sua simples utilização direta pela União para redução da dívida pública federal, como originalmente proposto na PEC 187/2019, através de sua aplicação na forma prudencial alavancada como fonte de resseguro para os entes subnacionais, poderá se atingir um efeito abrangente em todos níveis da Federação e em valor bastante superior ao esperado.

O referido FRDF terá por escopo principal proporcionar o instrumento de resseguro de títulos novos de dívida securitizada e garantida, a serem emitidos e colocados em mercado por Estados, Municípios e Distrito Federal, com objetivo de liquidar antecipadamente, com deságios limitados por lei, parte ou a totalidade das dívidas dos referidos entes em face da União e de instituições financeiras.

Trata-se de medida que possibilitará que todos os entes da Federação enfrentem, de forma eficiente e definitiva, sob critérios negociais de mercado, seu endividamento público em face da União e de instituições financeiras. Em paralelo ao esforço de saneamento financeiro definitivo dos entes federados, recursos adicionais poderão ser obtidos por meio de novas emissões com aval



**SENADO FEDERAL**  
**GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO**

supletivo do FRDF para financiar obras infraestrutura, necessárias à reconstrução nacional naqueles entes que alcançarem as condições exigidas para tais colocações de títulos em excesso ao total da dívida federalizada.

O FRDF também terá por objetivo o pagamento dos débitos com a Fazenda Pública Nacional relativos às contribuições previdenciárias dos referidos entes e poderá, consoante disciplina a ser estabelecida em lei complementar, acolher solicitações de aval dos entes como garantia direta.

Deve ser destacado, por fim, o alinhamento da proposta com o atual cenário financeiro internacional de elevada liquidez e de taxa de juros bastante reduzida. Trata-se de contexto favorável à tomada de medidas eficientes e inovadoras para a renegociação da dívida pública, que permitirão aos entes federados a recuperação de sua capacidade de investimento, com a liberação de recursos para investimentos em saúde, educação, infraestrutura e segurança.

Sala das Sessões,        de        de 2020.

Senador ZEQUINHA MARINHO



SF/20333.79909-08