



SENADO FEDERAL

Senador MECIAS DE JESUS

PARECER Nº , DE 2021

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 22, de 2020, do Senador José Serra, que *dispõe sobre normas gerais para o funcionamento de fundos públicos criados no âmbito da União, dos Estados e dos municípios.*

Relator: Senador **MECIAS DE JESUS**

I – RELATÓRIO

Em exame, nesta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 22, de 2020, do eminente Senador José Serra, que *dispõe sobre normas gerais para o funcionamento de fundos públicos criados no âmbito da União, dos Estados e dos municípios.*

A proposição possui nove artigos. O art. 1º define o escopo da proposta, que encontra amparo no art. 165, § 9º, da Constituição Federal, e o art. 9º contém a cláusula de vigência, entrando a futura Lei na data de sua publicação.

O art. 2º define vinculações de receita, para efeitos da Lei, como a destinação de recurso para atender propósitos específicos, instituídas pelas



SF/22239.33865-11

Constituições Federal e Estaduais, bem como aquelas previstas nas Leis Orgânicas Municipais e do Distrito Federal, ou ainda em lei específica.

Já o art. 3º estabelece que fundo público se constitui no conjunto de recursos, incluindo as obrigações a ele relacionadas, que por lei se vincule à realização de finalidades específicas, e determina algumas condicionalidades a serem observadas.

O § 1º define que os recursos dos fundos sujeitam-se às normas financeiras da administração pública, sem prejuízo de que o seu registro e controle se façam apartadamente da administração financeira centralizada. O § 2º, por sua via, determina que o saldo financeiro ao final de um exercício financeiro seja transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo, exceto vedação legislativa específica ou contida na própria lei de criação do fundo público.

O § 3º estabelece normas a serem observadas quando da extinção de um fundo público, determinando que o patrimônio seja transferido ao respectivo órgão ou entidade supervisora e para o respectivo Poder do respectivo ente ao qual o fundo se vinculava, e o saldo financeiro seja apropriado pelo órgão central de administração financeira do ente, sem nova vinculação dos recursos arrecadados no exercício da extinção e nos exercícios anteriores.

Por fim, o § 4º do art. 3º possibilita que normas adicionais para a adequação dos fundos públicos existentes na data de promulgação da Lei possam ser estabelecidas por lei ordinária.

O art. 4º estabelece as informações mínimas que a lei que instituir fundo público deve oferecer, quais sejam: o órgão ou a entidade da administração pública no âmbito da qual o fundo deverá funcionar; o objeto ou finalidade do fundo; a origem de seus recursos; a responsabilidade de seu gestor quanto à administração dos recursos; as normas peculiares quanto a sua administração; o modelo e procedimentos de deliberação; as condições aplicáveis à prestação de contas; e o prazo de vigência do fundo, caso não seja indeterminado.

O art. 5º classifica os fundos em: I – de gestão orçamentária, aqueles estabelecidos por vinculação de receita, e que 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, sendo vedada a constituição deste tipo de fundo 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; II – de gestão especial, aqueles que forem capitalizados por meio de dotação específica na lei orçamentária anual ou créditos adicionais e caracterizados, sem prejuízo de outros, como fundos de investimentos, seguros, aval, capitalização, garantia ou financiamento, sendo que sua programação não será detalhada na lei orçamentária anual ou em crédito adicional, e sua execução financeira se dará de acordo com a lei específica que o instituir; e III – de transferências de receitas, sendo 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.

O art. 6º, por sua vez, estabelece que, periodicamente, no mínimo a cada quatro anos, a conveniência da manutenção de recursos em fundos públicos, bem como das vinculações, deverá ser ratificada pelos respectivos poderes legislativos de cada Ente da Federação.

O parágrafo único deste artigo determina que o Congresso Nacional mantenha 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 – IFI.

Já o art. 7º estabelece que a participação de Ente da Federação como cotista único ou majoritário em fundo de natureza privada, somente poderá ocorrer quando a constituição e o funcionamento do fundo obedeçam a todas as normas e condições previstas na futura lei complementar, inclusive para fins de integração do orçamento e de consolidação das contas do respectivo Ente, mesmo que o patrimônio do fundo seja separado do patrimônio do cotista e que seja sujeito a direitos e obrigações próprias.

Por fim, o art. 8º prevê a edição de lei federal sobre a instituição de fundo nacional para universalização do saneamento básico com vigência garantida até que a infraestrutura no setor seja adequadamente concluída, com 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, e outras fontes de receitas.

A matéria foi distribuída somente à Comissão de Assuntos Econômicos e não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre o aspecto econômico e financeiro das matérias que lhe são submetidas. Por se tratar da única Comissão a analisar a matéria, a CAE deverá verificar também a constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PLP nº 22, de 2020.

No tocante à constitucionalidade, entendemos que o PLP nº 22, de 2020, está de acordo com os dispositivos constitucionais, ao tratar de tema de competência legislativa da União, estar incluído entre as atribuições do Congresso Nacional e não se tratar de matéria de iniciativa privativa da Presidência da República.

Quanto à juridicidade, a proposta é equipada dos atributos da inovação, abstratividade, coercitividade, generalidade e imperatividade. Consequentemente, possui juridicidade.

Quanto à técnica legislativa, em conformidade com as determinações da Lei Complementar nº 95, de 1998, torna-se necessário um ajuste, conforme apontaremos ao final desta análise.

Quanto ao mérito da proposta, a consideramos oportuna e necessária, sendo, portanto meritória. Conforme mencionado na Justificação, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, ainda hoje é a norma legal que consolida as regras do nosso sistema orçamentário, estando já defasada em relação às boas práticas internacionais, especialmente no tocante a fundos públicos, por misturar equivocadamente o conceito de vinculação de receitas ao conceito de fundos, o que leva grande número de parlamentares a acreditar na falsa tese de que uma receita vinculada à implementação de uma política pública necessariamente exige a criação de um fundo público, quando, em verdade, muitas políticas públicas – financiadas por receitas



vinculadas e implementadas pelos departamentos ministeriais – dispensam uma gestão por meio de fundo.

Desta forma, entendemos ser necessária a reformulação das normas gerais para o funcionamento dos fundos, sendo o PLP nº 22, de 2020, merecedor de sua aprovação. Tal posicionamento torna-se ainda mais convincente em função da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 187, de 2019, conhecida como PEC dos Fundos Públicos, 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 sua promulgação, promovendo, assim, um amplo processo de revisão dos fundos pelos poderes legislativos de todos os Entes da Federação. Diante desta PEC, torna-se fundamental a existência de um marco jurídico de referência sobre o tema, compatível com as boas práticas internacionais.

Entendemos merecedor de aprimoramentos a determinação expressa no parágrafo único do art. 6º, de que uma futura Comissão Permanente a ser constituída no âmbito do Congresso Nacional conte obrigatoriamente com o apoio técnico de um órgão da estrutura organizacional de uma das casas, qual seja, a Instituição Fiscal Independente – IFI, órgão do Senado Federal. Diante desta constatação, apresentamos emenda equacionando a situação, salientando que o fato da IFI não ser citada explicitamente no texto da futura lei não impede que a futura Comissão possa dispor do seu reconhecido apoio técnico, que todos consideram da mais alta qualidade.

Finalmente, conforme já mencionado, torna-se necessário um ajuste redacional no § 4º do art. 3º, quando menciona a promulgação da lei complementar, quando o mais adequado seria a entrada em vigor da lei. Tal equívoco é retificado pela apresentação de uma emenda redacional.

III – VOTO

Diante do exposto, manifestamos voto favorável ao Projeto de Lei Complementar nº 22, de 2020, com a apresentação das seguintes emendas:

EMENDA nº – CAE

Suprima-se a expressão “com apoio técnico da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal” do parágrafo único do art. 6º do Projeto de Lei Complementar nº 22, de 2020, com o devido ajuste de pontuação.



**EMENDA nº – CAE
(Redacional)**

Substitua-se a expressa “promulgação” por “entrada em vigor”
no § 4º do art. 3º do Projeto de Lei Complementar nº 22, de 2020.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

