

## PARECER Nº , DE 2020

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as emendas n.º 32 a 53, à 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.*



SF/20979.26377-35

### I – ANÁLISE

Em nosso relatório à PEC nº 187, de 2019, apresentado em 12/02/2020, analisamos as **Emendas nº 1 a nº 32**. Posteriormente, foram apresentadas novas emendas, as quais passaremos à análise.

As Emendas nº **34**, do Senador Angelo Coronel; nº **36**, do Senador Rogério Carvalho; nº **39**, do Senador Alvaro Dias; nº **42**, Senador Weverton, nº **47**, do Senador Rogério Carvalho; nº **48**, Senador Alessandro Vieira; nº **50** e nº **51**, do Senador Jaques Wagner, criam várias exceções à 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 considerado relevante deverá ser feita,

preferencialmente, por meio de lei complementar, conforme prevê o texto da PEC. Em sendo aprovada a PEC este ano, o Poder Legislativo terá até o final de 2022 para analisar quais fundos são relevantes e essenciais para uma melhor condução das políticas públicas a que se destinam e, portanto, devem ser ratificados.

A Emenda nº **33**, do Senador Eduardo Braga, assim como a **Emenda nº 31**, destina todas as receitas desvinculadas pelo art. 4º, e não apenas parte, às destinações especificadas no mencionado artigo. Também exclui dos limites impostos pelo teto de gastos (art. 107 do ADCT) as despesas resultantes das destinações de recursos previstas no art. 4º da PEC.

Anteriormente, ao analisarmos a Emenda nº 31, a acatamos parcialmente, de forma a garantir a aplicação das receitas desvinculadas dos fundos públicos aos projetos e programas definidos no art. 4º. Adicionalmente, a Emenda nº 33 exclui as despesas resultantes dessas destinações de recursos dos limites impostos pelo teto de gastos. No Substitutivo apresentado, limitamos a exclusão dos limites do teto de gastos a apenas um exercício financeiro, para evitar maiores dúvidas em relação à busca do equilíbrio fiscal.

As Emendas nº **35**, do Senador Jader Barbalho; nº **40**, do Senador Veneziano Vital Do Rêgo; nº **44**, do Senador Weverton; nº **45**, do Senador Carlos Viana, nº **49**, Senador Alessandro Vieira; e nº **53**, do Senador Veneziano Vital do Rêgo criam novas destinações ou definem percentuais específicos para o uso das receitas desvinculadas, conforme art. 4º da PEC.



Algumas das destinações previstas nas emendas já foram incorporadas ao nosso relatório. Evitamos ampliar ainda mais as destinações possíveis, de forma a evitar falta de foco e conseqüente ineficiência na utilização de recursos escassos. Além disso, definir percentuais específicos para cada destinação irá enrijecer a gestão desses recursos, contrariando o espírito original da proposição.

A Emenda nº 37, do Senador Rogério Carvalho, acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para alterar a regras de funcionamento e tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

A Emenda nº 37 foge ao escopo da PEC em análise. Há outras PECs em tramitação no Senado que tratam especificamente do FUNDEB.

A Emenda nº 38, do Senador Rogério Carvalho, excepciona do teto de gastos e das metas de superávit primário o investimento público federal e demais despesas federais que contribuem diretamente para a Formação Bruta de Capital Fixo.

Entendemos que a referida emenda vai além do escopo da PEC em análise e não considera de forma adequada às limitações fiscais do Estado brasileiro.

A Emenda nº 41, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, acrescenta artigo à PEC para determinar que se um fundo extinto, na forma do art. 3º, for recriado posteriormente, por meio de lei complementar, será a ele restituído metade do patrimônio líquido que o fundo possuía na data de sua extinção.



Entendemos que, em caso de criação futura de um novo fundo público, mesmo que ele execute funções semelhantes às exercidas por um fundo extinto, ele será outra estrutura, não tendo relação com qualquer fundo anteriormente existente.

A Emenda nº 43, do Senador Weverton, altera o art. 5º da PEC para determinar que o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos, apurados ao final de cada exercício, será destinado às 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. Ademais, são recursos que se esgotam com a sua utilização, não servindo para financiar despesas de caráter continuado. Por isso, não concordamos com o proposto pela Emenda nº 43.

A Emenda nº 46, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, acrescenta parágrafo ao art. 3º da PEC para determinar que o governo federal encaminhará ao Congresso Nacional, anualmente, demonstrativo do modo de aplicação dos recursos dos fundos ratificados, bem como dos fundos novos eventualmente criados por lei complementar.

Os fundos públicos já estão sujeitos a fiscalização dos órgãos de controle interno de cada ministério, do TCU e do Congresso Nacional. Não entendemos



necessário criar mais uma burocracia para o exercício do controle externo dos fundos.

A Emenda nº 52, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, acrescenta artigo à Constituição Federal para definir que são essenciais ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação os fundos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios vinculados às áreas de Ciência, Tecnologia e Inovação, Educação e Saúde. Determina, ainda, que o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico não fica sujeito a contingenciamento, limitação de empenho ou à aplicação do teto de gastos.

Concordamos com a importância dos investimentos em ciência, tecnologia e inovação. Entretanto, não entendemos necessária a constitucionalização do tema, que pode ser tratado por meio de lei complementar, como prevê a PEC para os fundos públicos.

Foi apresentado uma sugestão pelo Senador Fernando Bezerra, para a retirada do § 2º, do art. 4º, que excepcionaliza as despesas oriundas das desvinculações das receitas dos fundos, por um ano. Acreditamos que essa excepcionalização, ainda que por um exercício financeiro, pode ser entendido como uma flexibilização do caminho até então trilhado de reconstrução da sustentabilidade fiscal das contas públicas. Esse caminho de reforço da responsabilidade fiscal não pode ser questionado, pois é ele quem tem permitido o surgimento das condições para um novo ciclo de crescimento econômico, com



inflação controlada, taxa de juros próxima à dos demais países e um ambiente para investimento privado cada vez mais robusto.

### III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela rejeição das emendas n.sº 32 a 53, 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 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 segundo exercício financeiro 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.

§ 4º 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 segundo exercício financeiro em que ocorrer a promulgação desta Emenda Constitucional.

§ 1º As receitas públicas desvinculadas em decorrência do disposto neste artigo serão aplicadas nas seguinte destinações:



- 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;
- III- a projetos e programas voltados à segurança de regiões de fronteira;
- IV- à revitalização de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco e
- V- a projetos de pesquisa e Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Inovação.

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

**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.

§ 3º Não se aplica o disposto no caput 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.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

