



Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

MARCOS PAULO NERY E SILVA

**PEC 187/2019: USOS DOS RECURSOS DE FUNDOS PÚBLICOS
E SUAS POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES**

Brasília, DF

2020

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Sérgio Antônio Andrade de Freitas
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor Eduardo Tadeu Vieira
**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e de Gestão de
Políticas Públicas**

Professor Doutor Paulo César de Melo Mendes
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor Alex Laquis Resende
Coordenador do Graduação do curso de Ciências Contábeis – Diurno

Professor Mestre Elivânio Geraldo de Andrade
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Noturno

MARCOS PAULO NERY E SILVA

**PEC 187/2019: USOS DOS RECURSOS DE FUNDOS PÚBLICOS
E SUAS POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador:
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Lustosa

Linha de Pesquisa:
Impactos da Contabilidade na Sociedade

Área:
Contabilidade Pública

Brasília, DF
2020

SILVA, Marcos Paulo Nery e.

PEC 187/2019: USOS DOS RECURSOS DE FUNDOS PÚBLICOS E SUAS POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES

Marcos Paulo Nery e Silva – Brasília, 2020. 33p.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Lustosa

Trabalho de Conclusão de Curso – Ciências Contábeis –
Universidade de Brasília, 2020/1.

Bibliografia.

1. Fundos Públicos 2. Extinção de Fundos. 3. PEC 187/2019

MARCOS PAULO NERY E SILVA

**PEC 187/2019: USOS DOS RECURSOS DE FUNDOS PÚBLICOS
E SUAS POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Aprovado em ____, de _____ de 2020.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Lustosa
Orientador

Prof. Dra. Andréa de Oliveira Gonçalves
Professora-Examinadora

Brasília - DF, novembro de 2020.

Dedico este trabalho à minha esposa Natália e à minha filha Ana Júlia.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pelo dom da vida e por estar comigo em todos os momentos.

Aos meus pais, pela preparação para caminhar com meus próprios pés.

À minha esposa, pelo apoio imprescindível na realização do curso de Ciências Contábeis.

À minha filha, por ter sido paciente nas brincadeiras adiadas.

À Universidade de Brasília, por tudo que me proporcionou.

Ao professor Paulo Roberto Barbosa Lustosa, pelo direcionamento, apoio e pelas valiosas contribuições, fundamentais para realização deste trabalho.

Aos professores da UnB, pelo conhecimento e experiências que compartilharam.

Aos colaboradores que, com o seu trabalho, criaram as condições para um ambiente favorável à disseminação do saber na Universidade de Brasília.

RESUMO

Fundos públicos são particularmente importantes na realização de políticas públicas por estabelecerem uma forte relação entre a captação e a aplicação de recursos para consecução dos seus objetivos. Entretanto, essa vinculação pode perder o sentido caso a finalidade do fundo venha a se tornar anacrônica. Com essa temática, em novembro de 2019, foi apresentada ao Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição nº 187 (PEC 187/2019), que dificulta a criação de fundos públicos e conduz os existentes à extinção. Como existem muitas atividades de interesse da sociedade que são desenvolvidas com recursos de fundos públicos, é crucial entender se elas podem ser afetadas pela extinção de fundos e qual será a destinação dos significativos recursos desvinculados. A partir de uma interpretação minuciosa do texto-base da PEC e das emendas que ela recebeu, buscou-se encontrar suas possíveis implicações, em especial, no que se refere a alocação de recursos (liberdade de escolha) e à destinação de recursos para pagamento da dívida pública. Este estudo demonstrou que a PEC não confere plena liberdade na aplicação de recursos, que pode haver prejuízo às atividades supridas com recursos de fundos públicos e que não há como reduzir a dívida pública abruptamente sem interferir em outras políticas de governo.

Palavras-Chave: Fundos Públicos; Extinção de Fundos; PEC 187/2019.

ABSTRACT

Public funds are especially important in the realization of public policies because they establish a strong relationship between fundraising and the application of resources to achieve what they are proposed to do. However, this link can lose its meaning if the goal of the fund becomes outdated. About this subject, in November 2019, the Proposed Amendment to Constitution n° 187 (PEC 187/2019) was presented to the Brazilian Federal Senate, creating difficulties for the institution of public funds and led existing ones to extinction. As there are many activities of interest of society that are developed with resources from public funds, it is crucial to understand whether they can be affected by the extinction of funds and what will be the destination of the significant untied resources. Based on a careful interpretation of the initial text of the PEC and the amendments it has received, this study makes an effort to find out possible implications of the PEC, in particular, to allocation of resources (freedom of choice) and in the application of resources for payment of public debt. This study demonstrated that PEC does not grant full freedom in the allocation of resources, that there may be losses to the activities supported with public funds and that there is no way to reduce public debt abruptly without interfering with other government policies.

Keywords: Public funds, Extinction of Funds; PEC 187/2019.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	12
3. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	26
REFERÊNCIAS.....	27
ANEXO I.....	30
ANEXO II.....	32

1. INTRODUÇÃO

Em 05 de novembro de 2019, foi submetida para apreciação do Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição nº 187 (PEC 187/2019), que fixa a criação de fundos públicos somente por meio de lei complementar e determina o fim daqueles que não forem ratificados até o segundo exercício financeiro posterior à promulgação da Emenda Constitucional. Ela atinge todos os fundos públicos, à exceção dos que são salvaguardados pela própria PEC, entre eles, os que estão previstos na Constituição Federal, na Constituição dos Estados, na Lei Orgânica do Distrito Federal e dos Municípios.

Promulgada a PEC, o superávit financeiro da fonte de recursos dos fundos do Poder Executivo será destinado à amortização da dívida pública por dois exercícios financeiros e o patrimônio e as obrigações dos fundos extintos serão transferidos para o respectivo poder do ente federado ao qual ele era vinculado.

Ao final do 2º exercício financeiro do ano de promulgação da PEC, os normativos infraconstitucionais de vinculação de receitas públicas aos fundos serão automaticamente revogados e as receitas desvinculadas terão as destinações dadas pela proposta de emenda constitucional, como a de projetos e programas voltados a erradicação da pobreza e a investimentos em infraestrutura, entre outros.

Dentre as razões apresentadas como motivação para a PEC 187/2019, estão a de dar mais racionalidade e discricionariedade na alocação dos recursos públicos e a necessidade de modernização e aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão orçamentária para permitir que os respectivos Poderes Legislativos reavaliem os fundos públicos existentes.

Segundo o texto inicial da PEC, apenas para a União, poderão ser extintos cerca de 248 fundos e, aproximadamente, R\$ 219 bilhões poderão ser aplicados na amortização da dívida pública, volume apurado como superávit financeiro de recursos que deixarão de ter destinação específica.

Até a conclusão deste trabalho, 76 emendas haviam sido apresentadas à PEC 187/2019. As primeiras 56 emendas foram analisadas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), sendo 13 acolhidas (mesmo que parcialmente) e 43 prejudicadas. As últimas 19 emendas, numeradas de 58 a 76, não chegaram a ser analisadas pela CCJ e deverão ser discutidas em plenário.

A emenda 57 foi elaborada pela (CCJ) a partir do exame do texto-base e das emendas apresentadas (1ª a 56ª), contém pareceres sobre as emendas observadas e representa um substitutivo a tudo que foi discorrido anteriormente. Ela está amparada no artigo 356 do

Regimento Interno do Senado Federal, parte em que se diz que compete à CCJ emitir parecer sobre Propostas de Emenda à Constituição.

Para realização deste ensaio teórico foram analisados o texto inicial da Proposta de Emenda à Constituição nº 187 de 2019 e as 57 emendas subsequentes apresentadas a ele, bem como suas justificações, documento no qual são elucidadas as razões da redação do texto legal. Buscou-se interpretar os artigos da PEC nº 187/2019 com atenção especial às destinações de recursos de fundos públicos e suas implicações sobre a alocação de recursos públicos (liberdade de escolha) e no pagamento da dívida pública.

O texto que embasou este estudo foi o de uma proposta de lei, que pode ser modificado até a sua promulgação. No entanto, faria sentido aguardar pela lei para então avaliar seus impactos na sociedade? É preciso conhecer as implicações da extinção de fundos públicos, principalmente por envolver recursos da ordem de centenas de bilhões de reais.

A repercussão na mídia prova que se trata de assunto sensível e o título da matéria do Senado Notícias, de 11/02/2020, ilustra a falta de consenso sobre o tema: “Especialistas e governo divergem sobre a extinção de fundos na CCJ”.

Este trabalho apresenta os fatores que levaram ao surgimento da Proposta de Emenda à Constituição nº 187 de 2019, faz uma breve revisão da literatura sobre fundos públicos e concentra-se no exame interpretativo dos artigos da PEC 187/2019 para demonstrar algumas de suas possíveis implicações.

O exame do texto-base, das emendas e respectivas justificações demonstrou que a PEC 187/2019 foi perdendo força ao longo das revisões pelas quais passou (no alcance da extinção de fundos, no poder discricionário na alocação de recursos e na amortização da dívida pública) e que não há como amortizar a dívida pública abruptamente sem interferir em outras políticas de governo.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A PEC 187/2019 (dos Fundos Públicos) é uma de três Propostas de Emenda à Constituição do intitulado “Plano Mais Brasil”. As três propostas foram apresentadas em 2019 ao Senado Federal e receberam os números 186, 187 e 188/2019. Segundo o governo, o objetivo desse plano é “criar condições para impedir novas crises das contas públicas, como a que o país atravessou nos últimos anos e oferecer estabilidade fiscal à União e aos entes subnacionais”.

A PEC 186/2019 (Emergencial) dispõe sobre medidas permanentes e emergenciais para sustentabilidade da dívida pública. A emergência fiscal configura-se quando 95% da receita corrente é comprometida por despesas correntes. Dentre as medidas apresentadas por essa PEC está, por exemplo, a suspensão de progressão e da promoção em carreira de servidores ou empregados públicos por mecanismos de acionamento automático de estabilização ou ajuste fiscal.

A PEC 188/2019 (Pacto Federativo) propõe um novo modelo fiscal para a federação brasileira. De acordo com o governo, ela tem o propósito de assegurar o fortalecimento fiscal da república, principalmente, diante do cenário atual de fragilidade fiscal dos entes federados e, também, o de conferir os incentivos corretos para uma gestão pública equilibrada. Entre as mudanças propostas por essa PEC, está a de incorporação de municípios que não comprovarem sua sustentabilidade financeira, a partir de 1º de janeiro de 2025.

Assim, o Plano Mais Brasil apresenta uma agenda de reformas a fim de reduzir a dívida pública, de aprimorar mecanismos de controle dos gastos públicos e de dar mais discricionariedade aos gestores públicos na destinação de recursos.

Antes de examinar a PEC 187/2019 é necessário fazer uma breve revisão sobre a legislação brasileira de fundos públicos, normativos que tratam da instituição, gestão, prestação de contas e extinção de fundos.

Começando pela Constituição Federal, três parágrafos do artigo 165 merecem destaque, o 5º, o 7º e o 9º. O parágrafo 5º, quando afirma em seu inciso I, que a lei orçamentária anual compreenderá o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e em seu item III, quando trata do orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ele vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A primeira informação importante do parágrafo 5º é que os recursos de fundos públicos compõem a principal peça orçamentária brasileira, a lei orçamentária anual (LOA) e, assim, os fundos precisam apresentar as informações necessárias para que seus recursos sejam

classificados corretamente. Outro aspecto a se observar é que a Constituição Federal ao permitir o emprego de fundos no orçamento da seguridade social, reforça sua importância como ferramenta de apoio ao Estado para o cumprimento de seus objetivos sociais.

Ainda nesse sentido, o parágrafo 7º assegura que o orçamento fiscal deve ser compatibilizado com o plano plurianual para reduzir as desigualdades inter-regionais, ou seja, harmoniza o planejamento orçamentário entre suas peças e enfatiza o seu papel.

O parágrafo 9º, último do artigo 165 da Constituição Federal a ser destacado, afirma em seu segundo inciso que cabe à lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para instituição e funcionamento de fundos.

Sobre o parágrafo 9º, a Constituição Federal suscita a necessidade de uma lei complementar para regulamentar o funcionamento de fundos, o que é diferente de afirmar que um fundo qualquer precisa de uma lei complementar para ser instituído.

Uma última observação, mas não menos importante, é a de que o artigo 165 trata de leis que são de iniciativa do Poder Executivo, ou seja, a Constituição Federal concedeu a prerrogativa de criar fundos a ele.

Também encontramos informações importantes no artigo 167 (que trata de vedações) da Constituição Federal em seus itens IV, VIII, IX e o XII.

Os incisos IV, VIII e XII podem ser abordados em conjunto por suas particularidades. O inciso IV veda a vinculação de receitas de impostos a fundos, ressalvadas as que são permitidas em lei, o inciso VIII veda o uso de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de fundos se não tiverem autorização legislativa específica, já o inciso XII protege os fundos com recursos do regime próprio de previdência oficial da realização de despesas distintas do pagamento dos benefícios previdenciários.

Dos incisos do artigo 167 da Constituição Federal, o mais notável é o IX, pois veda a instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa. Observe que o inciso IX do artigo 167 proporciona o encontro dos Poderes Executivo e Legislativo, já que a iniciativa de lei para criar fundos é do primeiro Poder, mas a autorização é do segundo.

Passando para o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Carta Magna, o artigo 36 declara que os fundos existentes na data da promulgação da Constituição, excetuados os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado e os que interessem à defesa nacional serão extintos se não forem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos.

Três informações do artigo 36 da ADCT chamam atenção, a primeira é que a PEC 187/2019 não se trata da primeira tentativa de extinção de fundos, no próprio texto da Carta Magna em suas disposições transitórias já estava previsto o fim dos fundos que não fossem ratificados em dois anos. Outro aspecto a ser observado é que desde 1988, ou antes, já havia sido apontada a necessidade de revisão dos fundos. A terceira informação, que provoca certa perplexidade é, se a extinção de fundos já estava prevista na Constituição Federal, então, por que ainda existem tantos fundos?

O Decreto Legislativo nº 66 de 18 de dezembro de 1990, que ratificou os fundos: Fundo Federal Agropecuário (FFAP), Fundo Geral do Cacau (FUNGECAU), Fundo de Eletrificação Rural de Cooperativas (FUER), Fundo Nacional de Cooperativismo (FUNACOOOP), Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC) e o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) ajuda a compreender por que ainda existem muitos fundos, normativos como esse passaram a recriar fundos.

Diferentemente da PEC 187/2019, o prazo dado pelo artigo 36 do ADCT para ratificação de fundos foi de dois anos e não de dois exercícios financeiros subsequentes. Assim, o Decreto Legislativo nº 66 entrou em vigor após a data limite para ratificação de fundos.

No entanto, um único Decreto Legislativo não seria suficiente para proteger de extinção ou tirar da ilegalidade as dezenas de fundos extintos pelo artigo 36 do ADCT. Esses fundos ficaram desabrigados de normativo legal durante o período dado pelo artigo 36 da ADCT até a entrada em vigor da lei 8.173 de 30 de janeiro de 1991 (Plano Plurianual 1991/1995).

Segundo SANCHES (2002), como não haveria tempo hábil para ratificar todos os fundos, mas havia interesse em preservá-los por motivos setoriais, regionais e políticos, a maneira encontrada foi pelo artigo 6º da Lei 8.173 de 1991, que instituiu o Plano Plurianual para o período de 1991-95.

Art. 6º São recriados temporariamente, no período abrangido por esta lei, todos os fundos, constantes dos Orçamentos da União para 1990 e 1991, extintos nos termos do art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mantidas suas denominações e respectiva legislação em vigor na data de sua extinção.

§ 1º Os fundos recriados nos termos deste artigo serão extintos ao final do primeiro exercício financeiro subsequente à publicação da lei complementar de que trata o art. 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.

§ 2º No prazo de três meses após a publicação da lei complementar de que trata o art. 165, § 9º, da Constituição Federal, o Poder Executivo

encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei para tramitação em regime de urgência, definindo:

I – 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;

II – todos os fundos que serão extintos nos termos deste artigo;

III – a destinação do patrimônio e dos recursos remanescentes dos fundos após sua extinção.

Ainda segundo Sanches (2002), e diferentemente do que se poderia imaginar (por restrições doutrinárias à vinculação de recursos), o governo federal continuou orientado a usar esse instrumento especial de execução nos anos seguintes, o que pode ser comprovado pela criação dos fundos: Nacional Antidrogas, de Garantia à Exportação, de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior, de Terras e da Reforma Agrária, do Regime Geral da Previdência Social etc., todos criados a partir de 1999.

A Constituição Federal por meio de seu artigo 5º, inciso XV, letra b, atribuiu a competência de legislar sobre normas gerais de direito financeiro à União e a lei 4.320/64 trata desse tema.

No tocante a fundos, a lei 4.320/64 em seu capítulo VII “Dos Fundos Especiais”, com quatro artigos (do 71 ao 74), define alguns tratamentos e conceitua fundo especial. O artigo 71 estabelece: “constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. Note que a lei usa a nomenclatura “fundo especial” e não simplesmente “fundo” ou “fundo público”, formas mais encontradas, inclusive na PEC 187/2019.

O artigo 72 define que a aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais ocorrerá por meio de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais, ou seja, a execução da receita por fundos especiais também precisa de autorização legal.

O artigo 73 dispõe que o saldo positivo do fundo especial, apurado em balanço, deve ser transferido a crédito do mesmo fundo no exercício subsequente, a menos que exista determinação em contrário da lei que o instituiu. Por um ponto de vista, esse artigo protege os recursos dos fundos para serem aplicados conforme sua orientação, objetivo ou função social. Por outro lado, ele impõe obstáculo caso o gestor público entenda que a destinação desses recursos a outra finalidade gere mais benefícios para sociedade.

O último artigo do capítulo VII da lei 4.320/64 permite à lei que instituir fundo especial determinar regras próprias de controle, prestação e tomada de contas sem, contudo, retirar a competência específica dos Tribunais de Contas ou órgãos equivalentes.

Seguindo adiante na análise de leis (ou proposta de lei) que versam sobre fundos públicos, o foco agora passa a ser a Proposta de Emenda à Constituição nº 187 de 2019, mas antes é importante esclarecer que para fins deste trabalho será considerada a emenda 57 (substitutivo apresentado pela CCJ) como texto final da lei e que o texto inicial e a emenda 57 encontram-se nos anexos 1 e 2, respectivamente.

O artigo 1º da PEC 187/2019 não foi alterado pelo substitutivo apresentado pela CCJ. De qualquer forma, seu texto apresenta informações que merecem aprofundamento. A primeira é que essa proposta não trata apenas de extinção de fundos, mas também da criação. Antes, não havia definição sobre que tipo de norma legal se aplicava à instituição de fundos públicos, mas com a promulgação da PEC, fundos públicos somente poderão ser criados por meio de lei complementar, ou seja, para se instituir um fundo público mais da metade de todos os membros da Casa Legislativa precisarão votar favoravelmente a sua criação.

O artigo 1º também define que o tempo para ratificar um fundo público, em outras palavras, salvaguardá-lo da extinção. Esse período é de dois exercícios financeiros. A partir da promulgação da PEC, serão contados dois exercícios financeiros subsequentes para ser feita a ratificação, se ela não ocorrer, o fundo será extinto.

No glossário do Senado podemos encontrar o conceito de exercício financeiro:

Período definido para fins de segregação e organização dos registros relativos à arrecadação de receitas, à execução de despesas e aos atos gerais de administração financeira e patrimonial da administração pública. No Brasil, o exercício financeiro tem duração de doze meses e coincide com o ano civil, conforme disposto no art. 34 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Assim, dois exercícios financeiros são dois anos civis.

A justificação do texto inicial da PEC 187/2019 trata de 248 fundos no âmbito da União que poderão ser extintos. Esse número certamente ficou menor com o Substitutivo da CCJ, dada a proteção de novos fundos quanto à extinção, mas ainda assim é um número elevado e uma preocupação natural é saber se o Congresso Nacional tem capacidade para debater, em apenas dois anos, sobre mais de uma centena de fundos e proteger da extinção os que forem relevantes para a sociedade ou se haverá uma extinção em massa de fundos sem essa ponderação.

Se for levado em conta que a extinção de fundos já era prevista no artigo 36 do ADCT da Constituição de 1988, o pensamento pode se inverter, esses fundos já deveriam ter sido extintos ou ratificados há muito tempo e qualquer tempo extra já seria exagerado. Contudo, não há evidências de que esses fundos passaram por alguma avaliação criteriosa ou discussão desde aquela época sobre sua continuidade ou não.

A última parte do artigo 1º traz o propósito da PEC, que é o de melhorar a alocação de recursos públicos. Essa medida visa dar mais discricionariedade aos gestores públicos na aplicação de recursos, uma vez que a vinculação de receitas retira essa liberdade.

Concernente às escolhas feitas pelo Estado sobre quais áreas devem receber recursos públicos, é oportuno rever a classificação das funções econômicas do Estado proposta por Richard Musgrave, que também as caracteriza como “funções fiscais” ou “funções do orçamento”, quais sejam: a) promover ajustamentos na alocações de recursos (função alocativa); b) promover ajustamentos na distribuição de renda (função distributiva); e c) manter a estabilidade econômica (função estabilizadora) (GIACOMONI, 2017, p. 22).

No tocante à PEC 187 e às ideias de Giacomoni (2017) sobre alocação de recursos, quatro relações podem ser enfatizadas. A primeira é que as leis que tratam de orçamento público são evidenciadas como principal instrumento de ação estatal na economia: “funções de orçamento”. Segunda, a função alocativa justifica-se, por exemplo, quando o sistema de mercado é ineficiente no suprimento de recursos para investimentos na infraestrutura econômica (transportes, energia, comunicações, armazenamento etc.). Terceira, a substituição do sistema de mercado pelo processo político, já que o programa de trabalho (áreas de atuação) do político eleito dos Poderes Executivo ou Legislativo será direcionado aos seus eleitores-consumidores, mas financiado por todos os pagadores de tributos, independentemente de seu voto. A última característica é a de que mais importante do que saber se o bem é produzido pelo Estado ou pela iniciativa privada é saber se é financiado pelo orçamento público.

O artigo 2º da PEC 187/2019 também não apresentou diferenças entre a versão inicial e a versão trazida pelo substitutivo. Ele altera os artigos 165 e 167 da Constituição Federal.

O texto da PEC faz duas modificações no artigo 165 da Lei Maior, a primeira é a exclusão da palavra “instituição” no inciso II do parágrafo 9º. Essa supressão pode ser considerada uma consequência do artigo 1º da PEC. Como está atualmente, a lei prevê uma lei complementar para tratar de criação de fundos de um modo geral, a retirada da palavra “instituição” é para compatibilizar com a ideia de que não haverá lei complementar para tratar de regra de criação de fundos, pois cada fundo precisará de uma lei complementar individualizada.

A segunda mudança é de nomenclatura, atualmente tratados simplesmente por “fundos”, com a PEC passam a ser chamados de “fundos públicos de qualquer natureza”. Aqui cabe destacar que Sanches (2002) já havia percebido que a legislação sobre fundos tenta situá-los em duas formas básicas: os de natureza contábil e os de natureza financeira. Contudo, existem

outras categorizações e falta um claro delineamento sobre a classificação de fundos na legislação. Outro problema é o uso de denominações inadequadas, ocultando seus objetivos.

Quanto à modificação do artigo 167 da Constituição Federal, que trata de vedações, também é um efeito natural do artigo 1º da PEC, pois proíbe a instituição de fundos que não seja por autorização de lei complementar.

Prosseguindo no exame do texto da PEC 187/2019, o artigo 3º define o prazo de extinção, quais são os fundos excluídos do alcance da lei e qual será o destino do patrimônio do fundo no caso de sua extinção. É o artigo que mais recebeu propostas de emendas dos senadores, que tratavam, sobretudo, da proteção de fundos e sofreu muitas revisões do texto inicial até o substitutivo.

Inicialmente, é preciso evidenciar duas determinações contidas no caput do artigo 3º que entravam a salvaguarda de fundos e que não sofreram modificações no substitutivo. A primeira determinação é a de que um fundo somente pode ser protegido da extinção por meio de lei complementar específica. Assim, o único instrumento jurídico para resguardar um fundo de extinção é a lei complementar e, além disso, ela precisa ser individualizada, ou seja, não será mais possível incluir vários fundos numa única lei como foi feito no passado. Cumpre destacar que o artigo 69 da Constituição Federal exige maioria absoluta para se aprovar uma lei complementar. A segunda determinação é sobre a ratificação, que só é permitida ao Poder Legislativo. Desse modo, se o Poder Executivo tiver interesse na proteção de algum fundo, precisará de boa articulação junto a esse outro Poder para preservá-lo (mas não parece que essa é uma preocupação do governo federal).

Outro fragmento inalterado entre as versões da PEC é o que trata do prazo para ratificação de fundos, firmado em dois exercícios financeiros subsequentes contados a partir do ano de promulgação da PEC nº 187. Contudo, existem esclarecimentos importantes a esse respeito. Um deles é sobre a duração de exercício financeiro, que pode ser encontrado no artigo 34 da Lei 4.320 de 1964: “o exercício financeiro coincide com o ano civil”.

Num primeiro momento pode parecer que dois exercícios financeiros ou dois anos são sinônimos, mas não é bem assim. A ideia de exercício financeiro leva a contagem para períodos de janeiro a dezembro, mas a contagem em anos pode começar a partir da data de publicação da PEC.

Diferentemente do texto inicial, o substitutivo restringiu a extinção de fundos para os que foram criados até 31/12/2016. Assim, os legisladores estabeleceram uma data corte de proteção de fundos, entendendo que fundos criados após essa data teriam relevância intrínseca pela contemporaneidade.

Como mencionado anteriormente, a parte de proteção de fundos passou por muitas mudanças. No primeiro momento, a proposta salvaguardava apenas fundos públicos previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federado, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. No entanto, o substitutivo ampliou a proteção aos fundos: a) criados para operacionalizar vinculações de receitas estabelecidas nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo; b) destinados à prestação de garantias e avais; c) previstos no artigo 76-A, parágrafo único, inciso V, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias; d) Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), Fundo Penitenciário Nacional (FUPEN) e Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD); e) Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e; f) Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFÉ).

O primeiro resultado dessa adição de fundos é o enfraquecimento da própria PEC com a diminuição de seu alcance, mas é preciso salientar que essa atenuação seria mais significativa se todas as emendas que versavam sobre proteção a fundos tivessem sido acolhidas pela CCJ. Pode-se destacar, por exemplo, que a CCJ não acolheu a proteção pretendida aos fundos: Nacional sobre Mudança do Clima, Nacional de Meio Ambiente, Nacional de Desenvolvimento da Educação, entre outros.

A proteção de fundos criados para operacionalizar vinculações de receitas estabelecidas nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo pode ser interpretada como mero aperfeiçoamento do texto inicial, pois, como justificado pela CCJ, existem fundos que foram instituídos por lei e não são mencionados explicitamente na Constituição, mas recebem receitas vinculadas definidas no texto Constitucional. São exemplos dessa situação o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e os Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste (FNE, FNO e FCO).

A proteção aos fundos para prestação de garantias e avais tem o propósito de dar estabilidade jurídica aos negócios já firmados entre os setores público e privado, bem como reforçar a importância desses fundos para o desenvolvimento econômico do país. Tais fundos concedem, por exemplo, garantia ao financiamento de exportações, do agronegócio e de investimentos em infraestrutura.

Os fundos previstos no artigo 76-A, parágrafo único, inciso V, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias foram abrigados para garantir o exercício de atividades exclusivas de Estado e tratam de fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal para, entre outras coisas, possibilitar o exercício ou aperfeiçoamento de suas atribuições constitucionais.

Os fundos Nacional de Segurança Pública (FNSP), Penitenciário Nacional (FUPEN), Nacional Antidrogas (FUNAD), Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) foram tutelados da extinção pela CCJ por estarem entre as prioridades de políticas públicas atuais ou por sua representatividade em termos de volume de recursos em suas áreas de atuação. É importante chamar a atenção para dois pontos sobre este parágrafo. O primeiro é que ele corrobora com o emprego de fundos no cenário atual e o segundo é o poder de discricionariedade da CCJ na revisão da Proposta de Emenda à Constituição, visto que ela não acolheu o pedido de muitos senadores de preservar fundos considerados pertinentes por eles.

O Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFÉ) foi protegido de extinção por ser constituído de recursos privados e por não possuir fonte de receita específica. Assim sendo, excetuado do problema de gestão fiscal brasileiro de excesso de vinculação de receita.

Outra alteração na emenda substitutiva apresentada pela CCJ foi a inclusão da palavra “obrigações” no segundo parágrafo do artigo 3º. Esse parágrafo trata da transferência do patrimônio e obrigações de fundos extintos para o respectivo Poder do ente ao qual o fundo se vinculava, ou seja, resguarda os ativos e passivos de um fundo extinto ao Poder ao qual ele era vinculado.

Sobre a inclusão do termo “obrigações”, existem algumas considerações a se fazer. A primeira é compreender se essa expressão se refere à responsabilidade sobre a condução ou continuidade das atividades desenvolvidas por fundos extintos, aquelas que justificaram sua origem, sua missão ou, especificamente, às responsabilidades econômicas assumidas pelo fundo antes de ser extinto e que dependem de seus recursos para serem honradas ou, ainda, a ambas.

Não é o propósito deste trabalho discorrer sobre patrimônio público, mas cabe destacar que existem diferenças conceituais em seus usos, de maneira especial no que se refere à inclusão ou não da parte passiva. Por exemplo, para a Lei 4.717/1965, que regula a ação popular, patrimônio público são “bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”; já o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional o define como “o conjunto de direitos e bens, tangíveis ou intangíveis, onerados ou não, adquiridos, formados, produzidos, recebidos, mantidos ou utilizados pelas entidades do setor público, que seja portador ou represente um fluxo de benefícios, presente ou futuro, inerente à prestação de serviços públicos ou à exploração econômica por entidades do setor público e suas obrigações”.

Dessa forma, a inclusão da expressão “obrigações” não foi desnecessária e parece ter sido incluída para alertar os ordenadores de despesas para que observem a existência de compromissos dos fundos extintos antes de despenderem seus recursos, haja vista que o

parágrafo 4º, um dos próximos a ser discutido, tratar de políticas públicas desenvolvidas pelos fundos, ou seja, de suas atividades.

O parágrafo 3º não existia no texto inicial da PEC e declara que a iniciativa de lei complementar para ratificar um fundo pode ser de iniciativa tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo. Essa elucidação é relevante porque contrapõe-se ao entendimento jurídico atual de que a iniciativa de lei para criação de fundo público é prerrogativa exclusiva do Poder Executivo.

O parágrafo 4º do artigo 3º também não existia na primeira versão do texto da PEC e foi incluído para destacar que mesmo com a extinção de um fundo, as políticas públicas que eram executadas por ele permanecerão sob responsabilidade dos respectivos órgãos competentes. Sobre esse parágrafo é importante chamar a atenção para dois pontos. O primeiro é sobre as fontes de receitas de fundos. Alguns fundos têm como fonte de receitas contribuições criadas especificamente para supri-los, assim, não faria sentido manter essas contribuições ou exigi-las se as atividades e programas desenvolvidos por eles acabassem. O parágrafo 4º resguarda as fontes de recursos, mesmo com a extinção do fundo que deu origem a elas.

O segundo ponto a se destacar desse parágrafo é que com a extinção de um fundo, as políticas públicas desenvolvidas por ele poderão ou não ser continuadas, essa será uma decisão do Poder ao qual ele se vinculava. Resta saber se uma decisão voltada à interrupção das atividades ou programas desenvolvidos pelo fundo extinto implicará no fim da cobrança de suas contribuições.

Passando ao exame do artigo 4º da PEC, observa-se que ele passou por modificações significativas se comparados o texto inicial e a emenda substitutiva. Ele trata da revogação de dispositivos infraconstitucionais de vinculação de receitas e das destinações das receitas desvinculadas.

As primeiras e mais importantes alterações podem ser observadas logo no caput do artigo 4º. A versão do texto inicial previa que a desvinculação de receitas ocorreria ao final do exercício financeiro da promulgação da PEC, o que não era coerente com o prazo para ratificar fundos públicos de dois exercícios financeiros. Assim, se o caput do artigo 4º continuasse da maneira original, seria possível ter fundos dentro do prazo de ratificação deteriorados pela falta de receitas, correndo o risco de acabar por mingramento, sem o devido debate sobre sua permanência ou não. A emenda substitutiva igualou os prazos para ratificação de fundos e desvinculação de receitas em dois exercícios financeiros.

Contudo, a proposta de texto original ainda previa algo mais severo. Ela não limitava a revogação da vinculação de receitas por dispositivos infraconstitucionais apenas aos fundos não

ratificados, o que parece ter sido uma tentativa disfarçada de pôr fim aos fundos públicos. A emenda substitutiva restringiu a revogação aos fundos extintos.

O destino das receitas desvinculadas também sofreu alterações. No texto preliminar eram apenas duas destinações: a projetos e programas voltados à erradicação da pobreza e a investimentos em infraestrutura que visem a reconstrução nacional. O primeiro destino foi mantido e ao segundo foram elencadas prioridades: “à implantação e conclusão de rodovias e ferrovias, além da interiorização de gás natural produzido no Brasil”. Outros itens também foram incluídos: a) projetos e programas voltados à segurança de regiões de fronteira; revitalização de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco e c) projetos de pesquisa e desenvolvimento Científico, Tecnológico e Inovação. Essas destinações foram incluídas porque a CCJ entendeu que também são de grande relevância para o país, mas cabe frisar que nem todos os parlamentares tiveram suas reivindicações atendidas, como a que pedia a inclusão da conservação e recuperação dos biomas brasileiros.

O emprego de “reconstrução nacional” transmite a ideia de que a aplicação de recursos se restringe à reconstrução do que já existe, expressão usada provavelmente para enfatizar o desgaste da infraestrutura nacional pelo esgotamento da capacidade de investimento do Estado. Entretanto, a relação de prioridades elencadas no mesmo item do parágrafo 1º do artigo 4º passa uma impressão diferente ao citar, por exemplo, implantação de rodovias e ferrovias.

No texto inicial da PEC não havia obrigatoriedade de aplicação de recursos nas destinações previstas nem esclarecimentos sobre a proporção a cada uma delas. O primeiro ponto foi modificado pela emenda substitutiva, determinando que os recursos obtidos pela desvinculação de receitas só podem ser aplicados nas destinações dadas pela lei, mas permaneceu sem fixar a fração correspondente a cada uma delas.

Por fim, no artigo 4º também foi instituída obrigação ao Governo Federal de prestar contas sobre a aplicação das receitas desvinculadas por meio de demonstrativo encaminhado ao Congresso Nacional anualmente. Sobre essa obrigação cabe destacar que fundos públicos já estão sujeitos à fiscalização dos órgãos de controle interno de cada ministério, do Tribunal de Contas da União (TCU) e do próprio Congresso Nacional.

O artigo 5º da PEC 187 trata da destinação do superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos e para compreendê-lo melhor é preciso resgatar dois conceitos dados pela Lei 4.320/64, o de superávit financeiro e o de crédito adicional, respectivamente: “Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas” e “são créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou

insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”. No Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público de 2018 da Secretaria do Tesouro Nacional pode-se encontrar outras informações, como a de que o superávit financeiro é apurado no balanço patrimonial e não constitui receita orçamentária do exercício seguinte.

Há outras considerações a se fazer, a primeira é que o superávit financeiro se refere às fontes de recursos e não aos recursos que compõem o patrimônio dos fundos públicos. Desse modo, os recursos que já foram repassados aos fundos não são alcançados pelo artigo 5º. A segunda é que o período de referência desse artigo foi vinculado ao artigo 3º e não explicitamente declarado. Logo, há margem para diferentes interpretações sobre a data de início e abrangência desse período.

O caput do artigo 5º possui outras minúcias que carecem de comentários. A primeira é que o superávit será destinado ao pagamento da dívida pública, ao que parece, objetivo principal desse artigo. A segunda é que houve delimitação quanto ao uso do superávit financeiro a fundos do Poder Executivo, ou seja, o superávit de fundos de outros poderes foi protegido. No entanto, o artigo 5º não trata, especificamente, de quais fundos são alcançados (ou quais são protegidos) segundo o critério do tipo de lei (constitucional ou infraconstitucional). Assim, da forma como está redigido, a destinação do superávit financeiro ao pagamento da dívida pública do ente se estende, inclusive, aos fundos salvaguardados pelo artigo 3º, o que parece um contrassenso, mas reforça a ideia de que o objetivo maior desse artigo ou da PEC é o de reduzir a dívida pública.

Como mencionado anteriormente, a aplicação do superávit financeiro na amortização da dívida pública foi determinada ao Poder Executivo, mas se o ente desse Poder não possuir dívida pública a destinação será à sua livre escolha. Essa liberdade de aplicação do superávit financeiro das fontes de recursos é expressamente dada pelo parágrafo 1º do artigo 5º aos fundos públicos do Poder Legislativo e Judiciário, incluídos, os do Ministério Público e da Defensoria Pública. Percebe-se, assim, que o texto da lei privilegia esses Poderes e imputa a responsabilidade pela amortização da dívida pública somente ao Poder Executivo, possivelmente, em decorrência de seu papel de gestor do setor público, contudo, é evidente que os Poderes Legislativo e Judiciário respondem por parcela da dívida pública, seja pela autorização de gastos extravagantes, falta de efetividade em suas áreas de competência ou pelo excesso de regalias.

Em resumo, o texto do artigo 5º da emenda substitutiva apresentou alterações consideráveis em relação ao texto inicial, das quais podemos destacar: a) limitou a aplicação do superávit financeiro das fontes de recursos a fundos públicos do Poder Executivo à

amortização da dívida pública; b) explicitou que a aplicação do superávit das fontes de recursos dos fundos do Poder Legislativo, Judiciário do Ministério Público e da Defensoria Pública é de livre escolha por eles; c) conferiu liberdade de aplicação do superávit financeiro das fontes de recursos ao Poder Executivo para os casos em que o ente desse poder não possuir dívida pública; e d) afastou do alcance da lei o superávit da fonte de recursos dos fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional.

É oportuno ressaltar que a inclusão do parágrafo 3º do artigo 5º, item “d” do parágrafo anterior, criou duas condições para excetuar a aplicação do superávit das fontes de recursos de fundos na amortização da dívida pública, quais sejam: o objetivo do fundo precisa ser o de fomentar ou promover o desenvolvimento regional e esse fundo precisa ser operado por instituição financeira de caráter regional.

Ao defender esses dois critérios, o legislador pode ter criado um problema, porque nem todas as regiões brasileiras contam com instituições financeiras de caráter regional. Se o objetivo da PEC é salvaguardar apenas fundos públicos indispensáveis para a sociedade, o critério não deve recair sobre a instituição que o opera, mas sobre o objeto e relevância do fundo. Nessa direção, a Lei nº 7.827/1989 que criou o Fundo Constitucional do Norte – FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional do Centro-Oeste – FCO declara em seu artigo 16: “O Banco da Amazônia S.A. - Basa, o Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB e o Banco do Brasil S.A. - BB são os administradores do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, respectivamente”. Observe que essa lei já havia conferido ao Banco do Brasil o papel de administrador do FCO na ausência de uma instituição de caráter regional. Por se tratar de banco em que o acionista majoritário é a União, atuar diretamente em políticas de desenvolvimento regional essenciais para o país e para harmonia de leis, a PEC poderia dar tratamento análogo ao da Lei 7.827 de 27 de setembro de 1989.

O artigo 6º da PEC determina que recursos provenientes de contribuições estabelecidas com base nos artigos 149, 149-A e 195 da Constituição deverão ser destinados às finalidades para as quais foram criadas. Dessa forma, para esse tipo de fonte de receita não é possível defender a ideia de que a PEC melhora a alocação de recursos, uma vez que não há liberdade de escolha na aplicação de recursos.

Segundo PAULA (2013), no direito constitucional brasileiro, as contribuições sociais surgiram pela primeira vez na Constituição Federal de 1934. Ela previa a cobrança pela União do empregado e do empregador para financiar gastos com doença, velhice e morte e, na

Constituição de 1967, foram incluídas: contribuições de melhoria, de intervenção no domínio econômico, de interesse da previdência social e de categorias profissionais, mantidas até a Constituição atual.

É possível perceber que contribuições sociais, em essência, possuem uma vinculação inerente às suas instituições e não podem ser usadas livremente pelo governo. São destinadas ao custeio da seguridade social, à regulação ou correção de distorções de mercado ou em prol de categorias profissionais ou econômicas.

Segundo a própria CCJ, já existe doutrina jurídica em manifestações do Supremo Tribunal Federal (STF) de que contribuições sociais são legitimadas para aplicação específica nos objetivos que lhe deram origem. Assim, para evitar demandas judiciais, o artigo 6º foi incluído para frisar que desvinculações tributárias não abrangem as contribuições tratadas por esse artigo.

O artigo 7º da PEC 187/2019, último artigo, não sofreu alterações, apenas teve sua numeração alterada de sexto para o sétimo em decorrência da inclusão do artigo anterior sobre as contribuições instituídas com base nos artigos 149, 149-A e 195 da Constituição Federal. Ele informa que a Emenda Constitucional 187/2019 entrará em vigor na data de sua publicação. Isto ocorre porque se trata de norma constitucional, fora do alcance da Lei 4.657/1942 que determina que as leis começam a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.

3. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se que a PEC foi perdendo força ao longo das discussões no Senado Federal e que a liberdade de escolha para aplicar recursos públicos foi sendo minorada à medida em que as revisões no texto-base aconteciam. Por exemplo, foram excluídos do alcance da PEC fundos constituídos com contribuições fundamentadas nos artigos 149, 149-A e 195 da Lei Maior e as receitas desvinculadas de dispositivos infraconstitucionais foram destinadas a áreas específicas, como a de programas de segurança de regiões fronteira.

Ao determinar a aplicação do superávit financeiro das fontes de recursos de fundos na amortização da dívida pública, a PEC 187/2019 retira das áreas de atuação desses fundos o direito de uso sobre os superávits acumulados, ponto chave do artigo 5º, e isso pode provocar prejuízos a elas.

De acordo com o próprio entendimento da CCJ (contido em suas justificações), a destinação do superávit financeiro de fundos para o pagamento da dívida pública não provocaria a redução dívida. O uso do superávit financeiro de fundos na amortização da dívida pública acarretaria aumento de liquidez na economia e isso teria que ser compensado com a venda de títulos públicos pelo Banco Central (operações compromissadas). Consequentemente, haveria uma substituição da dívida mobiliária do Tesouro Nacional por um aumento de endividamento do Banco Central, ou seja, a dívida bruta do governo geral não seria reduzida.

Como a quantidade de fundos públicos que precisaria passar por ratificação é elevada, um aspecto importante é saber se o Poder Legislativo teria capacidade de analisar tantos fundos em apenas dois anos. Assim, um documento ou plano de revisão de fundos com o propósito de demonstrar essa capacidade para a sociedade certamente contribuiria para acabar (ou não) com a ideia de que fundos públicos serão extintos automaticamente sem nenhuma avaliação.

O parágrafo 3º do artigo 5º da PEC resguarda somente o superávit financeiro de fundos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional, da aplicação na amortização da dívida pública. Se a intenção é proteger o superávit de fundos de fomento e desenvolvimento regionais pouco importa a instituição que os operacionaliza. A limitação a instituições de caráter regional poderia ser revista.

Uma opção diferente da trazida pela PEC 187 poderia ser a revisão da literatura e dos normativos legais sobre fundos públicos para que eles pudessem ser complementados e modernizados com o intuito de fazer do fundo público a mais eficiente ferramenta de gestão orçamentária e financeira. Talvez esse seja o último momento para essa discussão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942.** Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm>. Acesso em 06 de novembro de 2020

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em 06 de novembro de 2020

BRASIL. **Lei nº 4717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4717-29-junho-1965-377818-norma-pl.html>. Acesso em 06 de novembro de 2020

BRASIL. **Resolução do Senado Federal nº 93, de setembro de 1970.** Regimento Interno do Senado Federal. Atualização: Setembro/2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>>. Acesso em 06 de novembro de 2020

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 06 de novembro de 2020

BRASIL. **Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989.** Regula o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional do Norte – FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional do Centro-Oeste – FCO, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7827compilado.htm>. Acesso em 06 de novembro de 2020

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 66, de 18 de dezembro de 1990.** Ratifica, nos termos do artigo 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os Fundos que menciona.

Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/582782>>. Acesso em 06 de novembro de 2020

BRASIL. **Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8173.htm>. Acesso em 06 de novembro de 2020

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências (Lei do Teto de Gastos). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em 06 de novembro de 2020

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 05 de novembro de 2019.** Institui reserva de lei complementar para criar fundos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139703>>. Acesso em 06 de novembro de 2020

BRASIL. **Emendas de números 1 a 57 apresentadas à Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 05 de novembro de 2019.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139703>>. Acesso em 06 de novembro de 2020

Especialistas e governo divergem sobre extinção de fundos setoriais na CCJ. Agência Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/11/especialistas-e-governo-divergem-sobre-extincao-de-fundos-setoriais-na-ccj>>. Acesso em 06 de novembro de 2020

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Estados e municípios em emergência fiscal podem economizar R\$ 31,5 bilhões com instrumentos das PECs 186 e 188.** Disponível em:

<<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/marco/estados-e-municipios-em-emergencia-fiscal-podem-economizar-r-31-5-bilhoes-com-instrumentos-das-pec-186-e-188>>. Acesso em 06 de novembro de 2020

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Plano Mais Brasil - A Transformação do Estado**. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/plano-mais-brasil>>. Acesso em 06 de novembro de 2020

PAULA, Afonso Henrique Arantes de. **As contribuições para a seguridade social à luz da Constituição**. 2013. 173f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2013

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos Federais: origens, evolução e situação atual na Administração Federal. *Revista de Administração Pública (RAP/FGV)* de jul./ago. 2002.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (MCASP)**. Válido a partir do exercício de 2019, 8ª edição. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>>. Acesso em 06 de novembro de 2020

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). **Plano Anual de Financiamento (PAF) 2020**. Última alteração: 27/01/2020. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-anual-de-financiamento-paf/31541>>. Acesso em 06 de novembro de 2020

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). **Manual de Demonstrativos Fiscais: Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios**. Válido a partir do exercício financeiro de 2021, 11ª edição. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2020/26>>. Acesso em 06 de novembro de 2020

ANEXOS

Anexo I - Texto-base

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 de qualquer natureza, sem autorização por lei complementar;

..... "(NR)

Art. 3º Os fundos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios existentes na data da promulgação desta Emenda Constitucional 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 desta Emenda Constitucional.

§1º Não se aplica o disposto no caput para os fundos públicos previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§2º O patrimônio dos fundos públicos extintos em decorrência do disposto neste artigo será transferido para o respectivo Poder de cada ente federado ao qual o fundo se vinculava.

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 público serão revogados ao final do exercício financeiro em que ocorrer a promulgação desta Emenda Constitucional.

Parágrafo único. Parte das receitas públicas desvinculadas em decorrência do disposto neste artigo poderá ser destinada a projetos e programas voltados à erradicação da pobreza e a investimentos em infraestrutura que visem a reconstrução nacional.

Art. 5º Durante o período a que se refere o caput do art. 3º, 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.

Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Anexo 2 – Emenda nº 57 (Substitutivo CCJ)
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 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 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 subsequente ao que ocorrer a promulgação desta Emenda Constitucional.

§ 1º As receitas públicas 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 a 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 de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco; e

V - 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 previstos 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 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* neste 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.