

### PEC 187/2019 (PEC DOS FUNDOS): OS FUNDOS FEDERAIS AFETADOS E ALGUMAS QUESTÕES PARA DISCUSSÃO

*Fernando Álvares Correia Dias<sup>1</sup>*

#### **1 Introdução**

A Proposta de Ementa à Constituição (PEC) nº 187, de 2019 (PEC dos Fundos), foi elaborada pelo Poder Executivo Federal e apresentada pelo Senador Fernando Bezerra Coelho e outros para tramitação inicial no Senado Federal. A proposta objetiva instituir reserva de lei complementar para a criação de fundos públicos e extinguir aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data de sua promulgação. A PEC aplica-se à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

A proposta foi encaminhada juntamente com as PECs nºs 186 e 188, de 2019, conhecidas como PECs Emergencial e do Pacto Federativo. O objetivo desse conjunto de medidas é enfrentar dois problemas: *i*) o elevado grau de vinculação de receitas a órgão, fundo ou despesa; e *ii*) a excessiva rigidez dos orçamentos, em especial, das despesas obrigatórias com pessoal. Como se sabe, a expansão das despesas obrigatórias, nas três esferas de governo, tem levado a um desequilíbrio insustentável das contas públicas.

Na seção 2, faremos um levantamento de quais os fundos federais serão afetados pela PEC 187/2019 e quais serão preservados, abordando tanto os fundos constitucionais quanto aqueles excetuados no Substitutivo aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Na seção 3, discutiremos algumas questões relevantes relacionadas à proposta, como a revogação de dispositivos infraconstitucionais, as implicações para as políticas públicas e o uso do superavit financeiro dos fundos.

---

<sup>1</sup> Consultor Legislativo do Senado Federal. O autor agradece a revisão e os comentários do Consultor Legislativo Ronaldo Ferreira Peres.

Neste trabalho nos limitaremos aos fundos públicos federais, já que os fundos nas esferas estadual e municipal são criados e administrados pelos respectivos poderes legislativos, executivos e judiciários, fugindo à competência do Congresso Nacional por força da autonomia federativa. O levantamento foi realizado no Orçamento Geral da União (OGU) para o exercício de 2019, a partir de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

## **2 Os Fundos Federais Afetados pela PEC 187/2019**

O art. 3º da PEC determina que os fundos públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios existentes na data da promulgação da Emenda Constitucional serão extintos, se não forem ratificados pelos respectivos poderes legislativos, por meio de lei complementar específica para cada um dos fundos, até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação da Emenda Constitucional.

No entanto, ficam preservados os fundos públicos previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O patrimônio dos fundos públicos extintos será transferido para o respectivo Poder de cada ente federado ao qual o fundo se vinculava. Passamos, então, à análise dos fundos da esfera federal.

### ***2.1. Fundos constitucionais – não extintos pela PEC***

Os fundos constitucionais federais que não serão extintos pela PEC são os seguintes:

- i)* Fundo Partidário (art. 17, §§ 3º e 5º);
- ii)* Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) (art. 21, inciso XIV);
- iii)* Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) (art. 159, inciso I, alínea *a*);
- iv)* Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (art. 159, inciso I, alíneas *b*, *d* e *e*):

- v) Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) (art. 159, inciso I, alínea c);
- vi) Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (art. 204);
- vii) Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (art. 239);
- viii) Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) (art. 250);
- ix) Fundo Nacional de Saúde (FNS) (ADCT art. 77, § 3º).

No caso dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE e FCO), do FNAS e do FAT, a Constituição Federal não prevê explicitamente a existência de tais fundos. No entanto, ela prevê a vinculação de seus recursos, razão pela qual os referidos fundos, criados por lei ordinária, devem ter o *status* de fundos constitucionais<sup>2</sup>.

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) também não será atingido pela PEC por não ser um fundo público, mas sim de natureza privada ou parafiscal.

Tanto a PEC original quanto o Substitutivo aprovado na CCJ preservam os fundos constitucionais da extinção. No entanto, isso não significa que eles não serão afetados pela PEC, já que a destinação do superavit financeiro dos fundos para a amortização da dívida pública aplica-se a todos os fundos, inclusive os constitucionais<sup>3</sup>.

O Anexo 1 traz mais informações sobre os fundos constitucionais: leis instituidoras e valores autorizados e executados em 2019. Temos em especial o FRGPS, de dimensão gigantesca, com orçamento de R\$ 629 bilhões.

---

<sup>2</sup> Para evitar dúvidas em relação à preservação dos referidos fundos, o Relator da PEC propôs alteração da redação do art. 3º para explicitar que não serão extintos os fundos criados para operacionalizar vinculações de receitas determinadas no texto constitucional.

<sup>3</sup> No Substitutivo foram introduzidas algumas exceções, como os fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais.

## **2.2. Fundos infraconstitucionais excetuados pelo Substitutivo**

Ao longo da discussão da PEC na CCJ, foram realizadas audiências públicas e aprofundadas as discussões. Houve consenso entre a Comissão e o Relator no sentido da preservação de alguns fundos infraconstitucionais. Assim, o Substitutivo excetuou os seguintes fundos:

- i)* Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT);
- ii)* Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFÉ);

O FNDCT foi preservado por executar políticas públicas consideradas vitais para o desenvolvimento econômico e que não poderiam correr o risco de ser descontinuadas. O FUNCAFÉ, por administrar recursos do retorno de empréstimos realizados pelo fundo, não dependendo mais de recursos da contribuição sobre exportações de café. Também foram preservados os fundos da área de segurança pública:

- iii)* Fundo Nacional de Segurança Pública (FNISP);
- iv)* Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN);
- v)* Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD);

A relatoria também considerou necessária a preservação dos fundos destinados à prestação de garantias e avais, cujo risco de extinção poderia levar incerteza aos setores afetados. Nesse caso, o Substitutivo não especifica quais fundos seriam esses. Porém, certamente seriam incluídos os seguintes fundos<sup>4</sup>:

- vi)* Fundo de Garantia à Exportação (FGE);
- vii)* Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (FGPC)<sup>5</sup>;
- viii)* Fundo Garantia-Safra (FGS).

<sup>4</sup> Poderiam também ser incluídos fundos como o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR) e o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), que estão entre os fundos garantidores na classificação de COSTA (2017, p. 20).

<sup>5</sup> O FGPC está em processo de extinção e o seu substituto (BNDES FGI) é de natureza privada (art. 14, § 1º, da Lei 12.087/2009).

O Anexo 2 traz mais informações sobre os fundos infraconstitucionais preservados da extinção: leis instituidoras e valores autorizados e executados em 2019<sup>6</sup>. Esses 8 fundos tiveram, em conjunto, um orçamento de R\$ 18,9 bilhões, ou seja, 17% do total dos fundos infraconstitucionais de R\$ 108,2 bilhões.

### ***2.3. Fundos infraconstitucionais que podem ser extintos pela PEC***

Em pesquisa no Orçamento Geral da União (OGU) para o exercício de 2019, podemos identificar, além dos 11 fundos constitucionais e dos 8 fundos infraconstitucionais preservados, 48 fundos infraconstitucionais que abrangem fundos públicos e aqueles que recebem recursos do OGU. A maior parte dos fundos públicos aparecem como Unidade Orçamentária (UO) e os demais fundos como Ações.

O Anexo 3 traz informações sobre os 48 fundos infraconstitucionais: leis instituidoras e valores autorizados e executados em 2019. Tais fundos somaram um valor autorizado de R\$ 89,4 bilhões, dos quais R\$ 63,8 bilhões foram executados.

Preliminarmente cabe discutir o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com orçamento de R\$ 31,9 bilhões, que tem a finalidade de captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos educacionais. Embora seja um fundo orçamentário, o FNDE tem natureza jurídica de autarquia, conforme dispõe a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968. Ou seja, não se trata de um fundo, mas de uma entidade da administração indireta. Considerando isso, entendemos que o FNDE não deve ser extinto pela PEC 187/2019.

Os fundos mais relevantes que seriam extintos pela PEC são:

- i) Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), com orçamento de R\$ 13,6 bilhões, destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos.

---

<sup>6</sup> O Fundo Especial de Financiamento de Campanha – Fundo Eleitoral, criado pela Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017, não consta desse Anexo, pois não tem dotação orçamentária em 2019.

- ii) Fundo Social (FS), com orçamento de R\$ 11,3 bilhões, tem a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, nas áreas de educação, cultura, saúde pública e meio ambiente.
- iii) Fundo da Marinha Mercante (FMM), com orçamento de R\$ 6,9 bilhões, destinado a prover recursos para a renovação, ampliação e recuperação da frota mercante nacional, e para o desenvolvimento da indústria de construção naval no País.
- iv) Fundo Nacional de Cultura (FNC), com orçamento de R\$ 1,5 bilhão, destinado a prover recursos para a execução de projetos culturais e artísticos. Abrange o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) entre as suas ações.

Dentre os fundos infraconstitucionais citados, temos fundos que são na verdade fundos privados que recebem recursos públicos. Um exemplo é o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), criado pela Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001. De acordo com essa Lei, o FAR é um fundo privado gerido pela Caixa Econômica Federal (CEF), que recebe recursos do OGU a título de integralização de cotas.

Seriam igualmente fundos privados o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), o Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão e PPP (FEP CAIXA) e o Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE)<sup>7</sup>. Tais fundos também recebem recursos do OGU a título de integralização de cotas ou de transferências. Entendemos que esses fundos de natureza privada não devem ser extintos pela PEC 187/2019, ainda que recebam recursos públicos. No Anexo 3, esses 5 fundos aparecem na cor vermelha.

Dentre os fundos infraconstitucionais, também temos fundos internacionais em que o Brasil participa por força da aprovação de decretos legislativos. São exemplos o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) e o Fundo Africano de Desenvolvimento e outros. Tais fundos recebem recursos do OGU a

---

<sup>7</sup> Conforme a classificação de COSTA (2017, p. 20).

título de contribuição a organismos e/ou entidades internacionais<sup>8</sup>. No Anexo 3, esses 7 fundos aparecem na cor azul.

Não fica claro se a PEC irá extinguir esses fundos ou a alocação de recursos do OGU para eles. Na justificção da PEC, fala-se na extinção de cerca de 248 fundos federais. Já o Cadastro de Fundos Federais, encaminhado pelo Ministério da Economia, apresenta um total 180 atualmente vigentes e inclui todos os fundos supracitados. Esse quantitativo sugere que esses fundos estariam incluídos no rol de fundos afetados pela proposta.

Não obstante, há argumentos para que esses fundos internacionais não sejam extintos pela PEC 187/2019. Em primeiro lugar, a redação do art. 3º alcança fundos criados na ordem interna, e não externa. Se aceitarmos a hipótese de que a União vai “encerrar” os fundos internacionais, estaremos aceitando a hipótese de que a participação da União em diversos mecanismos de cooperação financeira internacional deixará de existir.

Em segundo lugar, a participação nos fundos internacionais é resultado de acordos internacionais firmados pela República Federativa do Brasil, consubstanciados em decretos legislativos. Nesse ponto, o Congresso Nacional exerce sua competência exclusiva para *resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional*, nos termos do art. 49, inciso I, da Constituição Federal. Ademais, não faria sentido esses decretos legislativos serem ratificados por lei complementar como prevê a PEC.

Em terceiro lugar, se aceitarmos a hipótese de que a União não mais integralizará cotas aos fundos internacionais, estaremos enrijecendo a participação da União nesses mecanismos de cooperação financeira. Isso talvez não seja adequado do ponto de vista da manutenção de relações internacionais amistosas e cooperativas, bem como da defesa dos interesses nacionais.

---

<sup>8</sup> Todos os fundos privados e internacionais aparecem como Ações no OGU.



## **2.4. Fundos não orçamentários**

Além dos fundos que integram ou recebem recursos do OGU para o exercício de 2019, citados anteriormente, temos outros fundos que também seriam afetados pela PEC.

São diversas as razões para que fundos previstos na legislação não integrem o OGU. Podemos apontar as seguintes:

1. Fundos que foram desativados. Esses fundos chegaram a ser implementados, mas deixaram de receber recursos do OGU. É o caso do Fundo Especial do Senado Federal (FUNSEN), que já constou do OGU até o exercício de 2009.

2. Fundos que não foram implementados. Podemos citar aqui o Fundo de Apoio à Cultura do Caju (Funcaju), cuja criação foi autorizada pela Lei nº 12.834, de 20 de junho de 2013, mas que não chegou a ser efetivado pelo governo federal.

3. Fundos da administração pública indireta. Esses fundos não integram o OGU, mas sim empresas públicas ou sociedades de economia mista. Podemos citar o Fundo de Investimentos Setoriais (Fiset) operado pelo Banco do Brasil S.A.

Esses fundos constam do Cadastro de Fundos Federais e também seriam extintos pela PEC caso não sejam ratificados pelo Congresso Nacional.

## **3 Algumas Questões para Discussão**

A PEC 187/2019 é em princípio positiva por conferir maior racionalidade à administração orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Não obstante, podemos apontar os seguintes problemas e implicações, alguns deles devidamente sanados pelo Substitutivo aprovado pela CCJ.

### **3.1. Revogação de dispositivos infraconstitucionais**

A possibilidade de Emenda à Constituição revogar expressamente ou tacitamente a legislação infraconstitucional é uma questão relevante e polêmica. Cabe assinalar que não há exemplo semelhante nas Emendas à Constituição promulgadas até o momento. No entanto, há exemplos de revogação tácita nos arts. 18, 25 e 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.



O art. 4º da PEC determina que os dispositivos infraconstitucionais existentes até a data de publicação da Emenda Constitucional que vinculem receitas públicas a fundos públicos serão revogados ao final do exercício financeiro em que ocorrer a promulgação da Emenda Constitucional<sup>9</sup>.

É provável que tenhamos dezenas de leis, medidas provisórias, decretos-leis e decretos que façam algum tipo de vinculação de receita pública a fundos. Quais seriam as normas a serem revogadas?

Cabe lembrar que a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*, aplica-se a todos atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, o que inclui as Emendas à Constituição.

O seu art. 9º dispõe que a *cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas*. Portanto, vemos que nenhuma norma referida no art. 59 da Constituição pode trazer dispositivo com revogação genérica e automática de leis ou disposições legais.

No entanto, na redação do Substitutivo, seriam revogados apenas os dispositivos infraconstitucionais que vinculassem receitas públicas aos fundos públicos não ratificados. Portanto, apenas ao final do prazo previsto no art. 4º poder-se-ia saber quais dispositivos são esses.

Sobre a questão em tela, há jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a incompatibilidade entre o texto constitucional e a legislação resolve-se como não-recepção, que equivale a uma revogação tácita. De acordo com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2-1 – DF, relatada pelo Ministro Paulo Brossard:

Lei anterior não pode ser inconstitucional em relação à Constituição superveniente; nem o legislador poderia infringir Constituição futura. A Constituição sobrevinda não torna inconstitucionais leis anteriores com ela conflitantes: revoga-as. Pelo fato de ser superior, a Constituição não deixa de produzir efeitos revogatórios. Seria ilógico que a lei fundamental, por ser suprema, não revogasse, ao ser promulgada, leis ordinárias. [ADIn 2-1 – DF (DJ de 21-11-1997)] (grifo nosso)

<sup>9</sup> No Substitutivo da CCJ, isso se dará a partir do final do segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação da Emenda Constitucional.

### **3.2. Desvinculação das receitas dos fundos**

Um problema da versão original da PEC é que ela prevê o fim dos fundos públicos que não forem ratificados pelo Poder Legislativo até o final do segundo exercício financeiro subsequente à sua promulgação. Ou seja, caso a PEC seja promulgada ainda neste ano, os fundos deveriam ser ratificados até o final de 2022. Ao mesmo tempo, a PEC prevê que os dispositivos que vinculem receitas públicas aos fundos serão revogados ao final do atual exercício, ou seja, ao final de 2020, caso a PEC seja promulgada ainda este ano.

Isso significa que todos os fundos infraconstitucionais perderiam suas fontes de receitas vinculadas, a partir do exercício financeiro de 2021, caso a proposta seja promulgada este ano. Temos fundos em que as receitas vinculadas são parte substancial das receitas totais, como o Fundo Nacional de Cultura (FNC), com 78%, e o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDDD), com 99%. É pouco provável que o Ministério da Economia substitua essas receitas vinculadas por recursos do Tesouro Nacional.

Esse problema, no entanto, foi devidamente sanado pelo Substitutivo da CCJ, que harmonizou o prazo da desvinculação dos recursos com o prazo para extinção dos fundos e, ademais, restringiu a desvinculação aos fundos que não forem ratificados. Com essas alterações, o problema foi superado.

### **3.3. Continuidade das Políticas Públicas e o zero-based budgeting**

A PEC busca suprimir as vinculações orçamentárias que seriam alegadamente prejudiciais à administração orçamentária e financeira dos entes da Federação. A ideia subjacente é que seria melhor que os recursos fossem alocados livremente no processo orçamentário, em cada exercício, de acordo com as prioridades do governo. Isso seria mais eficiente do que manter as vinculações automáticas dos fundos públicos.

A ideia parece inspirada no *zero-based budgeting* (orçamento base-zero), desenvolvido no contexto empresarial e adotado em alguns estados norte-americanos, em que as prioridades devem ser revistas e justificadas a cada exercício financeiro.

O problema dessa abordagem, aparentemente racional, é que ela é incompatível com o desenvolvimento consistente de políticas públicas. Se a cada orçamento o governo resolve partir do zero, abandonando programas e projetos que considera não prioritários e adotando outros, as políticas públicas perdem sua continuidade e eficácia. Por exemplo, se determinado governo decide que o setor de ciência e tecnologia não deve ser apoiado pelo Estado e corta os recursos dessa área, isso causará uma descontinuidade dessas políticas que resultará em prejuízos irreparáveis.

A favor da PEC, deve-se observar que, embora inspirada em alguma medida no *zero-based budgeting*, ela reconhece implicitamente a importância dos fundos públicos ao prever a possibilidade da ratificação por decisão do Congresso Nacional.

Ao longo da discussão da PEC na CCJ, formou-se um consenso quanto à necessidade de preservação de políticas públicas prioritárias. Houve entendimento entre a Comissão e o Relator no sentido da preservação de alguns fundos infraconstitucionais, entre eles o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e os fundos na área de segurança pública. Mais uma vez, a relatoria atuou positivamente no sentido de aperfeiçoar a proposta e aparar seus excessos.

A ideia do *zero-based budgeting* vem aparecer com mais força no Projeto de Lei Complementar nº 22, de 2020, que *dispõe sobre normas gerais para o funcionamento de fundos públicos criados no âmbito da União, dos Estados e dos municípios*. O art. 6º dessa Lei prevê uma ratificação dos fundos a cada 4 anos, pelos respectivos poderes legislativos, após uma avaliação de sua conveniência. Ademais, prevê uma *Comissão de Revisão de Despesas, Vinculações e Fundos Públicos* da administração pública federal para essa tarefa, com apoio técnico reservado à Instituição Fiscal Independente (IFI). Entendemos que somente uma Resolução do Congresso Nacional pode dispor a esse respeito.

### **3.4. Destinação do superavit financeiro dos fundos**

O art. 5º da PEC determina que o superavit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos, que corresponde aos recursos neles acumulados, será destinado à amortização da dívida pública. No caso da União, esse saldo é estimado na justificativa da PEC em R\$ 219 bilhões, dos quais R\$ 46,5 bilhões são do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e R\$ 27,7 bilhões do Fundo Social (FS). O Anexo 4 traz o superavit financeiro dos fundos federais em posição de final de 2018.

O uso do superavit financeiro para a amortização da dívida justifica-se pelo acúmulo de saldos financeiros de muitos fundos. Um caso emblemático é o do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), ao qual estão vinculados recursos dos quais é utilizada uma parcela irrisória. Em 2019, o fundo teve uma receita de R\$ 1,1 bilhão, que ficou ociosa em sua quase totalidade.

Esses recursos são escriturados de forma individualizada e só podem ser utilizados de acordo com a vinculação ao respectivo fundo, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso<sup>10</sup>. Diversas medidas provisórias<sup>11</sup> fizeram a desvinculação de fontes de recursos, de 1997 a 2015, porém o TCU entendeu que essa desvinculação só seria possível por meio da alteração da legislação de cada fundo, ao analisar o Relatório das Contas do Governo de 2015 (Acórdão nº 1497/2016 – TCU – Plenário).

Esse entendimento do TCU foi reafirmado no Acórdão nº 2737/2018 – TCU – Plenário, sobre consulta formulada pelo Ministro-Substituto de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Esteves Pedro Colnago Júnior, acerca do entendimento desta Corte de Contas quanto à desvinculação de superavit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União.

Cabe lembrar que o art. 3º da PEC excetua da extinção os fundos previstos na Constituição; todavia, o art. 5º não excetua esses fundos da destinação do superavit financeiro para a amortização da dívida pública. No Substitutivo foram introduzidas algumas exceções à regra geral de

<sup>10</sup> Conforme dispõem o art. 50, I, e o art. 8º, *parágrafo único*, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

<sup>11</sup> MPV 704/2015, MPV 484/2010, MPV 453/2009, MPV 450/2008, MPV 435/2008 e outras.

desvinculação, como os fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional, como é o caso do FNO, FNE e FCO.

Também foram excetuados os fundos vinculados aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública. No caso do Poder Legislativo federal, temos o Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados (FRCD) e o Fundo Especial do Senado Federal (FUNSEN). Em 2018, esses fundos tiveram um saldo financeiro de R\$ 665 milhões e R\$ 128 milhões, respectivamente.

No caso dos fundos federais extintos pela PEC, o seu patrimônio será transferido para o respectivo Poder da União. Como o superavit financeiro, apurado pela diferença entre ativo financeiro e passivo financeiro, já terá sido utilizado para amortizar a dívida pública, restará o saldo entre seu ativo permanente e o passivo permanente. Poderá ocorrer a situação de fundos com patrimônio líquido positivo que passem a ter patrimônio líquido negativo; isso ocorrerá se a diferença entre o passivo permanente e o ativo permanente for positiva. É possível que essa situação ocorra com alguns fundos, no entanto, não são disponíveis os dados do patrimônio dos fundos no Balanço Geral da União para análise.

#### **4 Conclusões**

A PEC 187/2019 (PEC dos Fundos) foi encaminhada, juntamente com a PEC Emergencial e a PEC do Pacto Federativo, com o objetivo de reduzir o elevado grau de vinculação de receitas nos orçamentos nas três esferas de governo. O problema das vinculações já fora enfrentado com as sucessivas prorrogações da Desvinculação de Receitas da União (DRU), que promoveram uma desvinculação linear de parte das receitas. Já a PEC objetiva extinguir os fundos que não forem ratificados pelo Poder Legislativo e dificultar a criação de novos fundos.

A PEC preserva da extinção os fundos públicos previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. No caso da União, seriam preservados 11 fundos constitucionais (ver Anexo 1), em especial os relacionados à repartição de receitas tributárias e os de desenvolvimento regional.

O Substitutivo aprovado na CCJ excetuou também 8 fundos infraconstitucionais (ver Anexo 2), em especial os relacionados às áreas de ciência e tecnologia, segurança pública e concessão de garantias e avais. O orçamento desses fundos é de R\$ 18,9 bilhões, ou seja, 17% do total dos fundos infraconstitucionais de R\$ 108,2 bilhões.

Os demais 48 fundos infraconstitucionais, que abrangem fundos públicos e aqueles que recebem recursos do OGU, somam o valor de R\$ 89,4 bilhões (ver Anexo 3). No entanto, devemos excluir o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que não deve ser extinto pela PEC, por se tratar de uma autarquia integrante da administração pública indireta. Temos também fundos de natureza privada e fundos internacionais que recebem recursos públicos. Consideramos que os fundos dessas duas categorias não seriam extintos pela PEC.

Entendemos como acertadas as alterações propostas no Substitutivo aprovado na CCJ. Além de excetuar os fundos nas áreas já citadas, o que visou preservar essas políticas públicas do risco de descontinuidade, foram efetuadas alterações que corrigiram inconsistências da proposta original. Em especial, a desvinculação das receitas será efetivada apenas quando os fundos forem extintos.

A PEC dos Fundos parece, em alguma medida, inspirada no *zero-based budgeting* (orçamento base-zero), em que as prioridades devem ser revistas e justificadas a cada exercício financeiro. Não obstante, ela reconhece implicitamente a importância dos fundos públicos ao prever a possibilidade da ratificação dos mesmos por decisão do Congresso Nacional. Consideramos que a PEC é necessária para extinguir fundos já desativados ou que não mais se justificam e, ademais, desvincular os recursos financeiros acumulados.

ANEXO 1					
FUNDOS CONSTITUCIONAIS - 2019					
			R\$ milhões		
	Fundo	Norma Instituidora	Autorizado	Executado <sup>1</sup>	%
1	Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS)	Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, art. 68.	628.902	628.469	99,9
2	Fundo Nacional de Saúde (FNS)	Decreto nº 64.867, de 24 de julho de 1969.	127.193	126.253	99,3
3	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	Constituição Federal, art. 159, I, b. Lei Complementar nº 62, de 1989.	90.225	88.388	98,0
4	Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)	Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.	77.804	74.142	95,3
5	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)	Constituição Federal, art. 159, I, a. Lei Complementar nº 62, de 1989.	77.593	76.053	98,0
6	Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993	62.863	62.849	100,0
7	Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)	Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002.	14.302	14.301	100,0
8	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)	Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989.	8.236	8.236	100,0
9	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)	Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989.	2.745	2.745	100,0
10	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO)	Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989.	2.745	2.745	100,0
11	Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário)	Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.	928	915	98,7
Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do SIAFI.					
1: Despesa empenhada e liquidada.					

ANEXO 2					
FUNDOS INFRACONSTITUCIONAIS EXCETUADOS - 2019					
			R\$ milhões		
	Fundo	Norma Instituidora	Autorizado	Executado <sup>1</sup>	%
1	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)	Decreto-lei nº 719, de 31 de julho de 1969.	5.651	2.264	40,1
2	Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFÉ)	Decreto-lei nº 2.295, de 21 de novembro de 1986.	5.273	4.950	93,9
3	Fundo de Garantia à Exportação (FGE)	Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999.	4.484	1.568	35,0
4	Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)	Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.	1.875	702	37,5
5	Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN)	Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994.	912	647	70,9
6	Fundo Garantia-Safra (FGS)	Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002.	468	468	0,0
7	Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (FGPC)	Lei nº 9.531, de 10 de dezembro de 1997	184	0	0,1
8	Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD)	Medida provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001.	40	32	78,3
	<b>TOTAL</b>		<b>18.888</b>	<b>10.630</b>	<b>56,3</b>
Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do SIAFI.					
1: Despesa empenhada e liquidada.					



ANEXO 3					
FUNDOS INFRACONSTITUCIONAIS NÃO EXCETUADOS - 2019					
					R\$ milhões
	Fundo	Norma Instituidora	Autorizado	Executado <sup>1</sup>	%
1	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) <sup>2</sup>	Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968.	31.891	30.554	95,8
2	Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) <sup>3</sup>	Medida provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999.	13.630	13.607	99,8
3	Fundo Social	Lei nº 12.351, de 23 de dezembro de 2010.	11.263	0	0,0
4	Fundo da Marinha Mercante (FMM)	Lei nº 3.381, de 24 de abril de 1958.	6.958	1.278	18,4
5	Fundo Aeronáutico	Decreto-lei nº 8.373, de 14 de dezembro de 1945.	4.053	3.104	76,6
6	Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC)	Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.	3.801	1.852	48,7
7	Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)	Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001.	3.429	3.429	100,0
8	Fundo do Exército (FEX)	Lei nº 4.617, de 15 de abril de 1965.	2.878	2.732	94,9
9	Fundo Nacional de Cultura (FNC)(4)	Lei nº 8.313, e 23 de dezembro de 1991.	1.455	775	53,2
10	Fundo Naval	Decreto nº 20.923, de 8 de janeiro de 1932.	1.338	1.277	95,5
11	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST)	Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000.	1.146	0	0,0
12	Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)	Resolução do Conselho de Administração do BNH nº 25, de 16 de junho de 1967.	1.130	1.105	97,8
13	Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito (FUNSET)	Decreto nº 96.856, de 28 de setembro de 1988.	916	90	9,9
14	Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) - FNC	Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006.	704	704	100,0
15	Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDDD)	Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.	693	633	91,2
16	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE)	Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001.	650	642	98,8
17	Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima (FNMC)	Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009.	552	349	63,3
18	Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTEL)	Lei nº 10.052, de 28 de novembro de 2000.	504	317	62,7
19	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) - FIEES	Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009.	500	500	100,0
20	Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR)	Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.	453	22	4,9
21	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)	Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001.	396	396	100,0
22	Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra (FTR)	Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998	300	300	100,0
23	Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas (FAHFA)	Decreto nº 69.846, de 28 de dezembro de 1971.	277	268	96,8
24	Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)	Decreto nº 103, de 22 de abril de 1991.	268	268	100,0
25	Fundo de Imprensa Nacional (FUNIN)	Decreto nº 73.610, de 11 de fevereiro de 1974.	266	190	71,5
26	Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR)	Decreto-lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971.	247	223	90,6
27	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo (FDEPM)	Decreto-lei nº 828, de 5 de setembro de 1969.	240	63	26,3
28	Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO)	Lei complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009.	161	158	98,5
29	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)	Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.	133	22	16,2
30	Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados (FRCD)	Resolução da Câmara dos Deputados nº 18, de 1971.	64	7	11,6
31	Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão e PPP (FEP CAIXA)	Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017.	60	60	100,0
32	Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA)	Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989.	52	4	8,3
33	Fundo Nacional de Desestatização (FND)	Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990.	29	0	0,0
34	Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA)	Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991.	25	2	6,6
35	Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA)	Decreto Legislativo nº 65, de 29 de setembro de 1978.	16	16	100,0
36	Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF)	Decreto Legislativo nº 266, de 29 de dezembro de 2000.	15	15	100,0
37	Fundo Nacional do Idoso	Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010.	15	4	28,0
38	Fundo Africano de Desenvolvimento	Decreto Legislativo nº 68, de 23 de novembro de 1973.	13	13	100,0
39	Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)	Decreto Legislativo nº 407, de 12 de setembro de 2006.	12	12	100,0
40	Fundo do Serviço Militar (FSM)	Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964.	9	9	99,7
41	Fundo de Cooperação Técnica da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA FCT)	Decreto Legislativo nº 24, de 24 de julho de 1957.	8	8	100,0
42	Fundo do Ministério da Defesa	Medida Provisória nº 2.143-32, de 2 de maio de 2001.	3	3	99,0

43	Fundo Contingente da Extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA)(5)	Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007.	2	0	0,0
44	Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE)	Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012.	1	0	0,0
45	Fundo Internacional para a Diversidade Cultural (FDIC)	Decreto Legislativo nº 485, de 20 de dezembro de 2006.	0	0	100,0
46	Fundo para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de Valor Universal Excepcional	Decreto nº 80.978, de 14 de dezembro de 1977.	0	0	100,0
47	Fundo de Amortização da Dívida Pública Mobiliária Federal (FAD)	Lei nº 9.069, de 25 de junho 1995.	0	0	0,0
48	Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento (FUNTRENDE)	Decreto nº 68.924, de 15 de julho de 1971.	0	0	0,0
	<b>TOTAL</b>		<b>89.353</b>	<b>63.809</b>	<b>71,4</b>
Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do SIAFI.					
1: Despesa empenhada e liquidada.					
2: O FNDE tem natureza jurídica de autarquia, conforme dispõe a Lei nº 5.537/1968.					
3: O FGEDUC está incluído no FIES e foi retirado da totalização para evitar dupla contagem.					
4: O FSA está incluído no FNC e foi retirado da totalização para evitar dupla contagem.					
5: Extinto pela Lei nº 13.813, de 9 de abril de 2019.					

<b>ANEXO 4</b>	
<b>Superavit Financeiro Registrado em Fundos - 2018</b>	
	<b>R\$ Mil</b>
Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	46.539.896
Fundo Social - FS	27.702.619
Fundo de Garantia à Exportação - FGE	26.537.452
Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC	17.332.537
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT	17.226.896
Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização	16.119.452
Fundo de Compensação de Variações Salariais	12.160.274
Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito - FUNSET	7.919.734
Fundo da Marinha Mercante	7.378.498
Fundo Aeronáutico	7.287.913
Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUST	4.388.056
Fundo de Estabilidade do Seguro Rural	3.927.255
Fundo Nacional da Cultura	3.749.075
Fundo de Defesa dos Direitos Difusos	2.841.615
Fundo Naval	2.144.153
Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade - FGPC	2.062.955
Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – FUNTTEL	1.956.762
Fundo de Imprensa Nacional	1.779.978
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS	1.525.922
Fundo do Exército	1.408.028
Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	1.272.475
Fundo Contingente da Extinta RFFSA - Recursos sob Supervisão do MF	1.189.880
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	882.030
Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados	665.193
Fundo Nacional de Desenvolvimento	652.492
Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN	630.017
Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP	381.495
Fundo Nacional de Saúde - FNS	342.328
Fundo Nacional do Meio Ambiente	180.269
Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO	164.393
Fundo Especial do Senado Federal	127.674
Fundo Nacional Antidrogas - FUNAD	125.163
Fundo Partidário	83.088
Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA	65.047
Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF	64.868
Fundo Nacional do Idoso - FNI	59.003
Fundo do Serviço Militar	38.517
Fundo do Ministério da Defesa	22.027
Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento	20.118
Fundo de Defesa da Economia Cafeteira	17.595
Fundo Nacional de Assistência Social	15.801
Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra	12.915
Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima	4.691
Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas	2.935
Fundo Soberano do Brasil	10
Fundo do Regime Geral de Previdência Social	(240.837)
<b>TOTAL</b>	<b>218.768.257</b>

## Referências Bibliográficas

COSTA, Leonardo da Silva Guimarães Martins da. **Fundos Federais – abordagem transdisciplinar diante do Projeto da Lei de Finanças Públicas**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional – Texto para Discussão nº 29/2017, 2017.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Contabilidade Pública: uma Abordagem da Administração Financeira Pública**. São Paulo: Atlas, 1995.

REIS, Heraldo da Costa. **Contabilidade e gestão governamental**. IBAM, 2004.

ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio F. da. **Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário**. 10.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins**. 1.ed. Brasília: Prisma, 1997.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

## SENADO FEDERAL

### DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

### SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

### CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

### NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação  
Brunella Poltronieri Miguez – Revisão  
João Cândido de Oliveira – Editoração

### CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda  
Ivan Dutra Faria  
Denis Murahovschi

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

DIAS, Fernando Álvares Correia. PEC 187/2019 (PEC dos Fundos): os Fundos Federais Afetados e Algumas Questões para Discussão. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Setembro 2020 (**Boletim Legislativo nº 86, de 2020**). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 8 set. 2020.

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

#### Contato:

Senado Federal  
Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 13-D  
CEP: 70165-900 – Brasília – DF  
Telefone: +55 61 3303-5879  
E-mail: [conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:  
[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)