



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - FACULDADE DE DIREITO

Graduação - Disciplina: Direito Financeiro DEF0215 (2023-1)

Docente: Professor Titular Heleno Taveira Torres

Aula 11: Fundos públicos (05.06.2022)

Fundos Públicos

Definição de
Fundos
Públicos

Significados

Lei 4320/64

Fundos
Constitucionais

Divisão do
Produto
Arrecadado

Fundos Legais

Dimensão dos
Fundos
Públicos

EC 109/21



Federalismo cooperativo

Com a Constituição Financeira, tem-se a garantia de continuidade, protegida por cláusula de eternidade (cláusula pétrea), da forma federativa de Estado (art. 60, § 4.º, I), cujo financiamento se perfaz por **discriminação de rendas**.

A **solidariedade** é o princípio maior que informa esse sistema de financiamento entre os entes do federalismo cooperativo. Mais do que separação e descentralização, o federalismo deve ser compreendido como meio de colaboração entre os centros de governo na realização dos objetivos comuns.

A Constituição de 1988, ao definir nosso modelo de **federalismo cooperativo equilibrado**, sem os excessos do federalismo centrífugo de 1891 ou do federalismo centrípeto de 1967, propõe-se a realização daqueles elevados objetivos de redução de desigualdades regionais, como mandam os art. 3.º, III e art. 43, bem como do desenvolvimento equilibrado.



Federalismo vertical e horizontal

As transferências tributárias constitucionais entre a União, Estados e Municípios podem ser classificadas em transferências diretas (repasso de parte da arrecadação de uma pessoa competente para efetuar a arrecadação para outra) ou transferências indiretas (mediante a formação de fundos especiais).

Na discriminação constitucional de rendas do federalismo cooperativo brasileiro, como fundos constitucionais, temos o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE). Estes passaram, respectivamente, de 17% e 14% (CF/67) para 22,5% e 21,5% (CF/88).

No caso dos Estados, as diferenças de alíquotas nas operações interestaduais do ICMS, a depender do destino das mercadorias, de 7% e 12%, operam verdadeira transferência de rendas entre os Estados, em favor daqueles menos favorecidos.



Federalismo fiscal - discriminação constitucional de rendas

Discriminação de rendas:

- (i) **Pela Fonte - atribuição de competências** próprias para a instituição de tributos e
- (ii) **Pelo produto - participações no produto da arrecadação** dos demais entes, com a) *transferências diretas* e b) *transferências indiretas* (fundos).

Há três tipos de transferências:

- as constitucionais (que são automaticamente realizadas após a arrecadação dos recursos) - no federalismo cooperativo brasileiro, nos arts. 157 a 162 , regras expressas sobre transferências obrigatórias de receitas e sobre a formação de fundos
- as legais, definidas por leis da União; e
- As voluntárias, previstas em convênios entre as pessoas políticas, como se verifica no caso do ITR entre União e Municípios, ou na forma de emendas parlamentares do orçamento impositivo (art. 166-A da CF). Estas não são típicas do federalismo fiscal, por serem discricionárias.



Federalismo fiscal - discriminação de rendas pela **fonte**:

- **Competências exclusivas:** as três pessoas políticas podem instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria (art. 145, da CF), segundo a competência.
- Cabe à União, ainda, a competência para instituição de empréstimos compulsórios (art. 148) e para instituição de contribuições em geral (art. 149 e 195).
- Art. 149, § 1º - “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.”
- **Competência remanescente**, para a instituição de impostos não previstos na Constituição, antes exercida pelos Estados e pela União, ficou reservada apenas à União (art. 154, inciso I) com a CF/88.
- **Competência extraordinária** - impostos extraordinários (art. 154, inciso II).



Federalismo fiscal - discriminação de rendas pelo **produto**:

As transferências tributárias constitucionais da União para Estados e Municípios podem ser classificadas em:

- transferências diretas (repasse de parte da arrecadação de uma pessoa competente para efetuar a arrecadação para outra); e
- transferências indiretas (mediante a formação de fundos especiais).



2. Discriminação de rendas pelo produto (arts. 157 a 162, CF/88):

Participação dos Estados e Distrito Federal na arrecadação da União:

- 1) 100% DO IRRF (imposto de renda retido na fonte) sobre os rendimentos pagos pelos Estados e DF;
- 2) 20% dos impostos residuais (se criados);
- 3) 10% do IPI, proporcionalmente às exportações de produtos industrializados do Estado;
- 4) 29% da CIDE-Combustível (art. 177, § 4º, CF);
- 5) 30% do IOF sobre o ouro utilizado como ativo financeiro ou instrumento cambial conforme a origem da operação.

Participação dos Municípios e Distrito Federal na arrecadação da União:

- 1) 100% da arrecadação do IRRF sobre os rendimentos pagos pelo Município;
- 2) 50% do ITR relativo aos imóveis do Município (ressalvada a hipótese do art. 153, §4º, III da CF, em que os Municípios poderão, por convênio com a União, arrecadar 100% do ITR);
- 3) 7,25% da CIDE-Combustível (25% da parte dos Estados-29%);
- 4) 70% do IOF sobre o ouro utilizado como ativo financeiro ou instrumento cambial conforme a origem da operação.



2. Discriminação de rendas pelo produto:

Participação dos Municípios e Distrito Federal na arrecadação dos Estados:

- 1) 50% do IPVA dos veículos licenciados em seu território;
- 2) 25% do ICMS;
- 3) 2,5% do IPI transferido pela União aos Estados, proporcional às exportações ocorridas no território estadual (equivale à 25% dos 10% que os Estados receberam a título de IPI).

FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO:

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS e DISTRITO FEDERAL (FPE): 21,5% do IPI E IR, já excluído o IRRF que pertence integralmente aos Estados;

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM): 22,5% +1% + 1% da arrecadação do IPI e do IR já excluída a parcela do IRRF que pertence integralmente aos Municípios;

FUNDOS DE FINANCIAMENTO DO NORTE (FNO), NORDESTE (FNE) E CENTRO-OESTE (FCO): 3% do total da arrecadação do IPI e do IR destinados ao desenvolvimento econômico e social, através de programas de financiamento aos setores produtivos das regiões; sendo 50% do FNE destinado ao semi-árido do NE.



A repartição do ICMS

Art. 158. Pertencem aos Municípios: (...)

IV – vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I – três quartos, no mínimo, na proporção do **valor adicionado** nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II – até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

- O **Valor Adicionado** - os bens e serviços transformados ou comercializados durante o processo produtivo em determinado Município. Serve a medir o valor gerado por determinado agente econômico no território do Município, presta-se a definir o direito subjetivo aos recursos e, ao mesmo tempo, o dever jurídico do Estado de efetuar a necessária transferência da parcela.

- **Lei Complementar 63/1990** - regula a forma como o valor adicionado deverá ser calculado pelos Estados e, para tanto, qualifica juridicamente, com eficácia uniforme para todos os Estados e Municípios.



A repartição do ICMS

Materialmente, vale pontuar que a lei inclui todas as operações e prestações de serviços que estão na competência tributária dos Estados, independentemente do efetivo pagamento.

No aspecto **temporal**, o Estado apura a relação percentual entre o valor adicionado por cada Município e o valor total do Estado. O índice obtido corresponderá à média dos índices apurados nos dois anos civis imediatamente anteriores ao da apuração, para definir as parcelas dos Municípios a partir do primeiro dia do ano imediatamente seguinte ao da apuração.

25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS, conforme os seguintes critérios: $\frac{3}{4}$ (três quartos), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações e prestações de serviços; e até $\frac{1}{4}$ (um quarto), de acordo com o que dispuser lei estadual.

O § 10 do art. 3.º da Lei Complementar 63/1990 - os Estados manterão um sistema de informações baseadas em documentos fiscais obrigatórios, capaz de apurar, com precisão, o valor adicionado de cada Município.

Para distribuir a parcela de um quarto dos 25% do ICMS, alguns criaram o chamado “ICMS ecológico”, com caráter extrafiscal, que autoriza um repasse de parcela maior do ICMS aos Municípios que possuem áreas protegidas e unidades de conservação. São exemplos os Estados do Amapá, Ceará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Goiás, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo, Paraíba e Tocantins.



A União entregará do IR e do IPI:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 112, de 2021)

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; (Vide Lei Complementar nº 62, de 1989)

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014)

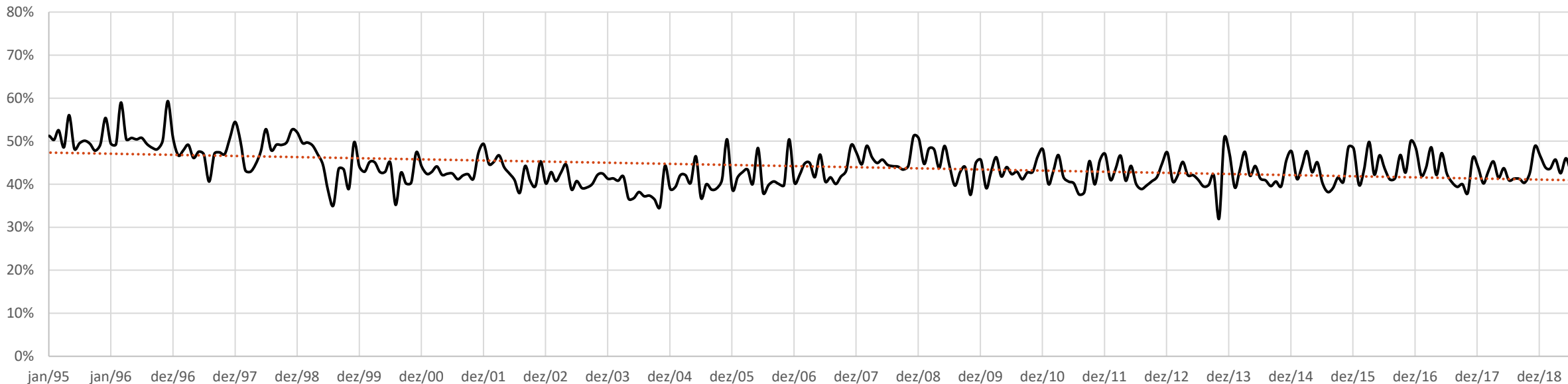
f) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 112, de 2021)



- ASSIMETRIAS DO FEDERALISMO BRASILEIRO

- Participação menor das arrecadações partilháveis no total (período 1995 – 2019)

TRIBUTOS PARTILHÁVEIS SOBRE ARRECADAÇÃO TOTAL (POR MÊS DE COMPETÊNCIA)



HÁ UMA TENDÊNCIA A REDUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTO DE RENDA E IPI, QUE SÃO TRIBUTOS PARTILHÁVEIS, NA ARRECADAÇÃO TOTAL DO GOVERNO CENTRAL NO PERÍODO ENTRE 1995 E 2005. A PARTIR DE ENTÃO, TAL PERCENTUAL ENCONTRA-SE ESTÁVEL EM TORNO DE 42% DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DA UNIÃO.

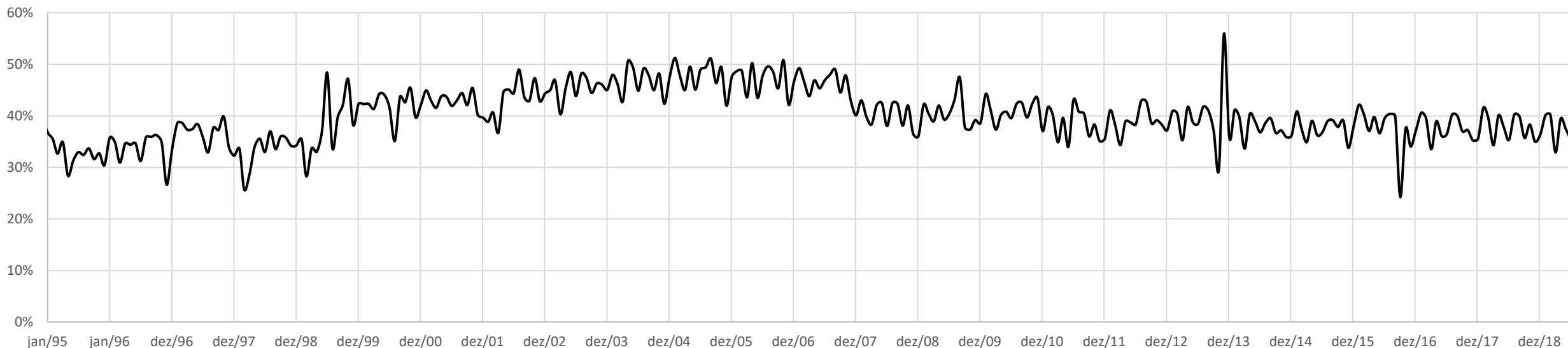
GRÁFICO ELABORADO DAS SÉRIES 7615, 7325 E 7639 – (RECEITAS TRIBUTÁRIAS) BANCO CENTRAL DO BRASIL



- ASSIMETRIAS DO FEDERALISMO BRASILEIRO

- Arrecadação das principais contribuições em comparação com a receita tributária (período 1995 – 2019)

PARTICIPAÇÃO DO PIS, COFINS, CSLL, CIDE, CPMF



HOUVE UM CRESCIMENTO DESDE 1995 ATÉ 2002 (REGIME MONOFÁSICO DO PIS/COFINS LEI 10485/2002)

O PATAMAR PERMANECEU EM QUASE 50% DO TOTAL TRIBUTÁRIO ARRECADADO ATÉ O FIM DA CPMF (31/12/2007) E, DESDE ENTÃO, APRESENTA ESTABILIDADE EM TORNO DE 37% DO TOTAL ARRECADADO.

GRÁFICO ELABORADO DAS SÉRIES 7632, 7633, 7634, 7636, 7637 E 7639 – (RECEITAS TRIBUTÁRIAS) BANCO CENTRAL DO BRASIL



Intervenção Federal ou Estadual

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

I - manter a integridade nacional;

II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;

III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;

V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;

b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

b) direitos da pessoa humana;

c) autonomia municipal;

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.



Intervenção Federal ou Estadual

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.



Definição de Fundos Públicos

“Fundo financeiro é toda reserva de receita para a aplicação determinada em lei”. Hely Lopes Meirelles. Finanças Municipais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979, p. 133.

“[Fundo] é a reserva, em dinheiro, ou o patrimônio líquido, constituído de dinheiro, bens ou ações, afetado pelo Estado, a determinado fim”. José Cretella Júnior. Comentários à Constituição brasileira de 1988, v.7, p.3718.



Significados

O vocábulo “fundo” e seus significados em Direito Financeiro:

FUNDO DE DESTINAÇÃO

Vinculação de receitas para determinada aplicação ou finalidade.

Exemplo: Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUST

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO

Reserva de recursos para posterior distribuição.

Exemplo: Fundo de Participação dos Municípios - FPM



Significados

O vocábulo “fundo” e seus significados em Direito Financeiro:

FUNDO FINANCEIRO

É dotado de gestor, receita e patrimônio próprio. É centro de gestão em meio a orçamento de outro órgão.

Exemplo: Fundo de Previdência Municipal, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT

FUNDO MERAMENTE CONTÁBIL

Não possui personalidade jurídica, receita nem patrimônio próprios. Não ordena nem executa recursos. É figura de controle contábil.

Exemplo: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB



Significados

O vocábulo “fundo” e seus significados em Direito Financeiro:

FUNDO CONSTITUCIONAL

Constituído por enunciado mediata ou imediatamente preceptivo em âmbito constitucional.

Exemplo: Fundo de Financiamento do Centro-Oeste - FCO

FUNDO LEGAL

Constituído por determinação infraconstitucional.

Exemplo: Fundo Amazônia



Evolução dos fundos especiais

O Código de Contabilidade Pública da União, veiculado pelo Decreto Legislativo 4.536, de 1922, em seus artigos 19 e 36, já fazia referências aos fundos especiais, cujo art. 83, os definia como “produto das fontes de renda a que, em virtude de preceitos de lei e estipulações contratuais, houver sido determinada aplicação especial”

No plano constitucional, a técnica dos fundos foi introduzida pela Constituição de 1934, mas sem grandes resultados concretos, haja vista sua revogação posterior, com o advento do Estado Novo e da Constituição de 1937. Houve pelo menos a criação de 14 fundos na esfera federal entre os anos de 1934 e 1966.

Os fundos (públicos) de natureza orçamentária tornaram-se populares apenas a partir dos anos 70 do século XX, com a flexibilização realizada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, nas disposições do art. 71 da Lei 4.320, de 1964 e no art. 172 do Decreto-Lei 200, de 1967, ainda que as vinculações de receitas e os fundos especiais sejam mais antigos.

Foi revogado o Fundo Soberano do Brasil – FSB, criado pela Lei 11.887, de 2008.



Lei 4.320/64

TÍTULO VII - Dos Fundos Especiais

Art. 71. 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.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a turnos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.



Elementos de qualificação

1. as receitas são indicadas por lei para permitir realização de determinados objetivos ou serviços;
2. encontra-se facultada a adoção de normas específicas, sempre mediante lei, para definir o modo como dar-se-á a aplicação dessas receitas;
3. salvo vedação expressa, os saldos de exercícios anteriores, apurados em balanço, poderão ser utilizados nos seguintes, afastado o retorno obrigatório ao erário dos recursos remanescentes;
4. as receitas auferidas e despesas realizadas não estarão afastadas do exame do Tribunal de Contas ou órgão equivalente;
5. a lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem prejuízo da competência anterior.



Fundos na Constituição – Art. 165

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - 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; (...)

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os **fundos** e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

(...)

§ 9º Cabe à lei complementar: (...)

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a **instituição e funcionamento de fundos**.



Vedações ao uso de fundos

Art. 167 da CF - Fica vedado:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, **fundo** (...)

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e **fundos**, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX - a **instituição de fundos** de qualquer natureza, *sem prévia autorização legislativa*. (...)

XIV - a criação de **fundo** público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Art. 168 - § 1º É vedada a transferência a **fundos** de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)



Fundos Constitucionais

Fundos Constitucionais - Fundo Partidário

CAPÍTULO V - DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

[...]

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente



Fundos eleitorais

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017\)](#)

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017\)](#)

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017\)](#)

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017\)](#)

§ 6º Os Deputados Federais, os Deputados Estaduais, os Deputados Distritais e os Vereadores que se desligarem do partido pelo qual tenham sido eleitos perderão o mandato, salvo nos casos de anuência do partido ou de outras hipóteses de justa causa estabelecidas em lei, não computada, em qualquer caso, a migração de partido para fins de distribuição de recursos do fundo partidário ou de outros fundos públicos e de acesso gratuito ao rádio e à televisão. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 111, de 2021\)](#)

§ 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 117, de 2022\)](#)

§ 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento) proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 117, de 2022\)](#)



Fundos Constitucionais

Fundos Constitucionais - Fundo Constitucional do Distrito Federal

Art. 21. Compete à União:

[...]

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, **bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;**



Fundos Constitucionais

Fundos Constitucionais – Fundo de Participação dos Estados FPE

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao **Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;**



Fundos Constitucionais

Fundos Constitucionais – Fundo de Participação dos Municípios FPM

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao **Fundo de Participação dos Municípios**;



Fundos Constitucionais

Fundos Constitucionais – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

c) três por cento, para aplicação em **programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste**, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;



Fundos Constitucionais

Fundos Constitucionais – Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas **com recursos do orçamento da seguridade social**, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:



Fundos Constitucionais

Fundos Constitucionais – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)**, de natureza contábil;



Fundos Constitucionais

Fundos Constitucionais – Fundos Estaduais de Fomento à Cultura

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...] § 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal **vincular a fundo estadual de fomento à cultura** até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.



Fundos Constitucionais

Fundos Constitucionais – Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT

Art. 239. **A arrecadação** decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, **passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego, outras ações da previdência social e o abono de que trata o § 3º deste artigo.**



Fundos Constitucionais

Fundos Constitucionais – Fundo Trabalho Escravo

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.



Fundos Constitucionais

Fundos Constitucionais - Fundos Previdenciários

DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o **pagamento de proventos de aposentadoria e pensões** concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a **União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios** **poderão constituir fundos** integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.

DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o **pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social**, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União **poderá constituir fundo** integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.



FUNDOS CONSTITUCIONAIS TEMPORÁRIOS (ADCT)



Fundos Constitucionais

Fundos Constitucionais – ADCT – Desvinculação de Receitas

Objeto de sete Emendas Constitucionais:

Emenda de Revisão nº 1/1994, EC 10/1996, EC 17/1997, EC 27/2000, EC 42/2003, EC 56/2007, EC 68/2011 e EC 93/2016

Introduziram no ADCT os arts. 71, 72 e 76 ou alteraram tais dispositivos.

Recebeu inicialmente o nome “Fundo Social de Emergência” e, posteriormente, simplesmente “desvinculação”. Embora receba esse nome, integra acervo de créditos dotado de regras para empenho diversas das demais receitas da União, de forma a justificar a alcunha de “fundo”.



Fundos Constitucionais

A Desvinculação operada pela EC 93/2016 se encerra em 31/12/2023.

Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.



Fundos Constitucionais

Fundos Constitucionais – ADCT – Fundo Nacional de Saúde

Constituída com recursos oriundos da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras - CPMF

Art. 74. A União poderá instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira.

[...]

§ 3º O produto da arrecadação da contribuição de que trata este artigo será destinado integralmente ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento das ações e serviços de saúde.



Fundos Constitucionais

Fundos Constitucionais – ADCT – Fundo Erradicação da Pobreza

Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o **Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza**, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.

Parágrafo único. O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei.



Fundos Legais

Fundos Legais (não estão todos listados)

Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)

Fundo da Marinha Mercante (FMM)

Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão e PPP (FEP CAIXA)

Fundo de Arrendamento Residencial (FAR),

Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFÉ)

Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)

Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)

Fundo de Garantia à Exportação (FGE)

Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC)

Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (FGPC)

Fundo Especial de Financiamento de Campanha (Fundo Eleitoral não constitucional)

Fundo Garantia-Safra (FGS)

Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE)

Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD)

Fundo Nacional de Cultura (FNC)

Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)

Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN)

Fundo Social (FS)



Dimensão dos Fundos Públicos

Analizando informações oriundas dos sistemas de orçamento e contabilidade para o exercício de 2019 é possível apurar os montantes executados em cada um dos fundos, tanto em valores absolutos, quanto em comparação com o PIB brasileiro de 2019 (R\$ 7,3 trilhão) e com o orçamento brasileiro de 2019 (R\$ 3,26 trilhão).



Legal Constitucional	Fundo	Executado	% PIB 2019	% ORÇAMENTO 2019
Constitucional	Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS)	R\$ 628.469.000.000,00	8,61%	19,28%
Constitucional	Fundo Nacional de Saúde (FNS)	R\$ 126.253.000.000,00	1,73%	3,87%
Constitucional	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	R\$ 88.388.000.000,00	1,21%	2,71%
Constitucional	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)	R\$ 76.053.000.000,00	1,04%	2,33%
Constitucional	Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)	R\$ 74.142.000.000,00	1,02%	2,27%
Constitucional	Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	R\$ 62.849.000.000,00	0,86%	1,93%
Legal	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	R\$ 30.554.000.000,00	0,42%	0,94%
Constitucional	Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)	R\$ 14.301.000.000,00	0,20%	0,44%
Legal	Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)	R\$ 13.607.000.000,00	0,19%	0,42%
Constitucional	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)	R\$ 8.236.000.000,00	0,11%	0,25%

Dimensão dos Fundos Públicos

No exercício financeiro de 2019 em Fundos Públicos federais (apenas os 10 maiores foram listados no slide anterior) foram apropriados R\$ 1,1 trilhão, o que equivale a 16% do PIB brasileiro de 2019 e 36% do Orçamento Federal executado.

Menos que o gasto com a dívida pública (R\$ 1,55 trilhão)



Dimensão dos Fundos Públicos

Recursos vinculados, em dezembro/2021, em R\$

Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

53.738.566.388,31

Fundo de Garantia à Exportação (FGE)

26.376.672.435,97

Fundo Social (FS)*

17.485.446.405,72

Fundo de Compensação e Variações Salariais (FCVS)

14.367.230.524,89

Fundo da Marinha Mercante (FMM)*

14.360.646.423,14

Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)*

9.631.710.999,75

Fundo Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)*

9.627.004.766,50

Fundo Aeronáutico

8.205.685.812,08

Fonte:

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/05/governo-blinda-fundos-militares-ao-remanejar-recursos-para-melhorar-caixa.shtml?origin=folha>



EC 109/21 – Tramitação Legislativa

Extinção de fundos PEC 187/2019 (PEC dos Fundos)

- Art. 167. São vedados: [...]
 - IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, **sem autorização por lei complementar**;
- [...]
- 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.



EC 109/21 – Histórico Constitucional

A Constituição de 1988 já promoveu uma extinção geral de fundos existentes antes dela:

- Art. 36. 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, extinguir-se-ão, se não forem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos. ADCT



EC 109/21 – Desvinculação do Superavit de fundos até 2023

Com a EC 109/21 há possibilidade de desvinculação e utilização do superavit financeiro para amortização da dívida:

Art. 5º Até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional, **o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo**, apurados ao final de cada exercício, **poderá ser destinado à amortização da dívida pública** do respectivo ente.

§ 1º **Se o ente não tiver dívida pública a amortizar**, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo **será de livre aplicação**.

§ 2º Não se aplica o disposto no caput deste artigo:

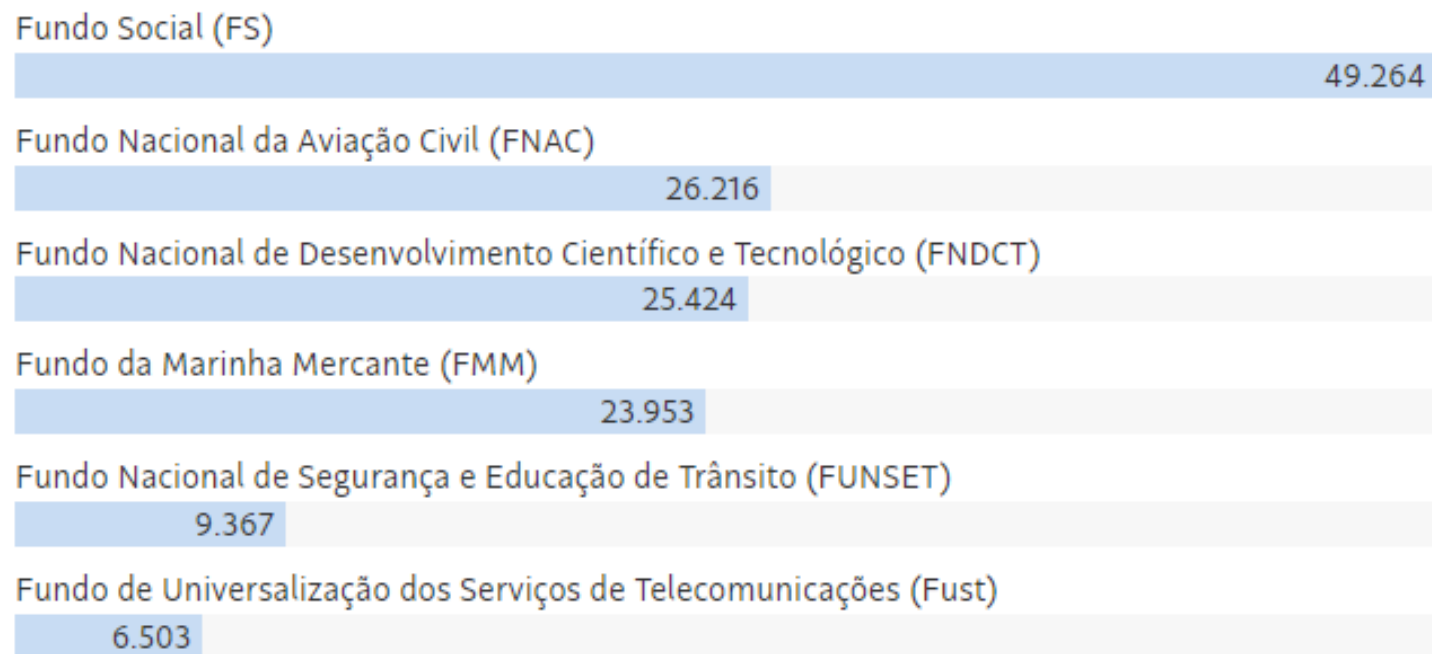
I - aos fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional;

II - aos fundos ressalvados no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.



EC 109/21 – Principais fontes decorrentes da desvinculação

Recursos desvinculados em 2021, em R\$ milhões



Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/05/governo-blinda-fundos-militares-ao-remanejar-recursos-para-melhorar-caixa.shtml?origin=folha>



Transferências Voluntárias e Emendas – Não integral o federalismo fiscal

Art. 166-A. As **emendas individuais impositivas** apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual **poderão** alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

I - transferência especial; ou

II - transferência com finalidade definida (...)

§ 2º Na **transferência especial** a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 4º Na **transferência com finalidade definida** a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.



Emendas – orçamento impositivo

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015\)](#)

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022\)](#)

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015\)](#)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022\)](#)



Tipologia

- a) Com finalidade definida: necessidade de especificação da programação ao qual se vincula e destina a despesa com condições e exigências para sua realização. Devem ser aplicados em áreas (finalísticas) de competência constitucional da União (comum ou concorrente). As emendas individuais destinadas à área da saúde
- b) Especiais ou sem finalidade definida - transferência discricionária criada pelo art. 166-A, independentemente da identificação da programação específica e da celebração de convênio ou de instrumento congêneres.

É vedado: Art. 167, X - a **transferência voluntária** de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, **para pagamento de despesas com pessoal** ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



LRF e Transferências voluntárias

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

- a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
- b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;
- d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.



Emendas individuais e de bancadas

- Tramitação do PLDO 2021, foi incluído pelo Congresso Nacional o § 1º do art. 76 da LDO 2021 (Lei nº 14.116 de 31/12/2020) para que o art. 166-A da Constituição poderia ser aplicado às programações incluídas ou acrescentadas por emendas de bancada estadual.
- Veto do Presidente. ("amplia a autorização constitucional exclusiva [para alocar recursos por meio de transferência especial] de emendas impositivas individuais para emendas impositivas de bancada estadual").

Transferência Especial é uma forma de transferência de recursos da União aos demais entes da federação prevista na Constituição para as emendas individuais impositivas incluídas na lei orçamentária anual da União, nas condições previstas no art. 166-A da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019.

PERGUNTA: As “emendas de bancada estadual” podem seguir o regime das transferências especiais, aplicada como as emendas individuais?



Emendas – orçamento impositivo

Após a EC 86/2015, a partir da EC 100/2019 passamos a ter as seguintes mudanças:

- i - estendeu a mesma garantia de execução às **emendas de bancada estadual** (§ 12 do art. 166 da Constituição)
- ii - a administração tem o dever de execução das programações orçamentárias (resultante ou não de emendas), adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (§ 10 do art. 165 da Constituição).
- iii - ao incluir a obrigatoriedade de execução de emendas de bancada estadual, com tratamento semelhante ao assegurado às emendas individuais, a EC 100/2019 gerou obrigatoriedade da execução como “emenda impositiva”.
- iv - As despesas discricionárias gozam de execução impositiva e o Poder Executivo não tem liberdade para propor cancelamentos em dotações das programações decorrentes de emendas individuais e de bancada.

O art. 166, § 14, da Constituição prescreve: “§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes”.



ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL nº 850, 851, 854 e 1014

Fixação da seguinte tese: “As emendas do Relator-Geral do orçamento destinam-se, exclusivamente, à correção de erros e omissões, nos termos do art. 166, § 3º, III, alínea “a”, da Constituição Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual.”

