SF/26520.96296-84

SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1.087, de 2024, do Senador Mecias de Jesus, que *estabelece percentual mínimo de aplicações de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), disponibilizados para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para projetos e programas específicos de saneamento básico em áreas rurais, almejando o desenvolvimento da agricultura familiar e dos pequenos produtores rurais*.

Relator: Senador **SÉRGIO PETECÃO**

I – RELATÓRIO

Encontra-se sob apreciação da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 1.087, de 2024, de autoria do senador Mecias de Jesus, que propõe a inserção de novo dispositivo na Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, que *altera a legislação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)*, com a finalidade de

SF/26520.96296-84

incluir, entre os propósitos do FAT, a destinação de recursos para projetos e programas específicos para saneamento básico em áreas rurais, notadamente para agricultura familiar e pequenas propriedades rurais.

A iniciativa legislativa em questão é composta por dois dispositivos. O **art. 1º** introduz o § 5º no art. 2º da Lei nº 8.019, de 1990, o qual passaria a vigorar acrescido do seguinte comando: "*Pelo menos três por cento (3%) dos recursos referidos no caput serão destinados para projetos e programas específicos de saneamento básico em áreas rurais, almejando o desenvolvimento da agricultura familiar e dos pequenos produtores rurais."* O **art. 2º** dispõe que a futura norma entrará em vigor na data de sua publicação. Encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

Na Justificação do Projeto, o autor argumenta que os atuais destinos dos recursos do FAT Constitucional são meritórios, mas nenhum deles tem possivelmente um impacto de reduzir a desigualdade de renda maior do que um apoio à agricultura familiar.

Em 30 de setembro de 2025, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) aprovou o relatório, que passou a constituir parecer favorável ao Projeto de Lei, nos termos Emenda nº 1 da CAE (Substitutivo). Pelo Substitutivo, além do percentual de 3% dos recursos aplicados em projetos e programas de saneamento básico em áreas rurais, o Poder Executivo ficaria autorizado a sustar ou limitar, até o fim do primeiro trimestre do ano civil, o direcionamento dos recursos arrecadados no exercício.

Após a análise da CAE, o projeto chegou à CRA, em decisão terminativa, para o exame do PL e da emenda substitutiva proposta naquela Comissão.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Compete à CRA opinar sobre proposições pertinentes à política agrícola e políticas de apoio às pequenas e médias propriedades rurais, nos termos dos incisos II e XVII do art. 104-B do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Na presente ocasião, são objeto de análise a emenda apresentada na CAE e o PL nº 1.087, de 2024.

Em face do caráter terminativo, cabe a esta Comissão, na presente ocasião, manifestar-se quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito da matéria.

Dentre as competências comuns da União, dos Estados e Municípios está a melhoria das condições de saneamento básico, de acordo com o art. 23 da Constituição Federal (CF), nos termos do inciso IX. É senso comum que o saneamento básico é a medida mais efetiva para a prevenção e o combate à disseminação de doenças, corroborando uma das principais finalidades do Estado, qual seja de efetivar políticas públicas destinadas à saúde pública nos ambientes urbano e rural.

Tanto a emenda apresentada na CAE, quanto o PL nº 1.087, de 2024, inovam na ordem jurídica e apresentam as características de generalidade e abstratividade. Assim, não foram identificados vícios em relação à constitucionalidade material, juridicidade ou regimentalidade nas proposições em análise.

Quanto à análise de mérito e técnica legislativa, apesar das virtudes, o PL nº 1.087, de 2024, apresenta problemas ao adotar a expressão "projetos e programas", uma vez que os programas já contêm projetos para a sua consecução. O substitutivo aprovado na CAE suprimiu as expressões "agricultores familiares", bem como "pequenos produtores rurais", objetos precípuos do PL nº 1.087, de 2024.

A Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que atualiza a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, marco legal do saneamento básico, que *estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico*, para nela

definir, nos termos do inciso I, do art. 3º, que o saneamento básico é o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais que inclui, entre outras medidas, o *abastecimento de água potável,* constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição; e o *esgotamento sanitário,* constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente.

A Lei nº 8.019, de 1990 é um normativo tributário e de governança financeira do FAT, gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), vinculando receitas do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) ao FAT e disciplinando a aplicação das disponibilidades do FAT em títulos e depósitos especiais. Assim, o FAT possui finalidade voltada ao custeio do seguro-desemprego e do abono salarial, além do financiamento de programas de desenvolvimento econômico por intermédio do BNDES. Seus recursos são direcionados principalmente para operações com retorno econômico e financeiro que permitam a sustentabilidade do fundo. Em contrapartida, a Lei nº 14.947, de 2 de agosto de 2024, que dispõe sobre a criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura Social (FIIS), dentre outras providências, tem relação direta com o PL nº 1.087, de 2024, em questão.

Ao contrário do FAT, o FIIS é um fundo contábil de natureza financeira, com a finalidade de assegurar recursos para o financiamento de investimentos em infraestrutura social, tais como redução de doenças de veiculação hídrica e diminuição dos gastos públicos em saúde, resultados que se alinham mais diretamente ao conceito de infraestrutura social do que ao financiamento tradicional de desenvolvimento econômico. O FIIS tem, portanto, o condão de reduzir desigualdades sociais e proteger grupos vulneráveis, tais como os agricultores familiares e os pequenos produtores rurais. É importante lembrar que os recursos do FIIS serão aplicados em

SF/26520.96296-84

apoio financeiro, inclusive por meio de apoio não reembolsável, a projetos de relevante interesse social, a exemplo da saúde, desde que aprovados pelo Comitê Gestor do Fundo.

A Lei nº 15.503, de 14 de setembro de 2026, promoveu alterações na Lei nº 14.947, de 2024, ampliando a estrutura de operacionalização e as possibilidades de aplicação dos recursos do FIIS. A Lei nº 15.503, de 2026, estabelece a atuação do BNDES, do Banco do Brasil S.A. e da Caixa Econômica Federal como agentes financeiros do FIIS, facultando-lhes habilitar outros agentes financeiros, públicos ou privados, desde que os riscos da atuação sejam suportados por esses agentes. Além disso, disciplinaram a disponibilização de linhas de financiamento reembolsável para determinadas atividades de relevante interesse social.

As alterações promovidas pela Lei nº 15.503, de 2026, não afastam a possibilidade de utilização do FIIS para o financiamento de ações de saneamento básico em áreas rurais. Ao contrário, o normativo ampliou as hipóteses de aplicação dos recursos do Fundo e fortaleceu sua estrutura de operacionalização, mediante a atuação de novos agentes financeiros e a criação de linhas de financiamento reembolsável destinadas a atividades de relevante interesse social. Nesse contexto, inexistindo disposição legal que suprima ou restrinja a utilização do FIIS para investimentos em saneamento básico rural, as alterações legislativas reforçam o caráter abrangente do Fundo como instrumento de financiamento de infraestrutura social, categoria na qual se inserem as ações voltadas à universalização do acesso ao saneamento básico.

Assim, a utilização do FIIS revela-se mais adequada sob os aspectos jurídico, financeiro e de política pública, uma vez que seus objetivos legais estão diretamente alinhados à promoção da infraestrutura social e à redução das desigualdades, enquanto o FAT possui destinação legal voltada prioritariamente à proteção do trabalhador e ao financiamento do desenvolvimento econômico por meio de instrumentos que pressupõem retorno financeiro dos recursos empregados. Propomos, portanto, o FIIS, em detrimento do FAT, pela maior aderência entre a finalidade da política pública pretendida e os objetivos institucionais do fundo financiador.

A Lei nº 11.445, de 2007, dispõe em seu art. 2º, inciso I, que os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base no princípio fundamental da universalização do acesso e efetiva prestação do serviço. Iniciativas como as do PL em questão são uma forma de atendimento da população rural, por meio de medidas compatíveis com as suas características econômicas e sociais peculiares, tais como a dispersão geográfica, dificuldades de acesso, pouca integração econômica, dentre outras. Tais medidas, por muitas vezes, são renegadas sob o pretexto de configurarem projetos que carecem de viabilidades técnica, econômica e ambiental, muito por conta do pequeno número de pessoas, bem como das diminutas escalas de produção dos agricultores familiares e pequenos produtores rurais.

A Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que *estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais*, em seu art. 3º traz a definição formal de agricultor familiar e empreendedor familiar rural. Enquanto a Lei nº 8.629, de 1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, conceitua a pequena propriedade, no art. 4º, inciso II, como o imóvel rural de área de até quatro módulos fiscais, respeitada a fração mínima de parcelamento. Pequena propriedade rural é um conceito aplicado ao Direito Fundiário, mas o conceito de agricultura familiar, aplicado ao Direito Econômico.

É o Estatuto da Terra, disciplinado na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que vai definir o conceito, no âmbito do Direito Fundiário, de Propriedade Familiar, como sendo "o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros. A essa área máxima a Lei dá o nome de módulo rural.

De qualquer forma, a agricultura familiar e os empreendimentos familiares rurais exercem um papel econômico e social importante para o país, porque essas modalidades de produção agrícola têm uma relação estreita com a manutenção da população no campo, produção de alimentos, e geração de emprego e renda. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e

SF/26520.96296-84

Estatística (IBGE), o número total de estabelecimentos agropecuários identificados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Censo Agropecuário de 2017 foi de mais de 5 milhões. Desse total, 77% foram classificados como de agricultura familiar, ou seja, aproximadamente 3,9 milhões de estabelecimentos.

De acordo com o Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, os povos e comunidades tradicionais são grupos culturalmente diferenciados, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. Optamos pela inclusão expressa desses povos e comunidades tradicionais, neste projeto de Lei, pela necessidade de assegurar que os recursos destinados ao saneamento básico em áreas rurais contemplem os diferentes segmentos que compõem a população do campo, considerando suas especificidades sociais, culturais, territoriais e produtivas.

Segundo as informações da PNAD Contínua, realizada pelo IBGE, em 2023, 85,9% dos domicílios brasileiros dispunham de acesso à rede geral de abastecimento de água. Em áreas urbanas, esse percentual era de 93,4%, porém, nas áreas rurais era de apenas 32,3%. Segundo a pesquisa, em 2023, em áreas urbanas, 99,4% dos domicílios dispunham de banheiro de uso exclusivo e 78,0%, acesso à rede geral de esgotos. Entretanto, entre os domicílios em situação rural, 88,4% tinham banheiro de uso exclusivo, enquanto em apenas 9,6% o escoamento do esgoto era feito pela rede geral ou fossa séptica ligada à rede geral.

Dito isso, o saneamento básico na zona rural é uma política de saúde pública típica de infraestrutura social e promoção do desenvolvimento sustentável. A universalização do acesso ao saneamento básico, com soluções descentralizadas e forte integração com programas de inclusão da agricultura familiar, das pequenas propriedades rurais e suas comunidades, bem como dos povos e comunidades tradicionais, é fundamental para a melhoria da saúde e das condições de vida no campo.

Portanto, é mais adequada a proposição de uma emenda substitutiva ao PL nº 1.087, de 2024, que promova a escolha do FIIS, em vez

do FAT, para destinar recursos para o de saneamento básico em áreas rurais, para o desenvolvimento da agricultura familiar, das pequenas propriedades rurais e dos povos e comunidades tradicionais.

III – VOTO

Pelas razões expostas, o voto é pela **aprovação** do PL nº 1.087, de 2024, com a **rejeição** da Emenda nº 1-CAE, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº – CRA (SUBSTITUTIVO)
(ao Projeto de Lei nº 1.087, de 2024)

Altera a Lei nº 14.947, de 2 de agosto de 2024, para estabelecer percentual mínimo de aplicações de recursos do Fundo de Investimento em Infraestrutura Social (FIIS), em programas específicos de saneamento básico em áreas rurais, para o desenvolvimento da agricultura familiar, das pequenas propriedades rurais e dos povos e comunidades tradicionais.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 14.947, de 2 de agosto de 2024, para estabelecer percentual mínimo de aplicação de recursos do Fundo de Investimento em Infraestrutura Social (FIIS) no programa específico para ações de saneamento básico em áreas rurais, para o desenvolvimento da agricultura familiar, das pequenas propriedades rurais e dos povos e comunidades tradicionais.

SF/26520.96296-84

Art. 2º Os arts. 2º e 4º da Lei nº 14.947, de 2 de agosto de 2024, passam a vigorar com as seguintes redações:

"**Art. 2º** .....

.....

VI - emendas parlamentares para serem aplicadas prioritariamente no que se refere ao § 6º do art. 4º desta Lei." (NR)

"**Art. 4º** .....

.....

II - em apoio financeiro, não reembolsável, a projetos de investimento em educação, saúde, saneamento básico em áreas rurais e segurança pública, aprovados pelo Comitê Gestor do FIIS, conforme diretrizes do Comitê.

.....

§ 2º Os recursos de que trata o inciso II do *caput* deste artigo podem ser aplicados diretamente pelos Ministérios da Educação, da Saúde, das Cidades e da Justiça e Segurança Pública ou transferidos mediante convênios, termos de parceria, acordos, ajustes ou outros instrumentos previstos em lei.

.....

§ 4º.....

.....

V - saneamento básico em áreas rurais, com prioridade para o desenvolvimento da agricultura familiar, das pequenas propriedades rurais, conforme estabelecidas na Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dos povos e comunidades tradicionais.

.....

§ 6º O montante equivalente a até 3% (três por cento) da dotação anual autorizada para o FIIS na lei orçamentária anual poderá ser destinado para os programas específicos para ações de saneamento básico em áreas rurais, integrantes do Plano Nacional de Saneamento Básico, previsto na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, com prioridade para o desenvolvimento da agricultura familiar, das pequenas propriedades rurais, conforme estabelecidas na Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dos povos e comunidades tradicionais." (NR)

Senado Federal – Praça dos Três Poderes – Anexo II, Ala Senador Tancredo Neves, Gabinete 54 - CEP 70165-900 – Brasília DF
Telefone: +55 (61) 3303-6706 a 3303-6713 – Fax +55 (61) 3303-6714 – sergiopetecao@senador.gov.br

SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Senado Federal – Praça dos Três Poderes – Anexo II, Ala Senador Tancredo Neves, Gabinete 54 - CEP 70165-900 – Brasília DF
Telefone: +55 (61) 3303-6706 a 3303-6713 – Fax +55 (61) 3303-6714 – sergiopetecao@senador.gov.br