

PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei nº 858, de 2024, do Senador Confúcio Moura, que *dispõe sobre a criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura Social – FIIS.*

Relator: Senador **MARCELO CASTRO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) o Projeto de Lei (PL) nº 858, de 2024, de autoria do Senador Confúcio Moura, que *dispõe sobre a criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura Social – FIIS.*

O projeto é constituído de dez artigos. O primeiro deles explicita o objetivo da lei que se pretende instituir, criando o Fundo Nacional de Investimento em Infraestrutura Social (FIIS), na forma de um fundo contábil, de natureza financeira, com a finalidade de assegurar recursos para o financiamento de investimentos em infraestrutura social (equipamentos e serviços públicos) nas áreas de educação, saúde e segurança pública.

O art. 2º elenca os recursos constitutivos do FIIS, quais sejam: i) dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual da União e em seus créditos adicionais; ii) recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal; iii) empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais; iv) reversão dos saldos anuais não aplicados; e v) recursos de outras fontes.

Conforme o art. 3º, o FIIS será administrado por um comitê gestor coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, cuja constituição e composição serão especificadas em regulamento.



Assinado eletronicamente, por Sen. Marcelo Castro

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1753992868>

O art. 4º estabelece duas modalidades possíveis de aplicação dos recursos do Fundo: apoio financeiro reembolsável mediante os instrumentos utilizados pelo agente financeiro; e apoio financeiro não reembolsável a projetos de investimento em educação, saúde e segurança pública, aprovados pelo Comitê Gestor, conforme suas diretrizes. A aplicação anual em cada uma dessas modalidades será definida pelo Comitê Gestor do Fundo (§ 1º).

O § 2º desse mesmo artigo determina que os recursos não reembolsáveis poderão ser aplicados diretamente pelos Ministérios da Educação, da Saúde e da Justiça e Segurança Pública, ou transferidos mediante convênios, termos de parceria, acordos, ajustes ou outros instrumentos previstos em lei.

Por sua vez, o § 3º estabelece que até 2% dos recursos do FIIS poderão ser aplicados anualmente no pagamento ao agente financeiro e em despesas relativas à administração do Fundo e à gestão e utilização dos recursos.

O § 4º, por seu turno, determina as atividades para as quais se podem aplicar os recursos do Fundo, incluindo: a universalização das etapas da educação básica; a atenção à saúde pública primária e especializada; a segurança pública, em especial a melhoria de gestão e prevenção.

O art. 5º estabelece que o financiamento concedido com recursos do FIIS terá as garantias cabíveis definidas a critério do agente financeiro, que será, nos termos do art. 6º, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Ainda segundo esse dispositivo, o BNDES poderá habilitar outros agentes financeiros ou Financial Technologies (Fintechs), públicos ou privados, para atuar nas operações de financiamento com recursos do FIIS, desde que os riscos da atuação sejam suportados por esses agentes.

Segundo o art. 7º, a aprovação de financiamento com recursos do FIIS será comunicada imediatamente ao Comitê Gestor, que deverá ser constantemente atualizado pelos agentes financeiros sobre os dados de todas as operações realizadas com recursos do Fundo.

Conforme o art. 8º, o BNDES está obrigado a apresentar, anualmente, ao Comitê Gestor do FIIS, relatório circunstanciado sobre as operações de financiamento com recursos do Fundo. Além disso, o BNDES manterá atualizadas, em sítio público e de fácil acesso ao cidadão, informações sobre as operações de financiamento com recursos do FIIS, observados os



princípios da transparência e da publicidade, nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

Por fim, o art. 9º determina ao Poder Executivo a regulamentação do disposto na lei originada do projeto, enquanto o art. 10 prevê que ela entre em vigor na data de sua publicação.

Na justificação da proposição, o autor ressalta que o objetivo da criação do FIIS é reduzir o déficit de equipamentos de saúde, educação e segurança pública, mediante a operacionalização financeira efetiva e célere desses empreendimentos.

Ainda segundo o autor, a proposição apenas cria o FIIS, sem ampliação de despesa e sem impacto no resultado primário e no limite de gastos, conforme definido na Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, que estabelece o novo arcabouço fiscal. Ademais, o modelo adotado para o FIIS segue aquele do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), criado pela Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, considerado bem-sucedido no alcance de seus objetivos.

O autor enfatiza, por fim, que o FIIS tem potencial para alavancar relevantes investimentos em infraestrutura social, com efeitos benéficos sobre a renda e o emprego, ao mesmo tempo em que é capaz de dar suporte à prestação de serviços sociais essenciais à população.

O projeto de lei foi distribuído para a análise da CAS e, em decisão terminativa, à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso II do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAS opinar sobre proposições que digam respeito à proteção e defesa da saúde, dentre outros temas correlatos, temática abrangida pelo projeto em análise.

Assim, passaremos à análise do mérito do Fundo de Investimento em Infraestrutura Social (FIIS), destinado a congregar recursos voltados para o financiamento de equipamentos e serviços de saúde, educação e segurança



pública, para viabilizar a operacionalização financeira efetiva e célere desses empreendimentos.

Devemos reconhecer que as três áreas supracitadas, abarcadas pelo FIIS, são estratégicas para o desenvolvimento social do País, visto que carecem de constantes investimentos, seja para a manutenção dos serviços prestados para a população, seja para a ampliação e universalização desses serviços. Importa salientar que o FIIS pode contribuir com o Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal, com foco nos eixos relativos à Infraestrutura Social e Inclusiva; à Saúde e à Educação, Ciência e Tecnologia, com previsão inicial de cerca de R\$ 78 bilhões.

A criação do FIIS, conforme previsto pela proposição sob nossa análise, é uma medida essencial para o avanço e fortalecimento das políticas sociais no Brasil. Este Fundo, de natureza contábil e financeira, é concebido para assegurar os recursos necessários ao financiamento de investimentos em áreas críticas como educação, saúde e segurança pública, diretamente impactando a qualidade de vida da população e garantindo direitos sociais fundamentais.

A motivação para a criação do FIIS está enraizada na necessidade urgente de reduzir o déficit de infraestrutura nas áreas mencionadas. A falta de equipamentos adequados e serviços públicos de qualidade nessas áreas tem sido um entrave significativo ao desenvolvimento social e econômico do país. Ao estabelecer um Fundo dedicado exclusivamente à infraestrutura social, estamos criando um mecanismo robusto e eficaz para a captação e alocação de recursos financeiros de forma ágil e direcionada.

O FIIS se diferencia dos modelos tradicionais de financiamento público por sua estrutura flexível e diversificada. As fontes de recursos incluem dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual da União (LOA), acordos com órgãos governamentais em diversos níveis, empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais, além de reversão de saldos não utilizados anualmente. Esta diversidade de fontes de financiamento garante a sustentabilidade e a capacidade de resposta do Fundo às demandas emergentes e contínuas do setor social.

Um dos aspectos inovadores do FIIS é sua administração e operacionalização. O BNDES será o principal agente financeiro do Fundo, com a possibilidade de que se envolvam outros agentes financeiros, públicos ou privados, nas operações de financiamento. As aplicações não reembolsáveis,



por sua vez, poderão ser realizadas diretamente pelos Ministérios da Educação, Saúde e Justiça e Segurança Pública, ou através de convênios e parcerias, ampliando assim o alcance e a efetividade das ações financiadas.

Ademais, do ponto de vista operacional e de gestão, cabe destacar que a criação do FIIS representa aporte adicional de recursos em relação aos fundos já existentes para as áreas mencionadas, já que a nova iniciativa tem como uma de suas fontes empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais, conforme disposto no art. 2º do projeto em análise.

Além disso, o FIIS está alinhado com as diretrizes do Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), que visa à expansão do crédito e incentivo econômico, destacando a importância da infraestrutura social como motor do desenvolvimento econômico. Investimentos em educação, saúde e segurança pública não apenas melhoram a qualidade de vida da população, mas também têm um efeito multiplicador na economia, gerando empregos, aumentando a renda e fortalecendo a cidadania.

A implementação do FIIS é uma resposta necessária e oportuna às demandas por melhorias nos serviços públicos essenciais. Com um montante inicial previsto de R\$ 10 bilhões para o próximo ano, o Fundo promete um impacto significativo desde o início de suas operações. Este investimento é crucial para apoiar projetos inovadores e estruturantes apresentados pelas prefeituras, promovendo a inclusão social e a equidade no acesso a serviços públicos de qualidade.

Portanto, a aprovação do Projeto de Lei nº 858, de 2024, é de extrema importância para o progresso social e econômico do Brasil. O FIIS representa um passo decisivo na direção de um país mais justo, inclusivo e desenvolvido, onde os direitos sociais são efetivamente garantidos e promovidos através de investimentos sólidos e sustentáveis em infraestrutura social.

Frise-se que a criação do FIIS não se encontra limitada pela vedação prevista no art. 167, XIV, da Constituição Federal, haja vista que o principal foco do Fundo é o de concentrar recursos destinados à infraestrutura social na modalidade de operações financeiras reembolsáveis. Essas aplicações reembolsáveis, foco principal do FIIS, ficarão a cargo do BNDES, que responderá pelo risco das operações perante a União, não se tratando, portanto, de fonte de receita advinda de recursos orçamentários das pastas Ministeriais.



Acerca da governança, o texto estabelece que o FIIS terá um comitê gestor, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, que será encarregado de definir o plano anual de aplicação de recursos do Fundo, assegurando sua coerência com as políticas governamentais e os investimentos federais na infraestrutura social.

Conforme justifica o autor do projeto, o modelo de governança e de gestão financeira do FIIS se inspira no bem-sucedido Fundo Clima, que já tem resultados concretos e significativos para a área ambiental. Em 2024, por exemplo, o Fundo Clima destinará aproximadamente R\$10 bilhões para financiar investimentos de transição energética, infraestrutura e descarbonização da indústria.

Segundo o ilustre autor, a criação do FIIS possibilitará a replicação do mesmo modelo para investimentos na universalização da educação infantil, do ensino fundamental, do ensino médio; na saúde pública primária e especializada; e na segurança pública, com foco na melhoria da gestão e na prevenção, além de outras atividades de relevante interesse social.

Cumpre destacar que o BNDES detém a expertise necessária para atuar na área de infraestrutura social, tendo, nos últimos anos, realizado importantes financiamentos para projetos de educação e saúde. Ademais, o banco tem estruturado projetos de Parceria Público-Privada (PPP) e concessões nessas áreas, que poderiam ser objeto de financiamento do FIIS.

Para além dos recursos reembolsáveis, foco principal do PL, o art. 4º prevê também o apoio financeiro não reembolsável. Esse apoio deve se destinar a projetos de investimentos aprovados pelo comitê gestor do FIIS nas mesmas áreas de educação, saúde e segurança pública.

Vemos apenas um reparo a fazer. Cremos que o projeto de criação do FIIS deva ser de natureza autorizativa, já que as fontes de recursos previstas no art. 2º dependerão de proposta orçamentária de iniciativa do Governo Federal. Por esse motivo, sugerimos emenda modificativa do *caput* do art. 1º, de forma a que fique claro que o projeto tem caráter autorizativo.

Em suma, trata-se de iniciativa fundamental para impulsionar o desenvolvimento de serviços essenciais no Brasil. A proposta abrange áreas críticas como saúde, educação e segurança pública, que são pilares para a melhoria da qualidade de vida da população. Além disso, a colaboração do BNDES como agente financeiro principal amplia a robustez do projeto,



garantindo uma gestão especializada e a capacidade de atrair mais investimentos por meio de operações financeiras reembolsáveis.

Além disso, a inspiração no modelo de governança do Fundo Clima, que já demonstrou sua eficácia em financiar projetos ambientais significativos, sugere que o FIIS tem grande potencial para replicar esse sucesso nas áreas de infraestrutura social. A previsão de gestão compartilhada entre diferentes agentes financeiros sob a coordenação da Casa Civil permite uma distribuição mais ampla de recursos, adequando-se às diversas necessidades regionais do País. Com um enfoque na eficiência operacional e na transparência administrativa, o FIIS não só atende às exigências legais, mas também responde de maneira proativa às demandas sociais urgentes, fortalecendo as bases para um desenvolvimento social equilibrado e integrado.

Assim, a aprovação do FIIS, com a modificação sugerida para esclarecer seu caráter autorizativo, representa uma oportunidade significativa para alavancar a infraestrutura social de maneira sustentável e eficaz, promovendo inclusão e acesso universal a serviços públicos de qualidade.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 858, de 2024, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº -CAS

Dê-se ao *caput* do art. 1º do Projeto de Lei nº 858, de 2024, a seguinte redação:

“**Art. 1º** Fica autorizada a criação pelo Poder Executivo do Fundo Nacional de Investimento em Infraestrutura Social – FIIS, contábil de natureza financeira, com a finalidade de assegurar recursos para o financiamento de investimentos em infraestrutura social.

Sala da Comissão,



Assinado eletronicamente, por Sen. Marcelo Castro

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1753992868>

, Presidente

, Relator