

Minuta

PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, 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 **RANDOLFE RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame para decisão terminativa da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei (PL) nº 858, de 2024, do Senador Confúcio Moura, que dispõe sobre a criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura Social (FIIS).

Conforme sua justificação, o projeto visa possibilitar que a União vincule recursos a investimentos em infraestrutura social para dar cobertura a aportes – principalmente por meio de operações financeiras e, portanto, de natureza reembolsável – direcionados a equipamentos de saúde, educação e segurança pública.

Ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), competirá a utilização desses recursos para financiamentos nessas três áreas. Observa a justificação, com razão, que esse tipo de direcionamento reembolsável de recursos não poderia ser realizado sem a criação de um fundo e sua operacionalização por um agente financeiro, uma vez que à Administração Direta não compete fazer operações financeiras. À Administração Direta, por sua vez, competirá a aplicação não reembolsável dos recursos do fundo, por meio do Ministério da Educação, do Ministério da Saúde e do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Isso conferirá flexibilidade para o fundo também operar, caso não haja financiamentos a serem realizados, como como uma fonte normal de recurso do Poder Executivo para essas áreas.

O desenho institucional do fundo está objetivamente traçado no projeto de lei.

O artigo 1º define a natureza jurídica do fundo, como um fundo contábil de natureza financeira, e indica a sua finalidade de assegurar recursos para o financiamento de investimentos em infraestrutura social. O parágrafo único do artigo 1º precisa o que o projeto entende por investimentos em infraestrutura social. São investimentos relacionados com a garantia de direitos sociais fundamentais em equipamentos e serviços públicos nas áreas de educação, saúde e segurança pública. Mais à frente, o projeto especifica para quais atividades nessas áreas os recursos podem ser utilizados (artigo 4º, § 4º). As atividades são: a universalização da educação infantil, da educação fundamental e do ensino médio; a atenção à saúde pública primária e especializada; a segurança pública, em especial na prevenção e na melhoria de gestão; e a realização de outras atividades de relevante interesse social, segundo regulamentação de seu Comitê Gestor.

O Comitê Gestor é responsável por administrar os recursos do fundo, sendo coordenado pela Casa Civil da Presidência da República (artigo 3º) e cabendo a ele definir anualmente a proporção de recursos direcionada a cada uma de suas modalidades de aplicação (artigo 4º, § 1º). Esse comitê também é responsável por aprovar previamente o aporte não reembolsável dos recursos do fundo (artigo 4º, parágrafo único) e por fiscalizar a aplicação reembolsável desses recursos. Ele deve ser informado constantemente sobre a concessão de financiamentos (artigo 7º, *caput*) e sobre dados de todas as operações em cursos (artigo 7º, parágrafo único). Anualmente será também ao Comitê Gestor que o BNDES deverá apresentar relatório circunstanciado sobre as operações de financiamento com recursos do FIIS (artigo 8º).

São duas as modalidades de aplicação dos recursos do FIIS. O FIIS pode ser utilizado como *funding* para apoios financeiros reembolsáveis, operacionalizados pelo BNDES, seu agente financeiro (artigo 4º, I, e artigo 6º). Além disso, os recursos do FIIS também podem ser utilizados para aportes não reembolsáveis, como uma dotação normal do orçamento. Nesse caso, os recursos serão utilizados diretamente pelos Ministérios respectivos ou por meio de instrumentos de cooperação (artigo 4º, II, e artigo 4º, §2º).

A fonte primordial dos recursos do FIIS serão as dotações a ele destinadas pela Lei Orçamentária Anual da União (artigo 2º, I), mas o projeto também prevê outras fontes importantes (artigo 2º, II, III, IV, V), com destaque para os empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais.

Por fim, a transparência da utilização dos recursos do fundo é garantida não apenas pelas normas atuais de Finanças Públicas como também por disposição específica do projeto que prevê que o BNDES deverá manter na *internet* informações atualizadas sobre as operações de financiamento com recursos do fundo.

O projeto foi aprovado pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS), com base no relatório do Senador Marcelo Castro. Aprovou-se também a Emenda nº 1 – CAS, do Relator, que altera o artigo 1º do projeto para deixá-lo em maior consonância com o artigo 167, IX, da Constituição da República. Com essa alteração, o projeto emendado passa a autorizar a criação pelo Poder Executivo do FIIS, ao invés de diretamente criar o FIIS.

Na Comissão de Assuntos Econômicos, o Projeto de Lei nº 858, de 2024, é examinado de forma terminativa.

II – ANÁLISE

Em análise pela Comissão de Assuntos Econômicos, o Projeto de Lei nº 858, de 2024, deve ser examinado de acordo com as atribuições dessa comissão definidas pelo Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Compete à CAE opinar em relação a essa matéria sobre seus aspectos econômicos e financeiros (artigo 99, I, do RISF); sobre os problemas econômicos do País e sobre a política de crédito (artigo 99, II, do RISF); e sobre as finanças públicas e o direito financeiro (artigo 99, IV, do RISF).

São objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (artigo 3º da Constituição). Nesse sentido, um fundo voltado a investimentos na infraestrutura social do País tornar-se-á um instrumento criado por esta legislatura justamente para viabilizar as finalidades fundamentais do Estado brasileiro como definidas pela Assembleia Constituinte.

A instituição de um fundo contábil exige autorização legislativa (artigo 167, IX, da Constituição). A lei, contudo, não precisa ser de iniciativa do Presidente da República, uma vez que, nesse âmbito, sua iniciativa privativa

está restrita à criação de órgãos ou entes (art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição) e os fundos especiais não têm personalidade jurídica.

Além disso, o financiamento de projetos de investimento por meio do BNDES exige um *funding* constante, que mantenha recursos vinculados a esse fim por todos os exercícios financeiros e que se recapitalize a cada retorno do empréstimo concedido. Nesse sentido, esse *funding* não pode ser constituído mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública, sendo inaplicável a vedação do artigo 167, XVI, da Constituição, inserida pela Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.

Observa-se, desse modo, que o projeto é formal e materialmente alinhado com os ditames constitucionais. A Emenda nº 1 – CAS, ademais, deixou o projeto mais ainda coerente com a reação do artigo 167, IX, da Constituição. Ele também se harmoniza com o ordenamento jurídico vigente, respeita os procedimentos regimentais e foi formulado de acordo boa técnica legislativa.

O arquétipo institucional no qual se baseou o projeto de lei para o Fundo de Investimento em Infraestrutura Social é claramente evidenciado pelo seu autor. O projeto do Senador Confúcio Moura inspirou-se na Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que criou o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC). As estruturas normativas do PL nº 858, de 2024, guardam, inclusive, semelhança com as da Lei nº 12.114, de 2009, aprovada por ambas as Casas Legislativas.

Assim, para endereçar o problema da deficitária infraestrutura social deste País, buscou-se replicar um modelo legislativo que vem sendo bem sucedido no investimento para a mitigação das mudanças climáticas e para a resiliência social a seus efeitos. Por meio do FNMC, a título de exemplo, o BNDES consegue financiar a geração de energia eólica, solar ou decorrentes de outras fontes renováveis a taxas máximas de juros de 11,9% ao ano, reequilibrando o preço de um mercado que gera externalidades positivas para o meio ambiente, a economia e a sociedade¹.

¹ Dado disponíveis em:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/fundo-clima/fundo-clima-automatico!/ut/p/z1/vZLBlpowFlashmVMMGGA7ihjZZQ56lhHYeMJGCBzJGFC0PbtG6gLnbb2dNNskpvc-e-79vz8whTuYCnriJdVcCno0cZI-7N3VNIwCYsfT2B6j1cZbrtZehBchgdshAf1hBQim9->

Nesse contexto, diante do crítico panorama da infraestrutura no Brasil e, em especial, na Região Nordeste, entendemos por bem apresentar emenda que atribui maior flexibilidade e eficiência aos projetos lastreados com o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste. Em face de legislações fiscais de regência, em especial o art. 27 da Lei de Responsabilidade Fiscal, há a necessidade de permissivo legal com o intuito de renegociar operações de crédito cuja fonte de recursos seja orçamentária.

Com isso, a autorização de renegociação dar-se-á conforme regulamento do fundo, a fim de evitar uma aplicabilidade direta do dispositivo, permitindo-se que a renegociação das operações de créditos esteja consonante com os regramentos e o espaço fiscal.

Nas Finanças Públicas, a literatura classifica os fundos em fundos especiais de despesa, fundos especiais de financiamento e fundos de natureza contábil. Os exemplos existentes de fundos em cada uma dessas categorias demonstram a importância deles para o atingimento dos objetivos do Estado brasileiro.

Ilustrar-se-á esse fato com a menção do propósito de fundos em cada uma dessas categorias. O Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) é um fundo sem o qual não seria possível a canalizar os recursos das contribuições previdenciárias aos pagamentos da previdência social, sendo um fundo especial de despesa. O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) afeta o seu patrimônio a conceder financiamentos estudantis, sendo um fundo especial de financiamento que torna possível o financiamento educacional. Por fim, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é um fundo que movimenta e distribui as receitas vinculadas ao serviço público educacional, sendo um fundo de natureza contábil que viabiliza a distribuição de recursos nessa área. Há outras classificações, como a de fundos de destinação e de

tfYQrTXOhGVzDjxIG1ey5azXWXDxNYqJI1s1DBBRU5pzUTWrYWOnJR0RY0SpaK1uZUdOLQPww7yI-
 8pjcBoJ2WtdGVy75lk_MDTIpsTAj1KLDznAJCHR_QDBOAiE8xZjZ6cPyLxDsa0vsEZn9jYCCP1XP4XJ
 qxqK4AF4WEu6vZb4JrlaaSv72_p4FhKIVm3zTc_S-
 I2x6jETbz4jDyCYrRlxchBcuvL3hCZhixt5eE2J9PIrJA8eIJT1AQhbFDJnN76uNLwh12iWHvXrGbL120cq
 LPrhubDo8O3J44O8ONkKo233X9j9ZGgzvlUWY_3ogMuwZGxQrmGJq1ClzXWndtJ8sZKHz-
 Twa8I5KeRplytw0hlYjle4ht1yz36I2KUoeuv5w4-
 qvDSvZGgs_9oFNvak9_B2kiaf9pzenrPePMdsGPwAUR67c/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/. Acesso em
 12 de junho de 2024.



bb2024-06242

Assinado eletronicamente, por Sen. Randolfe Rodrigues

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9924924237>

fundos de participação, mas, a rigor, todas essas espécies de fundo possuem uma natureza contábil semelhante e seguem o mesmo regime legal geral.

Os fundos são, em todos os casos, instrumentos basilares para a vinculação de receitas a que eles se dirigem e regem-se pelas normas dispostas no Título VII da Lei nº 4.320, de 1964.

Eles têm um patrimônio afetado à realização de determinados objetivos ou serviços (artigo 71). Eles são um instrumento financeiro-orçamentário cujo grande diferencial está no fato de que o saldo em seu balanço pode ser transferido automaticamente de um exercício a outro (artigo 73). Além disso, a aplicação de seus recursos exige a consignação de dotações específicas no orçamento (artigo 72), não sendo jamais um mecanismo para se afastar dos trâmites orçamentários.

São críticas as deficiências que o Brasil possui na sua infraestrutura de educação, saúde e segurança pública.

No campo educacional, uma síntese feita pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil do relatório de uma fiscalização nacional realizada simultaneamente em escolas públicas brasileiras por trinta e dois tribunais de contas em abril de 2023 mostra que 31% das escolas públicas visitadas não têm coleta de esgoto, 62% não possuem biblioteca, 57% não têm câmera de segurança e 82% dos seus refeitórios não foram validados por um alvará de funcionamento da vigilância sanitária².

No campo da saúde, o Brasil possui 1.915 municípios sem serviço médico privado, ou seja, dependentes integralmente do Sistema Único de Saúde³. Por outro lado, segundo estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a proporção, em 2019, de leitos em hospitais públicos para cada mil habitantes – uma das formas de dimensionar a infraestrutura hospitalar de um país – era, no Brasil, de cerca de 0,8, enquanto que, nos outros países da OCDE, a média era de 3,5⁴.

² Dados disponíveis em: <https://atricon.org.br/operacao-educacao/>. Acesso em 12 de junho de 2024.

³ Dados disponíveis em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/brasil-possui-1-915-municipios-sem-servicos-medicos-privados-que-dependem-exclusivamente-do-sus>. Acesso em 12 de junho de 2024.

⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development. **Estudos da OCDE sobre os Sistemas de Saúde: Brasil 2021**, OECD Publishing, Paris, 2021, p. 31. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues>



Na segurança pública, dados de um levantamento de 2017 do Conselho Nacional de Justiça pelo sistema Geopresídios mostram que 39,9% dos presídios estavam data em condições péssimas ou ruins, gerando um tratamento desumano para os detentos e um risco à segurança da população⁵.

O Brasil está longe de ter esgotado a capacidade de recepção de investimento nessas áreas. Isso implica em que o retorno marginal de cada real aportado para esse fim seja dos mais altos. A construção de uma escola mais próxima a bairros densamente povoados, a aquisição de veículos para vacinação itinerante e o aporte em equipamentos de inteligência contra o crime organizado, por exemplo, geram um enorme retorno para a sociedade, exatamente porque a infraestrutura social brasileira é ainda bastante insuficiente.

O Programa de Aceleração do Crescimento sempre teve como um dos seus principais eixos de investimento em infraestrutura social a construção de moradias por meio do programa Minha Casa Minha Vida. Seu novo desenho, apresentado no ano passado, amplia o foco social e prevê como um dos nove eixos de investimento o aporte em educação, saúde e infraestrutura social, com subeixo em segurança pública. O Fundo de Investimento em Infraestrutura Social certamente será uma contribuição significativa das Casas Legislativas para que aportes sejam realizadas nessas áreas e o crescimento seja acelerado com os retornos sociais, educacionais e econômicos desses investimentos.

III – VOTO

Tendo em vista o exposto, opinamos favoravelmente ao Projeto de Lei nº 858, de 2024, na forma aperfeiçoada e acatada pela Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, **acolhendo a Emenda 1 / CAS**, e apresentando a seguinte emenda:

migration-health/estudos-da-ocde-sobre-os-sistemas-de-saude-brasil-2021_f2b7ee85-pt. Acesso em 12 de junho de 2024.

5 Conselho Nacional de Justiça. **Menos de 1% dos presídios é excelente, aponta pesquisa.** 5 de junho de 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/juizes-dizem-que-menos-de-1-dos-presidios-e-excelente-2/>. Acesso em 12 de junho de 2024.

EMENDA N° - CAE

Inclua-se o seguinte art. 7º-B à Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001.

“Art. 7º-B Os agentes operadores de que tratam o art. 6º estão autorizados, nos termos do regulamento do fundo, a renegociar os termos, prazos e demais condições financeiras das operações de crédito cujos riscos são suportados, parcial ou integralmente, pela União, podendo inclusive realizar novos desembolsos.

Parágrafo único. A situação prevista no caput do Art. 7º-B não poderá resultar em aumento de risco para o agente operador, além daquele já existente em decorrência de operação de crédito contratada até 03 de abril de 2012.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



bb2024-06242

Assinado eletronicamente, por Sen. Randolfe Rodrigues

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9924924237>