



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 1087, 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**

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 1087, de 2024, de autoria 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*





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

básico em áreas rurais, almejando o desenvolvimento da agricultura familiar e dos pequenos produtores rurais.

O art. 1º do PL inclui § 5º no art. 2º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), prevendo que, no mínimo, 3% da arrecadação das contribuições PIS/PASEP destinadas ao BNDES sejam aplicadas em projetos e programas específicos de saneamento básico em áreas rurais. O mínimo destinado ao BNDES corresponde a 28% da arrecadação total, conforme o disposto no art. 239, § 1º da Constituição. Assim, o PL destina ao saneamento básico em áreas rurais o percentual de 0,84% da arrecadação total do PIS/PASEP.

O art. 2º define que a vigência da Lei se iniciará com a sua publicação.

Após a deliberação da Comissão de Assuntos Econômicos, a proposição seguirá para a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), que sobre ela decidirá em caráter terminativo, nos termos do art. 91, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Cabe à Comissão de Assuntos Econômicos, nos termos do art. 99, I, do RISF examinar, entre outros temas, o aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida. A iniciativa em análise, portanto, se insere no rol das matérias sujeitas ao exame deste Colegiado.

Quanto ao exame dos aspectos econômicos e financeiros da proposição e, especificamente, de sua adequação financeira e orçamentária – temas sujeitos à competência desta Comissão, é de se observar, preliminarmente, que a destinação dos recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), objeto da proposição, denominados doravante de PIS/PASEP, é





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

disciplinada diretamente na Constituição Federal, por meio de seu art. 239. Esse dispositivo estabelece que a arrecadação do PIS/PASEP deve financiar o programa do seguro-desemprego, outras ações de previdência social e o abono salarial. Prevê, ainda, em seu § 1º, que pelo menos 28% do recolhimento do PIS/PASEP serão destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que preservem o seu valor.

A proposição, essencialmente, determina que, desses 28% destinados constitucionalmente para financiamentos a cargo do BNDES, 3% sejam aplicados em projetos e programas específicos de saneamento básico em áreas rurais. Logo, em termos mais diretos, a proposição determina que, no mínimo, 0,84% (oitenta e quatro centésimos por cento) dos recursos anualmente arrecadados pelo PIS/PASEP sejam direcionados a investimentos em saneamento em áreas rurais do País.

Cabe, então, em primeiro lugar, verificar se essa destinação específica seria compatível com os requisitos constitucionais e legais para a aplicação dos recursos do PIS/PASEP; e, em segundo, avaliar se o volume de recursos dela decorrentes tem magnitude compatível com a dimensão dos investimentos necessários para o atendimento à demanda por saneamento básico em áreas rurais no Brasil.

Quanto à primeira questão, é essencial considerar que o art. 239 da Constituição determina que os financiamentos concedidos pelo BNDES devam prever critérios de remuneração que preservem o seu valor. Assim, esses financiamentos devem ter onerosidade para os tomadores em nível tal que permita o retorno do capital emprestado e a cobertura de outras despesas necessárias à sua realização, incluindo a remuneração do BNDES - e agentes financeiros, na hipótese de haver repasses - e perdas por inadimplência que venham a ocorrer na carteira. Essa exigência – inafastável por normas infraconstitucionais de qualquer espécie, incluindo a legislação ordinária – obriga o BNDES a promover judiciosa avaliação dos projetos para os quais sejam pleiteados recursos do PIS/PASEP. Em resumo, os empréstimos não podem ser feitos a fundo perdido, ainda que parcialmente.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

Em função dessa restrição, caso a demanda de projetos financeiramente viáveis não atingisse o percentual de 0,84%, haveria empoçamento de recursos, já que o BNDES nem poderia conceder financiamentos inviáveis nem utilizar parte dos 0,84% para destinações outras que não o financiamento de projetos e ações de saneamento básico voltados para áreas rurais.

Essa inconsistência não seria relevante caso a demanda esperada de financiamentos viáveis para o fim proposto no PL fosse muito superior ao percentual de 0,84%. Mas este não parece ser o caso.

O déficit de saneamento básico no Brasil, tanto nas zonas urbanas quanto rurais, atinge majoritariamente as famílias de menor renda. De fato, o déficit só existe porque os investimentos necessários para o atendimento dessa parcela da população não têm perspectiva de retorno do principal e dos encargos de juros e demais custos. Essa inviabilidade de expandir o saneamento básico às famílias ainda não atendidas por meio de financiamentos onerosos torna necessário que essa expansão contenha algum tipo de subsídio em sua equação financeira. E esse subsídio deverá ser tão maior quanto mais custoso for o provimento do serviço. Os custos de atendimento à população de áreas rurais tendem a ser maiores do que os necessários ao atendimento da população urbana, uma vez que a população rural é rarefeita e, em significativa proporção, vive em áreas de difícil acesso.

Pode-se concluir, então, que o estabelecimento do direcionamento dos recursos do PIS/PASEP proposto no PL, da ordem de 0,84% da arrecadação atual, muito provavelmente provocaria empoçamento de recursos no BNDES, que não teria uma demanda de financiamentos viáveis suficiente para se igualar a essa oferta potencial.

Há duas alternativas não excludentes para lidar com essa inconsistência, que dariam maior efetividade à proposição.

A primeira seria estabelecer períodos para a zeragem de eventuais déficits de direcionamento, eliminando saldos não utilizados de tempos em tempos; a segunda seria conceder discricionariedade ao Poder





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

Executivo para implementar o direcionamento a cada exercício. As duas possibilidades, como já observado, não são excludentes e podem ser usadas de maneira combinada.

Quanto à segunda questão, relativa ao impacto estimado do PL sobre a expansão do saneamento básico em áreas rurais, deve-se considerar qual volume de recursos seria mobilizado em função de sua aprovação em comparação com aqueles demandados para o atingimento metas de universalização ou de crescimento substantivo da cobertura.

No artigo “Saneamento Rural no Brasil: A Universalização é Possível?”, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), apontam-se estimativas da Fundação Nacional de Saúde de recursos necessários para a ampliação desejável - não a universalização - de serviços de saneamento básico para a população rural até o ano de 2038, que seriam da ordem de R\$ 96,5 bilhões (a preços de 2021). Considerando um ritmo linear de investimentos e a atualização monetária do valor apurado em 2021, a realização desses investimentos implicaria gastos anuais de R\$ 6,7 bilhões até 2038.

O potencial do PL de destinar recursos para essa finalidade é de 0,84% da arrecadação anual do PIS/PASEP, que, em 2024, foi de R\$ 103,8 bilhões, equivalendo, portanto, a um fluxo anual aproximado R\$ 870 milhões. Embora não seja um montante suficiente para garantir isoladamente a expansão da oferta de saneamento básico rural no ritmo pretendido – que demanda aportes anuais de R\$ 6,7 bilhões -, trata-se de valor significativo, que, agregado a outras fontes de recursos, pode contribuir decisivamente para a necessária expansão.

Cabe também a esta Comissão avaliar o impacto orçamentário e fiscal do PL. A esse respeito, não se vislumbram impactos diretos, uma vez que o PL meramente cria direcionamento específico para os recursos arrecadados pelo PIS/PASEP, uma fração de 3% dos 28% estabelecidos na Constituição. Mantido o mesmo critério adotado pela instituição para os financiamentos – para garantia de preservação do valor dos recursos aportados – a medida não afetaria os resultados daquela instituição e,





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

portanto, não afetaria o fluxo de receitas públicas decorrentes dos proventos que ela verte periodicamente ao Tesouro Nacional, decorrentes de sua lucratividade.

Quanto a eventuais impactos indiretos, deve-se destacar que a expansão do saneamento básico propicia a redução da despesa pública em todos os níveis, já que reduz os gastos com saúde necessários ao atendimento da população que vier a ser contemplada pela expansão da oferta de saneamento básico em áreas rurais.

Desse modo, conclui-se que o impacto orçamento e financeiro do PL sobre as contas públicas será neutro ou modestamente positivo.

Ainda que a análise dos aspectos formais da proposição não esteja sob a responsabilidade explícita desta Comissão, pois a deliberação em caráter terminativo se dará na CRA, julgamos por bem propor modificação na ementa da proposição e na redação do § 5º a ser incluído no art. 2º da Lei nº 8.019, de 1990, eliminado, em ambas, a expressão “almejando o desenvolvimento da agricultura familiar e dos pequenos produtores rurais”. A razão é que essa expressão não tem qualquer papel na descrição sucinta da proposição, que é o objetivo das ementas de lei; e tampouco tem função de comando, que é a função dos dispositivos legais. Na verdade, faz tão somente alusão aos efeitos esperados da proposição, sendo, assim, cabível apenas como elemento da justificação.

III – VOTO

Pelas razões expostas, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1087, de 2024, na forma da seguinte emenda substitutiva:





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

EMENDA Nº -CAE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 1087, DE 2024

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.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 2º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art.** **2º.**

.....

 ..

§ 5º Pelo menos três por cento dos recursos referidos no *caput* serão destinados para projetos e programas específicos de saneamento básico em áreas rurais.

§ 6º O Poder Executivo fica autorizado a sustar ou limitar, até o fim do primeiro trimestre civil, o direcionamento de que trata o § 5º, quanto aos recursos arrecadados no exercício.

§ 7º Em caso de insuficiência de operações de financiamento em relação ao valor requerido pelo direcionamento determinado nos termos dos §§ 5º e 6º deste artigo, a diferença deverá ser convertida em disponibilidade financeira, observado o disposto no § 8º.

§ 8º As disponibilidades financeiras de que trata o § 7º voltarão a ter a destinação geral de que trata o *caput* deste artigo, no terceiro ano seguinte ao de sua constituição.” (NR)





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

