

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 8.015, DE 2014

Altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, para restringir a aplicação dos recursos do FGTS nas áreas de saúde, saneamento, habitação e infraestrutura.

Autor: Deputado IRAJÁ ABREU

Relatora: Deputada DÂMINA PEREIRA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 8.015, de 2014, altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, para restringir a aplicação dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) nas áreas de saúde, saneamento, habitação e infraestrutura, ressalvados os investimentos aprovados durante a vigência do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS).

Ademais, propõe a extinção do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS), criado pela Lei nº 11.941, de 20 de junho de 2007, determinando a devolução integral e imediata dos recursos ainda não aplicados às contas vinculadas.

Por fim, o PL em apreço traz dispositivos que revogam a alínea “i” do inciso XII do art. 5º, bem como os incisos XII e XVII e os parágrafos 6º e 7º do art. 20, todos da Lei nº 8.036, de 1990.

Para justificar a proposição, o autor argumenta ser preocupante a aplicação de recursos do FGTS em destinações distintas da vocação inicial, ou seja, financiamento de saneamento básico, infraestrutura e moradia popular.

O modo de aplicação dos recursos do FGTS, aí incluídos os integrantes do FI-FGTS, expõem, segundo o autor, o capital do trabalhador a risco desnecessário.

A proposição está sujeita à apreciação conclusiva das comissões e foi, inicialmente, distribuída às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Na CTASP, recebeu, a princípio, parecer pela rejeição, amparado no fundamento de que o investimento de recursos do FI-FGTS em setores estratégicos, a partir de processos e garantias adequadas, gera emprego e impulsiona a economia do País. Nesse passo, extinguir o FI-FGTS seria abrir mão de importante mecanismo de defesa do emprego e do próprio trabalhador.

Em que pese a apresentação de tais argumentos, o parecer foi devolvido ao relator da matéria na CTASP, o Deputado Benjamin Maranhão, para revisão. Do fato, originou-se novo parecer, agora pela aprovação da proposição.

Em nova fundamentação, o relator argumentou que o patrimônio pessoal dos trabalhadores tem se tornado ferramenta financeira a serviço de grandes empresas e que “o patrimônio do FGTS não deve buscar novas alternativas de investimento mais rentáveis em detrimento da segurança do patrimônio individual dos trabalhadores.”

Alegou ainda que empréstimos feitos por empresas do setor energético e logística, algumas do empresário Eike Batista, expuseram a fragilidade dos investimentos realizados pelo FI-FGTS.

Em Plenário, foi apresentado e aprovado o Requerimento de Redistribuição nº 2.925/2015, do Deputado Júlio Lopes, por meio do qual foi solicitada a revisão de despacho inicial do PL nº 8.015/2014, para que a Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), por ele presidida, apreciasse o mérito da proposição.

Atualizado o despacho, o PL nº 8.015, de 2014, foi distribuído a esta CDU, onde sua relatoria foi confiada, a princípio, à Deputada Moema Gramacho. A Parlamentar apresentou, em 4/12/2015, parecer pela rejeição da matéria, com base em argumentos apresentados pela Caixa

Econômica Federal, gestora e administradora do FI-FGTS, em sede de audiência pública realizada na CTASP.

O parecer não recebeu apreciação da CDU, porquanto foi retirado de pauta em quatro reuniões consecutivas, sendo a primeira a pedido do Deputado Cícero Almeida. Em 18/5/2016, o projeto foi devolvido à relatora, a qual apresentou, em 14/6/2016, novo parecer, agora pela aprovação, com substitutivo.

O novo parecer trouxe o entendimento de que, conquanto os argumentos da Caixa Econômica Federal apontassem para a necessidade de rejeitar as disposições do PL nº 8.015/2014 que objetivam extinguir o FI-FGTS, há na proposição boas ideias que podem e devem ser aproveitadas e aperfeiçoadas. É o caso da proposta de estender a aplicação dos recursos do FGTS ao setor da saúde.

Em decorrência dessa nova percepção, propôs substitutivo que propunha alterar a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e a Lei nº 11.491, de 20 de junho de 2007, para determinar a aplicação dos recursos FGTS nas áreas de saneamento, habitação, infraestrutura urbana e de saúde e ampliar a aplicação do FI-FGTS para contemplar a área de infraestrutura de saúde.

O novo parecer também não foi apreciado pela CDU, mas devolvido, em 29/6/2016, à relatora, Deputada Moema Gramacho, que não trouxe nova manifestação. Em 6/7/2016 foi designada nova relatora para matéria, a Deputada Dâmina Pereira.

Nos prazos regimentais oferecidos, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O parecer que primeiro avaliou a matéria, desenvolvido pela ilustre Deputada Moema Gramacho, trouxe impecável fundamentação para sedimentar o entendimento de que a extinção do FI-FGTS, como pretende o PL nº 8.015/2014, é prejudicial ao desenvolvimento urbano e regional do

País. Peço licença para reproduzir o parecer, com vistas a proporcionar melhor compreensão das questões aqui tratadas.

Observa-se que a proposição em tela, bem como a aprovação da matéria na CTASP, ampara-se no temor de que os recursos do FI-FGTS estejam sendo mal investidos e sujeitando o patrimônio do trabalhador a riscos desnecessários. Entende-se, no entanto, que tal temor não possui razão de existência.

Os mecanismos de funcionamento e investimento do FI-FGTS foram bastante esclarecidos pela Caixa Econômica Federal (CEF), por ocasião de audiência pública realizada na CTASP, em 7/10/2015, para discutir o mérito do PL nº 8.015, de 2014.

Na oportunidade, a CEF, gestora e administradora do FI-FGTS, trouxe informações de grande valia para análise dessa matéria. A seguir, faz-se breve resumo dos principais esclarecimentos prestados.

- 1. A CEF, quando foi designada para gerir e administrar o FI-FGTS, já possuía grande expertise no ramo, na medida em que administra mais de 440 fundos de investimentos, com aproximadamente 1,5 milhões de cotistas, sendo a 4ª maior no ramo.*
- 2. Em avaliações internacionais, a CEF recebeu selo de altíssimo nível para seus processos de gestão de fundos de investimentos.*
- 3. Os recursos do FI-FGTS não integram a conta dos trabalhadores, mas do patrimônio do FGTS. A CEF conhece a importância e visibilidade do fundo e lhe dispensa criteriosa atenção.*
- 4. A CEF é, constantemente, submetida a auditorias que analisam os processos de tomadas de decisão, de alocação e acompanhamento de investimentos realizados, as auditorias são realizadas, tanto pela própria CEF, quanto por órgãos de governo, como Tribunal de*

Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU) e empresas de auditoria independente, como a PricewaterhouseCoopers (PwC).

5. O FI-FGTS não empresta dinheiro a empresas de infraestrutura, mas sim aporta recursos para projetos capazes de desenvolver setores estratégicos para o País. Assim, o recurso do fundo não pode ser direcionado a empresa e lá ser utilizado no abatimento de dividendos, por exemplo. O FI-FGTS financia projetos que possam, efetivamente, alavancar a capacidade do setor o qual integra.

6. Os setores em que o FI-FGTS pode investir, por meio do financiamento de projetos incrementadores da capacidade produtiva nacional, são: portos, rodovias, hidrovias, ferrovias, energia, saneamento, habitação e aeroportos.

7. O Conselho Curador do FI-FGTS tem, entre suas funções, a de aprovar políticas de investimentos, de aprovar prioridades de investimentos e de estabelecer a dinâmica do Comitê de Investimentos.

8. O Comitê de Investimentos toma a decisão final sobre os investimentos do FI-FGTS e o faz de modo soberano, por maioria absoluta de votos.

9. O Comitê de Investimentos é composto por doze membros, representantes do Governo Federal, da CEF, da sociedade civil (Força Sindical, Central Única dos Trabalhadores e União geral de Trabalhadores) e das entidades patronais (Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Transporte e Setor Financeiro).

10. Não existe decisão monocrática no âmbito do FI-FGTS. Antes do Comitê de Investimento, a proposta de investimento passa por Comitês de Seleção, que

analisam a conformidade das propostas com as regras vigentes.

11. Aprovados nos comitês de seleção, os projetos seguem ao Comitê de Investimento na forma de um Relatório de Oportunidade Prévia de Investimento, em que são descritos o proponente, os sócios, a análise da CEF sobre perspectivas do setor e do investimento, do impacto social e as condições iniciais da proposta.

12. No Comitê, caso se decida pela realização do investimento, são contratados consultores externos para auxiliar no processo de investimento efetivo. As consultorias envolvem a realização de diligências para detalhar diversos aspectos sobre o projeto (engenharia, meio ambiente, etc), incluindo sua análise de risco.

*13. Investir em projetos de infraestrutura é investir em ativos de risco, haja vista o tempo de maturação exigido aos projetos, bem como os riscos inerentes à atividade empresarial. Tudo isso obriga os gestores a tentar blindar o máximo possível os ativos que serão investidos. Em que pese o esforço de blindagem, é impossível evitar por completo os insucessos. Insucessos integram a atividade de investimento, aqui e em qualquer lugar do mundo. **O importante é que os ativos que operem abaixo do esperado sejam devidamente compensados por aqueles que operam acima, sendo possível, ao final, entregar a rentabilidade esperada pelo cliente.***

*14. . O FI-FGTS, apesar de ser um fundo de infraestrutura, ter quase 50% dos ativos alocados em ativos de participação acionária e ter marcação conservadora, **tem rendido acima da meta de rentabilidade (benchmark), que é a Taxa referencial (TR) mais 6%.***

15. A geração de empregos por meio dos projetos financiados pelo FI-FGTS é fator que passa por

verificação. As empresas precisam **comprovar** quantos empregos foram gerados.

16. Os investimentos (cerca de R\$ 29 bilhões de reais) alocados desde 2009 já geraram mais de 580 mil empregos. Considerando a remuneração média desses empregos, bem como as contribuições dos trabalhadores e empregadores ao FGTS, é muito provável que o recurso dado pelo FGTS ao FI-FGTS já tenha retornado por meio das contribuições adicionais. Além, claro, da rentabilidade do fundo.

17. Desde 2008, os investimentos do FI-FGTS nos setores elegíveis geraram os seguintes resultados:

- 19% da capacidade energética instalada no país em energia tem investimento do FI-FGTS;
- os recursos FI-FGTS proporcionaram **ligação elétrica para mais de 5 milhões ligações domiciliares e construção de mais de 4 mil linhas de transmissão;**
- metade da malha ferroviária do País tem investimentos do FI-FGTS;
- das rodovias concessionadas, sejam elas federais ou estaduais, o FI-FGTS participou com o equivalente a 15%;
- 6% de toda a capacidade de carga dos portos do País tem investimentos do FI-FGTS; e
- no setor de saneamento, cerca de dois milhões de domicílios foram atendidos e beneficiados por meio de recursos do FI-FGTS.

18. O FI-FGTS tem, portanto, significativa importância para a população, para o trabalhador, para a infraestrutura e para a economia nacional.

Das informações acima, observa-se que os investimentos do FI-FGTS seguem processos pautados pela

transparência e boa governança, motivo pelo qual não procedem os argumentos de que os recursos do fundo tem se prestado a atender interesses particulares de grandes empresas.

Ao contrário, os resultados do FI-FGTS mostram que o fundo tem obtido sucesso em trazer rentabilidade e significativos avanços para a capacidade produtiva do País, por meio do investimento em projetos de infraestrutura em setores extremamente estratégicos.

No que tange à matéria afeta a esta CDU, é indubitável que o avanço da capacidade produtiva e o aquecimento da economia, originados pelo FI-FGTS, são de extrema importância para o desenvolvimento regional e urbano.

Não há que se falar em desenvolvimento sem investimento em setores de infraestrutura. Os investimentos realizados pelo FI-FGTS são essenciais à integração do País, a geração de emprego e renda e à alavancagem da economia, especialmente no atual momento, marcado pela crise financeira.

Seria, portanto, de grande prejuízo para o País, qualquer modificação tendente a restringir ou extinguir o FI-FGTS. Se os investimentos em infraestrutura são ainda insuficientes, a extinção do fundo tornará esse quadro ainda mais agudo, com graves consequências para o desenvolvimento nacional.

A Deputada Moema Gramacho, em segundo parecer elaborado sobre a matéria, trouxe a oportuna observação de que, em substituição à completa rejeição da proposição, seria de maior proveito a elaboração de um substitutivo que aperfeiçoasse a interessante proposta realizada pelo PL nº 8.015/2014, qual seja, a de estender a aplicação dos recursos do FGTS à empreendimentos na área da saúde.

Por evidente, o aperfeiçoamento constituiu-se na sugestão de estender aplicação dos recursos, não apenas do FGTS, mas, especialmente, do FI-FGTS em infraestrutura de saúde. Proposta essa não

contida no PL nº 8.015/2014, haja vista sua intenção de extinguir o referido fundo.

Quanto aos entendimentos até aqui construídos, que reconheço terem origem em grande esforço empreendido pela Deputada Moema Gramacho, apresento concordância, com algumas poucas ressalvas.

Mais especificamente, minha contribuição por meio desta relatoria é realizar novos aperfeiçoamentos no substitutivo anteriormente proposto. São aperfeiçoamentos que incorporam oportunas sugestões realizadas pela Caixa Econômica Federal (CEF), registradas em Nota Técnica acerca do PL nº 8.015/2014, enviada a esta CDU.

Nesse documento, a CEF reiterou a importância, solidez e seriedade dos procedimentos que envolvem o FI-FGTS e seus investimentos, ressaltando os prejuízos que seriam originados da extinção do Fundo. Adicionalmente, sugeriu que nos abstivéssemos de realizar modificações na Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Para a CEF, as alterações propostas nesse texto não trariam efeitos positivos para os investimentos do FI-FGTS, mas possibilitariam desvios de finalidade, tais como a aplicação de recursos em setores da saúde que não guardam relação com infraestrutura, como é o caso de aquisição de remédios.

Acerca da proposta contida no substitutivo de incluir, entre as competências do Conselho Curador do FGTS, a de fiscalizar e acompanhar os investimentos autorizados pela Comissão de Investimento do FI-FGTS, a CEF entendeu ser necessário retirar dela a expressão “fiscalizar”. Isso porque essa competência fiscalizatória é própria dos órgãos de controle da Administração Pública Federal, como o Tribunal de Contas da União e o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

Entendo serem pertinentes e importantes as sugestões realizadas pela CEF, porquanto objetivam manter a solidez e a segurança dos investimentos do FI-FGTS, garantindo, assim, a continuidade de seus benefícios para o desenvolvimento do País. Ademais, as modificações ajustam o texto proposto ao ordenamento jurídico pátrio, de modo a não incorrer no risco de interferir na independência entre os Poderes e conferir, inadequadamente, novas competências e atribuições dentro da estrutura administrativa de gestão do FGTS e FI-FGTS.

Desse modo, em vista dos argumentos aqui registrados, voto pela **APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 8.015, de 2014, na forma do Substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputada DÂMINA PEREIRA
Relatora

2016_13078

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 8.015, DE 2014

Altera a Lei nº 11.491, de 20 de julho de 2007, para estender a aplicação de recursos do FI-FGTS a empreendimentos de infraestrutura de saúde, e altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, para incluir, entre as competências do Conselho Curador do FGTS, a de acompanhar os investimentos autorizados pelo Comitê de Investimento do FI-FGTS.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O *caput* do art. 1º da Lei nº 11.491, de 20 de julho de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º. Fica criado o Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FI-FGTS, caracterizado pela aplicação de recursos do FGTS, destinado a investimentos em empreendimentos dos setores de aeroportos, energia, rodovia, ferrovia, hidrovia, porto, saneamento e infraestrutura de saúde, de acordo com as diretrizes, critérios e condições que dispuser o Conselho Curador do FGTS.” (NR)

Art. 2º. O inciso XIII do art. 5º da Lei 8.036, de 11 de maio de 1990, passa a vigorar acrescido da seguinte alínea “j”:

Art. 5º.....

XIII.....

j) acompanhar os investimentos autorizados pelo Comitê de Investimento do FI-FGTS.” (NR)

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

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputada Dâmina Pereira
Relatora