

# COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

## PROJETO DE LEI Nº 4.157, DE 1998.

**SUBSTITUTIVO DO SENADO FEDERAL  
AO PROJETO DE LEI Nº 4.157, DE  
1998**, que *Institui o Programa Nacional de Apoio à Infância, dispõe sobre a ampliação dos benefícios da merenda escolar e dá outras providências.*

**AUTOR: SENADO FEDERAL**

**RELATOR: DEPUTADO HENRIQUE  
AFONSO**

### **I - RELATÓRIO**

Trata-se da análise do Substitutivo apresentado pelo Senado Federal ao projeto de Lei nº 4.157, de 1998, de autoria dos deputados Hélio Bicudo e Rita Camata, que *Institui o Programa Nacional de Apoio à Infância, dispõe sobre a ampliação dos benefícios da merenda escolar e dá outras providências.*

O Projeto de Lei nº 4.157, de 1998, em sua forma original, previa a instituição do Programa Nacional de Apoio à Infância – PRONAI, com a finalidade de viabilizar a alimentação de gestantes e crianças de zero a sete anos de idade. Para alcance desse objetivo, estava prevista a criação do Fundo Nacional de Alimentação - FNA, com a função de captar e destinar recursos para projetos de alimentação compatíveis com o PRONAI.

Em virtude de requerimento de urgência, aprovado pelas lideranças, o PL nº 4.157/98 foi aprovado em Plenário em 18.06.98, com pareceres favoráveis dos Deputados João Fassarella, Marisa Serrano, Osório Adriano e Luiz Eduardo Greenhalgh, que representavam, respectivamente, as Comissões de Agricultura e Política Rural, de Educação, Cultura e Desporto, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e Redação.

O Deputado Osório Adriano, pela Comissão de Finanças e Tributação, assim se posicionou sobre a matéria: “(...) *O autor da proposta pretende que o programa seja implementado por intermédio do Fundo Nacional de Alimentação, com o incentivo aos projetos de alimentação da criança e destinados unicamente a finalidades que propõe o projeto. Sr. Presidente, considerando a importância do projeto e o fato de que deverá ter a adequação financeira própria, votamos pela sua adequação.*”

O Substitutivo do Senado Federal ao PL nº 4.157/98, ora sob comento nesta Comissão, retirou do texto de origem as matérias relacionadas à criação do Programa Nacional de Apoio à Infância - PRONAI, tendo em vista a possibilidade de ser argüida a inconstitucionalidade formal do projeto. A iniciativa para a criação de programas nacionais está reservada pela Constituição Federal ao Presidente da República. A menção formal à criação do mencionado programa de alimentação ficaria a cargo do Poder Executivo, que o regulamentaria, promovendo ainda sua inserção entre as ações programáticas comuns à lei de diretrizes orçamentárias e à lei orçamentária anual.

Outras duas alterações também foram promovidas: a diminuição da idade das crianças beneficiárias, que passou de zero a sete anos para zero a cinco anos de idade, e a configuração e competência dos Conselhos, que passaram de agentes executores, na figura dos Conselhos de Alimentação Escolar dos Municípios; para agentes fiscalizadores, na figura dos Conselhos criados nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

O Fundo Nacional de Alimentação foi mantido com as fontes de recursos previstas no projeto original, bem como permaneceram as modalidades de aplicação dos recursos. Também foi mantida a possibilidade de concessão de empréstimos para pequenos produtores rurais locais entre as alternativas alocativas do Fundo Nacional de Alimentação, visando à sua inserção na oferta de alimentos aos beneficiários do programa.

Em obediência ao disposto no art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal, o projeto retorna a esta Casa para análise das alterações efetuadas, tendo sido o Substitutivo do Senado submetido à apreciação das Comissões de Agricultura e Política Rural, de Educação, Cultura e Desporto, de Finanças e Tributação e de Constituição, Justiça e Redação. O substitutivo foi aprovado nas Comissões de Agricultura e Política Rural, de Educação, Cultura e Desporto.

## **II - VOTO DO RELATOR**

A esta Comissão cabe pronunciar-se quanto à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da matéria e quanto ao mérito do Projeto de Lei nº 4.157/98.

Como vimos, o Senado Federal, de forma correta, excluiu da proposição original os dispositivos relacionados ao Programa Nacional de Apoio à Infância – PRONAI, vislumbrando a possibilidade de ser argüida a inconstitucionalidade formal do projeto, mantendo, contudo, o Fundo Nacional de Alimentação.

Em observância ao que dispõe o art. 123 do Regimento Interno, nosso exame de adequação e de mérito da matéria atém-se às alterações promovidas no texto do projeto originalmente aprovado na Câmara pelo Senado Federal.

Desnecessário afirmar, mas já o fazendo, que, em função do que estabelecem os arts. 17, 41 e 175 do Regimento Interno, o efeito de uma eventual rejeição pela Câmara dos Deputados do Substitutivo do Senado Federal seria a manutenção do projeto original já aprovado, e posterior envio à sanção presidencial.

A exclusão do Programa Nacional de Apoio à Infância do texto original da proposição, pelos motivos anteriormente mencionados, acabou, em termos práticos, por delegar ao Poder Executivo a criação e o dimensionamento das ações do mencionado programa. Da mesma forma, a definição dos recursos efetivos que integrarão o Fundo Nacional de Alimentação será feita em meio às demais decisões alocativas do Poder Executivo na lei orçamentária anual. Neste caso, são nulas, de pronto, as repercussões financeiras e orçamentárias das alterações promovidas no Projeto de Lei nº 4.157, de 1998, pelo Senado Federal.

Já em relação ao mérito das alterações no Projeto de Lei nº 4.157, de 1998, promovidas pelo Senado Federal, pouco há o que comentar, pois não se notou nelas qualquer desvio significativo em relação ao texto originalmente aprovado na Câmara dos Deputados.

A retirada da menção à criação do Programa Nacional de Apoio à Infância, por força do que dispõe a Constituição Federal, não chega a representar um prejuízo maior à intenção inicial dos autores da proposição em

epígrafe, uma vez que a manutenção do Fundo Nacional de Alimentação supre com eficácia a retirada do programa retrocitado. Seus recursos serão aplicados nas ações anteriormente explicitadas naquele programa.

A alteração da idade das crianças que serão beneficiadas com recursos do Fundo Nacional de Alimentação, de “zero a sete anos” para de “zero a cinco anos”, parece-nos igualmente prudente. A grande maioria das crianças, a partir dos seis anos, já em fase de alfabetização nas escolas e creches, é assistida pela merenda escolar, um programa com fontes asseguradas de recursos. Assim, pode-se otimizar a aplicação dos recursos do Fundo, aumentando a oferta e melhorando a qualidade da alimentação em benefício da população-alvo, que inclui também as gestantes carentes.

Um outro ponto, relacionado à possibilidade de concessão de empréstimos com recursos do Fundo Nacional de Alimentação a pequenos e médios produtores rurais, incluída tanto no texto original quanto no Substitutivo do Senado Federal, não ficou muito claro. A sistemática de operacionalização destas operações de crédito junto aos pequenos produtores locais mereceria tratamento mais detalhado e melhor definição quanto à sua gestão, especialmente porque tais empréstimos são geralmente operacionalizados por meio das instituições financeiras oficiais, segundo normas e condições estabelecidas pelo Banco Central.

Nada obstante, como o Fundo Nacional de Alimentação não tem fontes especificadas e nem recursos previamente assegurados, como ocorre em casos análogos, a regulamentação pelo Poder Executivo do mencionado Fundo poderá ser acompanhada de outras medidas que deverão tratar igualmente da aplicação dos recursos sob a forma de empréstimos, dentre as quais a definição da instituição financeira que será responsável pela gestão dos recursos destinados a tais operações de crédito (ativos e passivos do Fundo), os beneficiários, as condições, os prazos e os custos para o tomador final, entre outras. Os recursos podem, inclusive, ser destinados a modalidades de financiamento a pequenos e médios produtores já existentes, como por exemplo o PRONAF, desde que a produção agrícola seja direcionada à alimentação das gestantes carentes e das crianças de “zero a cinco anos” de idade.

Por último, e não menos importante, não podemos esquecer que medidas legais como a criação do Fundo Nacional de Alimentação, aqui examinada, acabou sendo incorporada em uma das principais bandeiras do

novo Governo. Ações importantes do PROGRAMA FOME ZERO estão muito próximas àquelas que poderiam ser financiadas com recursos do Fundo Nacional de Alimentação, especialmente o Programa de Alimentação Escolar, que tem entre seus objetivos elevar os teores calórico e nutricional da merenda, estender o atendimento para os irmãos de escolares e para a rede infantil, especialmente nos municípios mais pobres, bem como utilizar produtos regionais na composição da merenda. Na mesma linha, poderíamos destacar o Banco de Alimentos, o Programa Cartão-Alimentação, bem como a compra direta de agricultores familiares para formação de estoques estratégicos de alimentos.

Pelas razões aqui expostas, somos pela adequação orçamentária e financeira das alterações promovidas no Projeto de Lei n.º 4.157, de 1998, de origem da Câmara dos Deputados, na forma do Substitutivo apresentado pelo Senado Federal. Da mesma forma, em relação ao mérito, votamos pela aprovação das alterações feitas no Projeto de Lei n.º 4.157, de 1998, na forma do retrocitado Substitutivo do Senado Federal

Sala da Comissão, em                      de                      de 2003.

**DEPUTADO HENRIQUE AFONSO  
RELATOR**