

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.034-A, DE 2004

Autoriza a União a conceder indenização por danos morais e materiais aos ocupantes de imóveis residenciais a ela pertencentes, na localidade denominada “Cidade dos Meninos”, que tenham sido expostos a compostos organoclorados.

AUTOR: PODER EXECUTIVO

RELATOR: DEPUTADO ENIO VERRI

I.RELATÓRIO

A proposição em epígrafe, de autoria do **PODER EXECUTIVO**, visa conceder indenização aos residentes na localidade denominada “Cidade dos Meninos”, em razão de ocuparem imóveis pertencentes à União, no Município de Duque de Caxias, Estado do Rio de Janeiro, por exposição a compostos organoclorados.

Segundo a Exposição de Motivos, “em 1950, o Instituto de Malariologia, vinculado ao então Ministério da Educação e Saúde, visando à auto-suficiência na produção de pesticidas para controle de endemias transmitidas por vetores - malária, febre amarela e doença de Chagas – operou uma fábrica para a produção de Hexaclorociclohexano (HCH) e a manipulação de outros compostos organoclorados, como o diclorodifenilcloroetano (DDT), em oito pavilhões tomados por empréstimo da Fundação Abrigo Cristo Redentor, na localidade denominada Cidade dos Meninos, no Município de Duque de Caxias, no Estado do Rio de Janeiro”.

Na segunda metade da década de 50, em decorrência da elevação dos custos econômicos da fabricação do HCH, iniciou-se um processo de desativação progressiva da fábrica, culminando com o encerramento definitivo de

suas atividades em 1962, sendo a produção remanescente estocada ao ar livre nas suas dependências.

Os organoclorados são considerados compostos persistentes à decomposição, razão pela qual o decurso do tempo não pode ser considerado como fator descontaminante da região e tais produtos apresentam características químicas que conferem alta persistência no ambiente devido à baixa biodegradabilidade, acumulando-se na cadeia alimentar, principalmente em alimentos de origem animal, como carne, sendo importante ressaltar que ovos e leite e seus derivados são os veículos mais frequentes e importantes de exposição da população consumidora de alimentos provenientes da localidade.

Diante da situação, o Executivo propõe que a União seja autorizada a conceder indenização às famílias; os beneficiários deverão estar devidamente identificados no cadastro específico elaborado pelo Ministério da Saúde, anteriormente à publicação da lei, que consta dos autos da Ação Civil Pública nº 97.0104992-6, da 7^a Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro.

O montante proposto da indenização é de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por pessoa e de, no mínimo, R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por família, com o recebimento condicionado à desocupação dos imóveis e à assinatura de termo de transação no qual os ocupantes renunciem a qualquer direito à ação relativa à exposição ao referido risco ambiental.

A Proposição prevê ainda que a União fique responsável pelo acompanhamento de saúde da população de Cidade dos Meninos, no que tange à exposição aos compostos organoclorados, bem como pela descontaminação ambiental. Só então ficará autorizada a alienação ou doação dos imóveis correspondentes, que deverá ser feita de forma a obter o melhor aproveitamento social e econômico da área.

A matéria, com prioridade no regime de tramitação e sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, foi encaminhada inicialmente à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, onde foi aprovada por unanimidade.

Em seguida, conforme novo despacho da Presidência da Câmara dos Deputados, vem a esta Comissão de Finanças e Tributação também para exame de mérito, além da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, nos termos do Regimento Interno desta Casa.

Na etapa subsequente, será examinada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Decorrido o prazo regimental, foram apresentadas 02 (duas) emendas.

II. VOTO

De acordo com o despacho da Presidência da Casa, nos termos do arts. 32 e 54 do Regimento Interno, cabe-nos, além do exame de mérito, apreciar a conformidade da Proposição com a legislação orçamentária, especialmente no tocante ao plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, bem como à Lei de Responsabilidade Fiscal.

II.1. Da Adequação Orçamentária e Financeira

À luz da Lei nº 4.320, de 1964, e do Plano Plurianual aprovado para 2016-2019¹ verifica-se que a medida proposta, embora não contemplada especificamente no rol das ações aprovadas para o quadriênio, não apresenta qualquer incompatibilidade com as diretrizes, objetivos e metas traçadas para o período ou com as disposições das referidas leis.

Na verdade, a natureza da despesa prevista no projeto se configura como verdadeira operação especial, uma vez que não contribui para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo federal, e não resulta produto ou gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Dessa feita, nos termos do parágrafo único do art. 5º do PPA, não há necessidade de estar prevista no Plano, caso a despesa seja inclusa em programa restrito a operações especiais².

Tampouco em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF³ entendemos que haja restrição que obstaculize o presente projeto. De fato, uma vez que se trata de indenização a ser prestada em parcela única, a despesa não se enquadra como obrigatória de caráter continuado⁴ para fins de atendimento do art.

¹ Lei nº 13.249, de 2016 (PPA 2016-2019).

² PPA 2016-2019. Art. 5º (...) Parágrafo único. Não integram o PPA 2016-2019 os programas destinados exclusivamente a operações especiais.

³ Lei Complementar nº 101, de 2000.

⁴ **Art. 17.** Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período

17 da LRF, não se aplicando portanto as exigências do citado normativo. Ademais, a despesa se refere a indenização, não se configurando “criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental” para fins do disposto no art. 16.

Por outro lado, poder-se-ia considerar a proposta incompatível ou inadequada em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 – LDO para 2017⁵. A citada Lei determina, em seu art. 117, que “as proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria”.

Entretanto, segundo a exposição de Motivos que acompanha a proposta, o montante a ser despendido pela União com a aprovação deverá se restringir a aproximadamente 1346 pessoas (ou 382 famílias), ocupantes de imóveis residenciais da União. Nesse sentido, dispõe o parágrafo único do art. 1º do Projeto, que os “beneficiados deverão estar devidamente identificados em cadastro elaborado pelo Ministério da Saúde, anteriormente à publicação da futura lei, que consta da Ação Civil Pública nº 97.0104992-6, da 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro”. Portanto, entendemos possível considerar que a indenização esteja autorizada com base nessa estimativa de vítimas, atendendo o disposto na LDO.

Além disso, considerando o tempo já decorrido de exposição da população local ao risco ambiental, sem que qualquer solução concreta para retirada da população tenha sido tomada por parte do Estado – como informa a

superior a dois exercícios. §1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. §2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. §3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. §4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. §5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. §6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajuste de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição. §7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado”.

⁵ Lei nº 13.408, de 2016 (LDO 2017).

Exposição de Motivos - e, ainda, tendo em vista a semelhança do caráter indenizatório da proposta em tela com a matéria discutida no projeto de lei que cuidou da indenização às vítimas do acidente da Base Aérea de Alcântara⁶ (Lei nº 10.821, de 2003), entendemos que, excepcionalmente, possa ser dado ao presente caso tratamento análogo ao outorgado naquela situação. Nesse sentido, estamos propondo emenda ao art. 6º do PL a fim de que as despesas decorrentes do pagamento das indenizações sejam custeadas com recursos oriundos de programação a ser inserida no Orçamento da União pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

É importante destacar que as indenizações objeto deste Projeto não se configuram como “ações e serviços públicos de saúde”, ao menos para fins de cumprimento do montante mínimo a ser anualmente aplicado pela União como prevê a Lei Complementar nº 141, de 2012. Dessa forma, o acolhimento de emenda prevendo a alocação dos recursos junto ao MPDG também garante que tais despesas não venham a ser computadas no piso do setor, uma vez que somente as despesas executadas a partir do Ministério da Saúde podem ser consideradas para tal finalidade⁷.

Por fim, tendo em vista a natureza indenizatória da despesa e a excepcionalidade da situação, mostra-se conveniente que seja prevista em dotação específica no Orçamento, motivo pelo qual sugerimos tal alteração também no art. 6º do Projeto.

II.2. Do Mérito

É indiscutível o mérito da Proposta. Ademais do longo prazo decorrido desde a ocorrência dos fatos descritos, houve desídia do Poder Público quanto ao controle dos riscos decorrentes do manuseio e do abandono dos materiais em questão, aspecto reforçado diante da falta de providências para a remoção das famílias afetadas dos locais de risco. Adite-se a circunstância de serem os moradores famílias de baixa renda, que, a despeito de ocuparem áreas da União, não têm condições de se instalarem em outros locais.

II.3. Das Emendas

⁶ Projeto de Lei nº 1.936, de 2003: "Concede indenização, a título de reparação de danos, às famílias das vítimas do acidente ocorrido em 22 de agosto de 2003 na Base Aérea de Alcântara, e dá outras providências".

⁷ Conforme determina o art. 12 da LC nº 141, de 2012: Art. 12. Os recursos da União serão repassados ao Fundo Nacional de Saúde e às demais unidades orçamentárias que compõem o órgão Ministério da Saúde, para ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde.

A Proposta original do Executivo autoriza a União a conceder indenização por pessoa, com valor mínimo por família, a título de indenização por danos morais e materiais relativos à exposição a compostos organoclorados, em razão de ocupação dos imóveis residenciais pertencentes à União.

As duas emendas modificativas apresentadas no âmbito desta Comissão – uma da Deputada Almerinda de Carvalho (EMC-1/2005) e outra da Deputada Andreia Zito (EMC-1/2007) – suprimem a indenização individual e ampliam significativamente o valor da indenização familiar.

Tendo em vista se tratar de indenização por danos morais e materiais, é indispensável a existência de previsão de valor individual para a indenização, motivo pelo qual rejeitamos as duas emendas.

II.4. Conclusão

Em face do exposto, somos

- A. pela COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA do Projeto de Lei nº 3.034-A, DE 2004, desde que acolhida a alteração introduzida pela Emenda de Adequação anexa;
- B. pela COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA das duas (02) emendas modificativas apresentadas no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação; e
- C. no mérito, pela REJEIÇÃO das duas emendas modificativas mencionadas; e
- D. no mérito, pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 3.034-A, de 2004, com a alteração introduzida pela Emenda de Adequação anexa.

Sala da Comissão, em de 2017.

DEPUTADO ENIO VERRI
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI N.º 3.034-A, de 2004

"Autoriza a União a conceder indenização por danos morais e materiais aos ocupantes de imóveis residenciais a ela pertencentes, na localidade denominada “Cidade dos Meninos”, que tenham sido expostos a compostos organoclorados".

AUTOR: PODER EXECUTIVO

RELATOR: DEPUTADO ENIO VERRI

EMENDA DE ADEQUAÇÃO TÉCNICA

Dê-se ao art. 6º a seguinte redação:

Art. 6º. As despesas decorrentes desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias específicas consignadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Sala da Comissão, em de de 2017.

DEPUTADO ENIO VERRI
Relator