COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 1.440, DE 2019

PROJETO DE LEI Nº 1.440, DE 2019

Dispõe sobre a criação do Fundo de Desenvolvimento Econômico da Mesorregião Geográfica do Norte e Noroeste Fluminense como áreas de seminário.

Autor: Deputado WLADIMIR GAROTINHO **Relator**: Deputado FELÍCIO LATERÇA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.440/19, de autoria do nobre Deputado Wladimir Garotinho, estabelece, em seu art. 2º, a Classificação Climática das Mesorregiões Norte e Noroeste Fluminense do Estado do Rio de Janeiro como áreas de semiárido, especificando os Municípios que as compõem. O art. 3º, por sua vez, cria o Fundo de Desenvolvimento Econômico da Mesorregião Geográfica Norte e Noroeste Fluminense como áreas de semiárido, de natureza contábil, para destinar recursos para as atividades produtivas e para o desenvolvimento dos Municípios que as integram. O art. 4º estabelece que o Fundo terá como fonte os recursos concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras, decorrentes de contribuições, doações, financiamento e outras origens. O § 1º veda a exigência, por parte das entidades financiadoras, de quaisquer condicionalidades em termos de políticas públicas, ao passo que o § 2º estipula que a União poderá dispor sobre eventuais contrapartidas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, nos





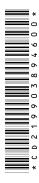
Na justificação do projeto, o ilustre Autor argumenta que, apesar de as Mesorregiões Norte e Noroeste Fluminense não se encontrarem fixadas na região do semiárido brasileiro, elas apresentam características climáticas transitórias, que tornam o seu clima idêntico ao de tal área e causam entraves inalteráveis para a produção agrícola. Registra que, muito embora o Estado do Rio de Janeiro se encontre localizado no litoral, os padrões climáticos do território são contrastantes e com índices pluviométricos baixíssimos, cujo regime vem sofrendo diminuição drástica, o que contribui negativamente, em especial, para o desempenho das atividades agrícolas, pois que dependem de recursos hídricos para a sua execução.

O eminente Parlamentar ressalta, ainda, que o Estado do Rio de Janeiro possui ínfima área plantada em comparação com outros estados e em relação ao PIB Agropecuário da Região Sudeste, em decorrência de fatores geográficos. Ademais, frisa que o solo do Estado é relativamente pobre. Em consequência, as dificuldades para a atividade agrícola provocam êxodo rural.

Esclarece, ademais, que a iniciativa de estabelecimento da Classificação Climática das Mesorregiões Norte e Noroeste Fluminense no Estado do Rio de Janeiro como área de semiárido baseia-se no estudo "Índices hídrico, de aridez e de umidade da Região Norte do Estado do Rio de Janeiro", de autoria do Prof. José Carlos Mendonça, do Laboratório de Engenharia Agrícola do Setor de Agrometeorologia da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Ressalta, ainda, que a instituição do Fundo de Desenvolvimento Econômico da Mesorregião Geográfica Norte e Noroeste Fluminense visa a proporcionar apoio financeiro aos projetos a serem executados nas duas Mesorregiões Geográficas.

O Projeto de Lei nº 1.440/19 foi inicialmente distribuído em 27/03/19, pela ordem, às Comissões de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia; de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; de Finanças e Tributação, inclusive para exame de mérito; e de Constituição e Justiça e de Cidadania, em regime de tramitação ordinária.





Encaminhada a matéria ao primeiro daqueles Colegiados em 29/03/19, foi designado Relator, em 16/04/19, o eminente Deputado Fernando Monteiro. Seu parecer, pela rejeição da proposição em tela, foi apresentado em 22/05/19, não tendo sido, porém, apreciado pela Comissão.

Em 17/06/19, o ínclito Autor apresentou o Requerimento nº 1.766/19, em que defendeu a revisão do despacho proferido ao Projeto de Lei sob exame, de modo a incluir a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural na apreciação do mérito da proposição. O pleito foi deferido em 27/06/19, sendo constituída Comissão Especial, por versar o projeto sobre matéria de competência de mais de três comissões de mérito.

A proposição em tela foi encaminhada a esta Comissão Especial em 06/11/19. Em 11/12/19, recebemos a honrosa missão de relatar a matéria. Não se lhe apresentaram emendas até o final do prazo regimental a tanto destinado, em 05/02/20.

Cabe-nos, agora, nesta Comissão Especial, apreciar a matéria quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; quando à adequação orçamentária e financeira; e quanto ao mérito, nos aspectos atinentes às atribuições do Colegiado, nos termos do art. 34, II, do Regimento Interno desta Casa.

É o relatório.

II – DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

A constitucionalidade formal da proposição implica a avaliação da competência legislativa, da legitimidade da iniciativa parlamentar e do meio adequado para veiculação da matéria.





No que diz respeito ao exame da constitucionalidade material, não vislumbramos qualquer ofensa aos princípios e preceitos inscritos na Lei Maior.

Quanto à juridicidade, a proposição examinada inova no ordenamento jurídico, observa o princípio da generalidade normativa e respeita os princípios gerais do direito.

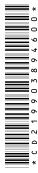
No que tange à técnica legislativa, o texto está adequado ao que traz a Lei Complementar nº 95, de 26/02/98, que dispõe sobre as normas de redação, elaboração, alteração e consolidação das leis.

III – DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, "h", e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1°, §1°, da NI/CFT define como compatível "a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor" e como adequada "a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja





proposição objetivo criar mecanismos tem como institucionais de crédito e financeiros para destinar recursos para o desenvolvimento dos Municípios que integram a Mesorregião Geográfica do Norte e Noroeste Fluminense como áreas de seminário.

orçamentária anual".

Para isso, propõe a criação do Fundo de Desenvolvimento Econômico da Mesorregião Geográfica Norte e Noroeste Fluminense como áreas de semiárido, de natureza contábil, para destinar recursos para as atividades produtivas das Mesorregiões citadas na proposição.

Prevê que o Fundo terá como fonte os recursos concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras, decorrentes de contribuições, doações, financiamentos e outras origens. Ademais, dispõe que a União poderá dispor sobre eventuais contrapartidas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, nos casos de liberação de recursos a fundo perdido, para investimento na Mesorregião Geográfica estabelecida.

Segundo a justificativa da Proposição, a criação do Fundo está compatível e adequada com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Anual (LOA), uma vez que não autoriza a criação de fundos contábeis ou institucionais com recursos da União.

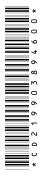
Entretanto, da forma como o projeto foi redigido, há a possibilidade de destinação de recursos federais para o referido fundo, inclusive na forma de liberação de recursos a fundo perdido.

Assim, tendo em vista que a matéria trata da criação de fundos com recursos da União, aplica-se o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022 (Lei nº 14.194, de 20/08/21):

> "Art. 128 Será considerada incompatível com as disposições desta Lei a proposição que:

> III - crie ou autorize a criação de fundos contábeis ou institucionais com recursos da União e:





- a) não contenham normas específicas sobre a gestão, o funcionamento e controle do fundo; ou
- b) fixem atribuições ao fundo que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal;

No mesmo sentido, o art. 6º da Norma Interna da CFT estabelece que:

"Art. 6º É inadequada orçamentária e financeiramente a proposição que cria ou prevê a criação de fundos com recursos da União.

Parágrafo único. Ressalvam-se do disposto no "caput" deste artigo, observadas as demais disposições desta Norma Interna e desde que a proposição contenha regras precisas sobre a gestão, funcionamento e controle do fundo, os casos em que:

- I o fundo a ser criado seja de relevante interesse econômico ou social para o País e,
- II as atribuições previstas para o fundo não puderem ser realizadas pela estrutura departamental da Administração Pública. "

A criação do Fundo como preconizado pelo projeto colide com esta normativa, pela não apresentação de regras precisas sobre sua gestão, funcionamento e controle. Ademais, as atividades que seriam desenvolvidas pelo Fundo podem ser executadas pela estrutura da Administração Pública Federal, com a utilização do sistema de planejamento e orçamento atualmente vigente. A título de exemplo, destaque-se, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional, o Programa Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano.

Portanto, na forma como redigida originalmente, a proposição não satisfaz exigências da LDO e da Norma Interna da CFT. Considerando a relevância da proposição, apresentamos substitutivo para sanar os vícios de adequação orçamentária e financeira.





O projeto de lei em tela busca lançar as bases para o desenvolvimento das Mesorregiões Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro. Não se esperaria, em princípio que aquela parcela do território fluminense – abarcando 22 municípios e com uma população de 1,7 milhão de habitantes – devesse ser objeto de políticas públicas típicas de desenvolvimento regional. Afinal, trata-se de cidades encravadas no Sudeste brasileiro, aparentemente distantes, portanto, das mazelas econômicas e sociais que afligem rincões como o Nordeste e a Amazônia. A verdade, porém, é que o Norte e o Noroeste Fluminense podem ser encarados como ilhas de pobreza e dificuldades num oceano de relativa prosperidade. Com efeito, infelizmente, os municípios que os compõem apresentam Índices de Desenvolvimento Humano comparáveis aos das regiões mais desvalidas do País.

O quadro de estagnação nas duas mesorregiões reflete-se nos mais diversos segmentos econômicos. O efeito é mais pronunciado, entretanto, no setor agropecuário. Basta notar, por exemplo, que, entre 2006 e 2018, registrou-se a perda de metade dos empregos na agricultura e na pecuária no Norte e no Noroeste Fluminense, especialmente nos estratos de menor escolaridade. As consequências sociais são dramáticas, já que a atividade agropecuária é baseada em minifúndios, congregando mais de 25 mil pequenos produtores rurais.

Cumpre notar que o segmento agropecuário local vem enfrentando dificuldades crescentes, a despeito de investimentos realizados em estradas, eletrificação rural, e internet rural e da existência de uma base tecnológica proporcionada pela Universidade Estadual do Norte Fluminense e da atuação da Emater. O principal fator explicativo do grave cenário observado naquela região é a influência de fatores climáticos, que representam, hoje, o maior entrave para a expansão de atividades geradoras de emprego e renda no campo.





De fato, não há como negar a realidade de que o Norte e o Noroeste Fluminense se enquadram em uma classificação climática própria. Ao precipitação longo dos últimos oitenta anos, а tem diminuído permanentemente, o que tem provocado déficit hídrico sistemático, aumento do índice de aridez e redução da umidade, a níveis semelhantes ao do semiárido. A par da redução do volume de chuvas, as condições de precipitação passaram a ser caracterizadas por enorme imprevisibilidade, concentradas e mal distribuídas durante o ano.

De um modo geral, o clima das duas Mesorregiões abrange atualmente verão chuvoso e inverno seco. De novembro a janeiro, tem-se um período úmido, de janeiro a junho, um período semiúmido, em julho e agosto, semiúmido seco, apenas uma gradação abaixo do clima semiárido, em termos de aridez e de umidade, voltando ao clima semiúmido, em setembro e outubro.

Ocorre, porém, que, ano após ano, as chuvas no período úmido têm diminuído e se tornado mais imprevisíveis, com a presença de veranicos, em janeiro e fevereiro, cada vez mais severos. Considerando as curvas normais climatológicas geradas pelo Instituto Nacional de Meteorologia entre 1981 e 2010, verifica-se que, em Campos dos Goytacazes, a temperatura do ar aumentou em todos os meses do ano, a precipitação diminuiu de 1055 mm para 1007 mm, com sensível mudança de regime das chuvas, e a umidade relativa do ar caiu de 79,1% para 73,3% em todos os meses do ano. A conclusão inescapável é a constatação de um clima mais quente e mais seco, consistente com o aumento do índice de aridez. Outro estudo, que cobriu um período recente de 22 anos, mostra que só em cinco deles registrou-se precipitação acima do esperado, apenas em 65 dias - dos 22 anos! observaram-se mais de 50 milímetros de chuva, 74% das precipitações foram inferiores a 10 milímetros e em nenhum ano houve mais do que 96 dias com chuva. Na verdade, constatou-se a existência de déficit hídrico ao longo de todos os anos. Municípios como Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira e São Francisco de Itabapoana já vivem, todos os anos, pelo menos de três a cinco meses de clima que se assemelha ao de savanas.





Dados da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro mostram que, de 2014 a 2016, a pluviosidade média do Norte Fluminense não superou 750 milímetros. Curiosamente, a cidade capixaba de Linhares, pertencente à área de atuação da Sudene, registrou 200 milímetros a mais, na média, no mesmo período. Especificamente no Município de Campos dos Goytacazes, as chuvas têm sido 25% inferiores às observadas nas cidades de São Mateus, Linhares e Vitória, no norte do Espírito Santo, região abrigada na Sudene. Em 2020, choveu apenas 650 milímetros em Campos — e, mesmo assim, as chuvas foram concentradas em apenas três meses, sem contar a ocorrência de um veranico particularmente prolongado.

O Professor da UENF João Siqueira ressalta que as precipitações médias na Bacia Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana têm ficado entre 768 e 968 milímetros anuais, fazendo com que seja a região mais seca de todo o Estado do Rio de Janeiro. Em algumas áreas, principalmente mais próximas ao litoral, os índices podem ser inferiores a 800 milímetros por ano, um dos critérios para definição do semiárido brasileiro.

Pode-se afirmar, até mesmo, que a situação climática do Norte e do Noroeste Fluminense é mais grave que a do semiárido, dada a imprevisibilidade pluviométrica crescente. Neste ano, por exemplo, registraramse nada menos de 40 dias de seca em janeiro e fevereiro, justamente o período que deveria ser mais chuvoso, tendo chovido apenas 5 milímetros em janeiro. Em compensação, no começo de junho passado, época que deveria ser de estiagem, ocorreu um dia de chuva forte, que alagou várias regiões, elevando em muito o risco de perda da produção.

A falta de segurança hídrica tem sido fatal para a agropecuária e a instalação de indústrias. O déficit hídrico e os eventos extremos, cada vez mais frequentes, afetam sobremaneira o setor agropecuário. Rios mais baixos, não mais que garoas de abril a setembro e recorrentes veranicos têm imposto incertezas aos agricultores e queda na produção. O cultivo da cana-de-açúcar na região, de acordo com o IBGE, recuou de mais de 184 mil hectares plantados no início da década de 1990 para 44,5 mil hectares em 2019. Na



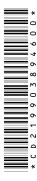


Pelas razões acima expostas, somos inteiramente favoráveis à classificação climática das Mesorregiões Norte e Noroeste Fluminense como áreas de semiárido. Cremos que este é um primeiro passo na direção de lançar as bases para a formulação de políticas públicas que contemplem a necessidade de urgente atendimento às demandas econômicas e sociais da população, considerando as especificidades climáticas daqueles Municípios.

Atualmente, a delimitação do semiárido na área de atuação de Sudene é regulada pela Resolução nº 107, de 27/07/17, do Conselho Deliberativo daquela Superintendência, nos termos do art. 10, V, da Lei Complementar nº 125, de 03/01/07. De acordo com a normativa, são considerados aptos para inclusão no Semiárido os municípios da área de atuação da Sudene que alcancem pelo menos um dos seguintes critérios em qualquer porção de seu território: (i) precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 mm; (ii) Índice de Aridez de Thorntwaite igual ou inferior a 0,50; e (iii) percentual diário de déficit hídrico igual ou superior a 60%, considerando todos os dias do ano. Como mencionado acima, as duas Mesorregiões já atendem, total ou parcialmente, esses requisitos. Parece-nos natural, então, que se lhes atribua a classificação climática como áreas de semiárido, mesmo que não incluídas na área de atuação da Sudene.

A observar, porém, que a divisão regional do País em Mesorregiões e Microrregiões foi extinta em 2017 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. A partir daquele ano, estabeleceu-se nova Divisão Regional do Brasil, com base em Regiões Geográficas Intermediárias e Regiões Geográficas Imediatas. Dos 22 Municípios pertencentes às antigas Mesorregiões do Norte e do Noroeste Fluminense, quatro deles – Carapebus, Conceição do Macabu, Macaé e Quissamã – foram vinculados à Região Geográfica Intermediária de Macaé-Rio das Ostras-Cabo Frio, ao passo que os 18 restantes passaram a integrar a Região Geográfica Intermediária de Campos dos Goytacazes.





do Macabu, Macaé e Quissamã.

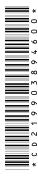
Como exposto na Parte III deste Parecer, para satisfazer os requisitos atinentes à adequação orçamentária e financeira, apresentamos substitutivo para sanar os vícios da proposição original. Em vez da criação do Fundo de Desenvolvimento Econômico com o desenho preconizado no projeto sob análise, sugerimos que este Fundo seja constituído de maneira que seus recursos tenham origem restrita a entidades de direito privado, sob a forma de contribuições, doações ou financiamentos.

Adicionalmente, propomos estender o pagamento do Benefício Garantia Safra aos agricultores familiares dos municípios do Norte e do Noroeste Fluminense, sem que haja ônus adicional para a União.

É importante ressaltar que tal medida não trará prejuízo aos agricultores dos municípios hoje contemplados com o Benefício Garantia Safra. A União aloca, anualmente, recursos para o atendimento aos agricultores, por meio da ação orçamentária "0359 - Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.420, de 2002)", considerando a quantidade máxima de agricultores passíveis de serem beneficiados pelo programa definida pelo Comitê Gestor do Garantia Safra. Desde a safra 2014/2015, a cota máxima estipulada é de 1,35 milhão de agricultores. As adesões, porém, têm sido inferiores ao teto, menos de 950 mil, na média, cerca de 70% do disponibilizado.

Assim, considerando que o Censo Agropecuário de 2017 demonstrou a existência de pouco mais de 18 mil estabelecimentos da agricultura familiar no Norte e Noroeste Fluminense, ainda que todos atendessem às condições para adesão ao Benefício, e assim o fizessem, o limite máximo ainda estaria distante de ser alcançado. Desta forma, há sobra





Portanto, tendo em vista a existência de dotação orçamentária da União suficiente para fazer face às despesas do substitutivo – os aportes anuais da União, desde 2017, têm sido de R\$ 468,0 milhões –, fica demonstrada a adequação orçamentária e financeira de nosso substitutivo.

Deve-se ressaltar que a ampliação da cobertura do Benefício Garantia Safra será de enorme importância para os pequenos produtores rurais da região, que, com frequência cada vez maior, vivenciam a perda de suas lavouras por conta da prolongada escassez hídrica. O pagamento do Benefício na ocorrência de eventos climáticos extremos proporcionará condições mínimas de vida para parcela tão vulnerável da população, garantindo sua permanência no campo e a produção de alimentos de qualidade.

Por todos os motivos expostos, votamos:

- (i) pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.440, de 2019;
- (ii) pela adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 1.440, de 2019, na forma do substitutivo de nossa autoria, em anexo; e
- (iii) no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.440,
 de 2019, nos termos do substitutivo de nossa autoria, em anexo.

É o voto, salvo melhor juízo.

Sala da Comissão, em de

de 2021.

Deputado FELÍCIO LATERÇA Relator





COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 1.440, DE 2019

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.440, DE 2019

Estabelece área de semiárido, estende a área de abrangência do Benefício Garantia-Safra aos Municípios que especifica e cria o Fundo de Desenvolvimento Econômico do Norte e do Noroeste Fluminense.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece como área de semiárido a Classificação Climática dos Municípios que especifica no Estado do Rio de Janeiro, estende a esses Municípios a área de abrangência do Benefício Garantia-Safra, de que trata a Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002, e cria o Fundo de Desenvolvimento Econômico do Norte e do Noroeste Fluminense.

Art. 2º Fica estabelecida como área de semiárido a Classificação Climática dos Municípios de Italva, Cardoso Moreira, Campos dos Goytacazes, São João da Barra, São Fidélis, São Francisco do Itabapoana, Porciúncula, Natividade, Laje do Muriaé, Itaperuna, Bom Jesus do Itabapoana, Varre-Sai, São José de Ubá, Miracema, Itaocara, Cambuci, Aperibé, Santo Antônio de Pádua, Carapebus, Conceição do Macabu, Macaé e Quissamã, todos no Estado do Rio de Janeiro.

Art. 3º O art. 1º da Lei nº 10.420, de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:





- "Art. 1º É criado o Fundo Garantia-Safra, de natureza financeira, vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e instituído o Benefício Garantia-Safra, com o objetivo de garantir condições mínimas de sobrevivência aos agricultores familiares de Municípios sistematicamente sujeitos a perda de safra por razão do fenômeno da estiagem ou excesso hídrico, compreendendo:
- I a área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene, definida pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007; e
- II os Municípios de Italva, Cardoso Moreira, Campos dos Goytacazes, São João da Barra, São Fidélis, São Francisco do Itabapoana, Porciúncula, Natividade, Laje do Muriaé, Itaperuna, Bom Jesus do Itabapoana, Varre-Sai, São José de Ubá, Miracema, Itaocara, Cambuci, Aperibé, Santo Antônio de Pádua, Carapebus, Conceição do Macabu, Macaé e Quissamã, todos no Estado do Rio de Janeiro.

......" (NR)

Art. 4º Fica criado o Fundo de Desenvolvimento Econômico do Norte e do Noroeste Fluminense, de natureza contábil, para apoiar as atividades produtivas e o desenvolvimento dos Municípios mencionados no art. 2º desta Lei.

- § 1º O Fundo terá como fonte os recursos concedidos por entidades de direito privado, nacionais ou estrangeiras, decorrentes de contribuições, doações ou financiamentos.
- § 2º É vedada a exigência, por parte das entidades financiadoras, de quaisquer condicionalidades em termos de políticas públicas.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de

de 2021.

Deputado FELÍCIO LATERÇA Relator



