

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
PROJETO DE LEI Nº 2.457, de 2011 (PLS 411/2007, na origem).

Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), e a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que dispõe sobre o Sistema Financeiro da Habitação, para instituir mecanismos de estímulo à instalação de sistemas de coleta, armazenamento e utilização de águas pluviais em edificações públicas e privadas.

AUTOR: Senador Marcelo Crivella

RELATOR: Deputado Lindomar Garçon

APENSOS: Projetos de Lei nºs: 4.946/2001, 2.750/2003, 3.322/2004, 7.074/2006, 1.069/2007, 2.565/2007, 4.958/2009, 7.849/2010, 682/2011, 953/2011, 1.138/2011, 1.310/2011, 2.454/2011 e 2.874/2011.

I. RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.457, de 2011, de autoria do Senador Marcelo Crivella, objetiva instituir mecanismos de estímulo à instalação de sistemas de coleta, armazenamento e utilização de águas pluviais e de reutilização de águas servidas, em edificações públicas e privadas.

Conforme esclarecido na Justificação do projeto, o aproveitamento de águas pluviais se destina, por exemplo, à conservação e limpeza de prédios; a reutilização de águas servidas, ao acionamento de descargas sanitárias. Desse modo, a iniciativa visa contribuir para a conservação da disponibilidade hídrica em prol das presentes e futuras gerações.

Por tratarem de matéria correlata, 14 (quatorze) projetos de lei de Deputados foram apensados ao PL nº 2.457/2011. São eles, em ordem cronológico-numérica:

- 1) PL nº 4.946/2001, de autoria do Deputado Ronaldo Vasconcellos, que dispõe sobre a concessão de condições especiais de crédito

para empresas que investirem na recuperação de águas usadas em seu processo de produção;

- 2) PL nº 2.750/2003, de autoria do Deputado Salvador Zimbaldi, que estabelece normas voltadas ao uso eficiente das águas e dá outras providências;
- 3) PL nº 3.322/2004, de autoria do Deputado Jurandir Boia, que dispõe sobre a obrigatoriedade de reservatórios ou cisternas para o acúmulo de água da chuva no território brasileiro;
- 4) PL nº 7.074/2006, de autoria do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, que institui medidas para o uso racional de águas para o consumo humano, com imposição de obrigatoriedade de instalação e uso de equipamentos economizadores de consumo de água;
- 5) PL nº 1.069/2007, de autoria do Deputado Miguel Martini, que dispõe sobre a contenção de águas de chuvas nas áreas urbanas;
- 6) PL nº 2.565/2007, de autoria do Deputado Jurandy Loureiro, que dispõe sobre a instalação de dispositivos para captação de águas de chuvas em imóveis residenciais e comerciais;
- 7) PL nº 4.958/2009, de autoria do Deputado Rodrigo Rollemberg, que dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de medidores individuais de consumo de água nas novas unidades imobiliárias residenciais e comerciais de caráter condominial e dá outras providências;
- 8) PL nº 7.849/2010, de autoria do Deputado Francisco Rossi, que dispõe sobre a obrigatoriedade de reservatórios e captadores de água de chuva nos postos de revenda de combustíveis e nos estabelecimentos de lavagem de veículos, e dá outras providências;
- 9) PL nº 682/2011, de autoria do Deputado Weliton Prado, que torna

obrigatória a execução de reservatório para as águas coletadas por coberturas e pavimentos em lotes, edificados ou não, nas condições que menciona, e dá outras providências;

- 10) PL nº 953/2011, de autoria da Deputada Bruna Furlan, que dispõe sobre o uso de material permeável na pavimentação de estacionamentos abertos;
- 11) PL nº 1.138/2011, de autoria do Deputado Edivaldo Holanda Junior, que dispõe sobre a oportunidade das empresas projetistas e de construção civil a proverem os condomínios horizontais e verticais, residenciais e/ou comerciais, de dispositivo para captação de águas da chuva para fim não potável;
- 12) PL nº 1.310/2011, de autoria do Deputado Paulo Teixeira, que dispõe sobre a Política Nacional de Gestão e Manejo Integrado de Águas Urbanas. Além de impor obrigações de redução de impacto hidrológico a edificações públicas e privadas, o projeto também prevê medidas de incentivo creditício;
- 13) PL nº 2.454/2011, de autoria do Deputado Wellington Fagundes, que dispõe sobre requisitos para a construção de pisos em logradouros públicos e sobre a responsabilidade em relação à manutenção de calçadas; e
- 14) PL nº 2.874/2011, de autoria do Deputado Vinicius Gurgel, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da conservação e uso racional da água nas edificações.

Os projetos foram distribuídos à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS, à Comissão de Minas e Energia – CME, à Comissão de Desenvolvimento Urbano – CDU, à Comissão de Finanças e Tributação – CFT e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, nessa ordem.

Submetidos à votação perante a CMADS, deliberou-se, em 9 de maio de 2012: (i) pela aprovação do PL nº 2.457/2011 e dos Projetos de Lei apensos de nºs 4.946/2001, 7.074/2006, 4.958/2009, 1.310/2011 e 2.454/2011, na forma de Substitutivo; e (ii) pela rejeição dos nove demais projetos apensos. O Substitutivo teve por base o PL nº 1.310/2011, com a incorporação de aspectos pontuais constantes de outros projetos apensos e agregação de regras destinadas à reutilização de água nos processos industriais.

Na âmbito da CME, deliberou-se, em 1º de julho de 2015: (i) pela aprovação do PL nº 2.457/2011, com Emenda; e (ii) pela rejeição dos quatorze projetos apensos. A emenda citada estatui que a instalação de sistemas de coleta, armazenamento e utilização de águas pluviais, em edifícios de uso coletivo construídos com recursos do Sistema Financeiro de Habitação, só se aplica a projetos e contratos apresentados após a publicação da nova norma.

Na CDU, deliberou-se, em 4 de maio de 2016: (i) pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.457/2011 e dos Projetos de Lei apensos de nºs 4.946/2001, 7.074/2006, 4.958/2009, 1.310/2011 e 2.454/2011, na forma de Substitutivo; e (ii) pela rejeição dos nove demais projetos apensos. O texto Substitutivo, conquanto siga a estrutura geral do PL nº 2.457/2011, estatui que lei municipal deve definir prazo e condições para que edificações adotem medidas voltadas à conservação e ao uso racional da água, e exclui a imposição de obrigações para edificações já existentes. Nas edificações públicas, prevê que sejam adotados sistemas de captação de água da chuva para uso nas áreas externas, observada a viabilidade técnica, sanitária e financeira.

Recebido nesta Comissão de Finanças e Tributação, aberto o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição, com apresentação do Parecer desta Relatoria em 16/11/2016. Após transcurso da sessão legislativa de 2016, houve o retorno da matéria a esta Relatoria, em 27/3/2017, para atualização da legislação orçamentária.

É o relatório.

II - VOTO

O Projeto de Lei nº 2.457, de 2011, e seus apensos, foram distribuídos a esta Comissão para pronunciar-se quanto à compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira da matéria, conforme prevê o art. 53, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A Norma Interna desta Comissão, de 29 de maio de 1996, estabelece que o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira se realiza com a “análise da conformidade de proposições com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e normas pertinentes a eles e à receita e despesa públicas”. Entende-se por normas pertinentes especialmente a Constituição Federal, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a própria Norma Interna da CFT.

Conforme disposto no art. 9º da citada Norma Interna, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que não cabe à CFT afirmar se a proposição é adequada ou não.

Em relação a matérias que tenham implicações orçamentária e financeira, dispõe a Súmula-CFT nº 1/2008 que deve ser considerada “incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação”.

De igual teor é a disciplina prevista no art. 117, *caput*, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União para 2017 (Lei nº 13.408/2016), *verbis*:

Art. 117. 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. [grifou-se]

O Projeto de Lei nº 2.457, de 2011, ao instituir mecanismos de estímulo à instalação de sistemas de coleta, armazenamento e utilização de águas pluviais em edificações públicas e privadas, prevê em seu art. 3º que edificações existentes passariam a ter que instalar – sempre que técnica e economicamente viável – sistemas de coleta, armazenamento e utilização de águas pluviais. Em caso de impossibilidade técnica, deveriam ter que implementar, alternativamente, medidas compensatórias pelo consumo de água que poderia ter sido evitado com a instalação dos mencionados sistemas.

Ao condicionar o cumprimento das novas obrigações legais ao exame da viabilidade técnica e econômica – sem a especificação das medidas alternativas a serem adotadas – o PL nº 2.457/2011 apenas apresenta repercussões orçamentárias e financeiras já previstas pelos ritos normais de licitações e contratações públicas. Assim sendo, aplica-se ao caso, tão somente, a necessidade de observância do art. 167, II, da Constituição, e do art. 7º, § 2º, III, da Lei nº 8.666/1993, que tornam imprescindível a autorização orçamentária prévia para a execução de obras ou serviços contratados pela Administração. Não há, em resumo, incompatibilidade ou inadequação orçamentária e financeira associada à matéria.

O mesmo ocorre com os Projetos de Lei apensos de nºs 2.750/2003, 3.322/2004, 1.069/2007, 2.565/2007, 4.958/2009, 1.138/2011 e 2.874/2011. Nesses casos, as obrigações impostas somente alcançam novas edificações e pavimentações, com vistas a dotá-las de maior capacidade de conservação dos recursos hídricos. O custo associado a essas obrigações, nas situações de propriedade da União, deve ser estimado como parte integrante dos trâmites regulares de futuras licitações e contratações públicas. Cabe salientar, em acréscimo, que os novos regramentos não estipulam, por si só, o quantitativo de obras e serviços a serem executados. Por essas razões, não há

incompatibilidade ou inadequação orçamentária e financeira associada às proposições ora elencadas.

De outro lado, três projetos apensos impõem obrigações cujo cumprimento demanda despesas de adaptação em edificações e pavimentações já existentes. Trata-se dos Projetos de Lei de nºs 7.074/2006, 682/2011 e 953/2011. Não são informadas em tais proposições, todavia, as estimativas do aumento de despesa da União que resultaria do atendimento das novas obrigações legais propostas, também aplicáveis a edificações públicas federais.

Para que não sejam considerados incompatíveis e inadequados do ponto de vista orçamentário e financeiro, propomos que seja acrescida a esses projetos, por intermédio de emendas de adequação, a previsão de que o cumprimento das novas obrigações impostas, quando implicarem aumento de despesa pública, sujeita-se à prévia disponibilidade de recursos orçamentários e financeiro. Sob tal sistemática, a novel legislação alinha-se com maior evidência aos ritos legais de licitações e contratações públicas, tal como já abordado neste Voto.

Quanto aos demais apensos, nota-se que o PL nº 7.849/2010 e o PL nº 2.454/2011 nem sequer implicam aumento de despesa da União.

O PL nº 7.849/2010 obriga estabelecimentos de lavagem de veículos e postos de revenda de combustíveis a instalar sistemas de reaproveitamento de água das chuvas, e informa em seu art. 2º que a instalação ora tratada deve ser de responsabilidade dos proprietários desses estabelecimentos. Mesmo no caso da rede da Petrobras Distribuidora S.A. – BR (empresa que integra o Orçamento de Investimento da União – Unidade Orçamentária 32239), os postos são operados por agentes privados, responsáveis pela assunção do ônus financeiro derivado das novas obrigações legais propostas.

Dessa maneira, ainda que o PL nº 7.849/2010 estatua em seu art. 3º que as despesas decorrentes da sua aplicação correrão por meio de dotações

orçamentárias próprias consignadas no orçamento, referido projeto não impõe gasto público a ser financiado, motivo pelo qual essa cláusula orçamentária se mostra inapropriada. Propomos, por esse motivo, emenda de adequação que exclua o citado dispositivo, de tal sorte que não suscite infundada alegação de incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira.

O PL nº 2.454/2011, por seu turno, ao atualizar o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), apenas prevê, em caráter regulatório, que plano diretor, ou legislação municipal dele decorrente, deve estabelecer requisitos orientados à garantia da permeabilidade do solo, sem especificá-los. Nesse caso, tal como já assinalado, descabe à CFT afirmar se a proposição é adequada ou não, já que não tem implicação orçamentária e financeira.

Por fim, o PL nº 4.946/2001 e o PL nº 1.310/2011 resultam em aumento potencial de despesa da União em decorrência da previsão de concessão de incentivos creditícios, com aumento de limites financiáveis e redução de taxas de juros junto a instituições federais de crédito e seus agentes financeiros.

O PL nº 4.946/2001 prevê a concessão dos referidos benefícios a empresas que implementarem projetos destinados à recuperação de águas utilizadas em seu processo de produção. O PL nº 1.310/2011, ao dispor sobre a Política Nacional de Gestão e Manejo Integrado de Águas Urbanas, além de impor obrigações a edificações públicas e privadas, estatui que os responsáveis pelo parcelamento do solo urbano que implementarem sistema de reuso de águas cinzas concorrerão a linhas oficiais de crédito com condições favorecidas.

Para esses casos, também se justificam emendas de adequação de nossa autoria com vistas à inclusão, no PL nº 4.946/2001 e no PL nº 1.310/2011, da previsão de que a respectiva concessão de benefícios creditícios se sujeita à disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros destinados a subvenções econômicas. Dotados dessa disposição normativa, os projetos em comento afiguram-se compatíveis e adequados em seus aspectos

orçamentário e financeiro.

Quanto ao Substitutivo aprovado no âmbito da CMADS, este segue a mesma estrutura de custos do PL nº 1.310/2011, já analisado. Distingue-se, porém, pela disposição expressa, em seu art. 14, de que as medidas de incentivo creditício nele previstas serão efetivadas em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com as leis orçamentárias, razão pela qual a proposição em exame deve ser considerada orçamentária e financeiramente compatível e adequada.

A Emenda aprovada no âmbito da CME também não apresenta incompatibilidade ou inadequação orçamentária e financeira, na medida em que apenas introduz modulação temporal no art. 2º do PL nº 2.457/2011, que condiciona os financiamentos a edifícios de uso coletivo com recursos do Sistema Financeiro de Habitação à previsão de sistemas de coleta, armazenamento e utilização de águas. Nos termos propostos, essa condicionante passa a ser aplicada somente a projetos e contratos apresentados após a aplicação da lei emendada.

De igual modo, o Substitutivo aprovado no âmbito da CDU também não apresenta incompatibilidade ou inadequação orçamentária e financeira, visto que exclui a imposição de obrigações para edificações já existentes e prevê que, nas edificações públicas, a adoção dos sistemas de captação de água da chuva se sujeita a viabilidade financeira.

Pelo exposto, voto: (i) pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 2.457/2011 e dos Projetos de Lei apensos de n.ºs 2.750/2003, 3.322/2004, 1.069/2007, 2.565/2007, 4.958/2009, 1.138/2011 e 2.874/2011; (ii) pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da Emenda aprovada pela CME e dos Substitutivos aprovados na CMADS e CDU; (iii) pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Projetos de Lei apensos de n.ºs 4.946/2001, 7.074/2006, 682/2011, 953/2011 e 1.310/2011, desde que adotadas as respectivas Emendas de Adequação anexas; (iv) pela não implicação orçamentária e

financeira do Projeto de Lei nº 7.849/2010, desde que adotada as respectiva Emenda de Adequação anexa; e (v) pela não implicação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 2.454/2011.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado LINDOMAR GARÇON

Relator

EMENDA DE ADEQUAÇÃO Nº 1

AO PROJETO DE LEI Nº 4.946, DE 2001

Dispõe sobre a concessão de condições especiais de crédito para empresas que investirem na recuperação de águas usadas em seu processo de produção.

EMENDA DE ADEQUAÇÃO

Inclua-se no do Projeto de Lei nº 4.946, de 2001, o seguinte artigo:

"A concessão dos benefícios creditícios previstos nesta lei sujeita-se à disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros suficientes para a cobertura das subvenções econômicas deles decorrentes".

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado LINDOMAR GARÇON

Relator

EMENDA DE ADEQUAÇÃO Nº 2

AO PROJETO DE LEI Nº 7.074, DE 2006

Institui medidas para o uso racional de águas para o consumo humano nas condições que estabelece.

EMENDA DE ADEQUAÇÃO

Inclua-se no Projeto de Lei nº 7.074, de 2006, o seguinte artigo:

"O cumprimento das obrigações impostas por esta lei, quando implicar aumento de despesa pública, sujeita-se à respectiva disponibilidade de dotações próprias consignadas no orçamento".

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado LINDOMAR GARÇON

Relator

EMENDA DE ADEQUAÇÃO Nº 3

AO PROJETO DE LEI Nº 7.849, DE 2010

Dispõe sobre a obrigatoriedade de reservatórios e captadores de água de chuva nos postos de revenda de combustíveis e nos estabelecimentos de lavagem de veículos, e dá outras providências.

EMENDA DE ADEQUAÇÃO

Exclua-se o art. 4º do Projeto de Lei nº 7.849, de 2010.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado LINDOMAR GARÇON

Relator

EMENDA DE ADEQUAÇÃO Nº 4

AO PROJETO DE LEI Nº 682, DE 2011

Torna obrigatória a execução de reservatório para as águas coletadas por coberturas e pavimentos em lotes, edificados ou não, nas condições que menciona, e dá outras providências.

EMENDA DE ADEQUAÇÃO

Inclua-se no Projeto de Lei nº 682, de 2011, o seguinte artigo:

"O cumprimento das obrigações impostas por esta lei, quando implicar aumento de despesa pública, sujeita-se à respectiva disponibilidade de dotações próprias consignadas no orçamento".

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado LINDOMAR GARÇON

Relator

EMENDA DE ADEQUAÇÃO Nº 5

AO PROJETO DE LEI Nº 953, DE 2011

Dispõe sobre o uso de material permeável na pavimentação de estacionamentos abertos.

EMENDA DE ADEQUAÇÃO

Inclua-se no Projeto de Lei nº 953, de 2011, o seguinte artigo:

"O cumprimento das obrigações impostas por esta lei, quando implicar aumento de despesa pública, sujeita-se à respectiva disponibilidade de dotações próprias consignadas no orçamento".

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado LINDOMAR GARÇON

Relator

EMENDA DE ADEQUAÇÃO Nº 6

AO PROJETO DE LEI Nº 1.310, DE 2011

Dispõe sobre a Política Nacional de Gestão e Manejo Integrado de Águas Urbanas e dá outras providências.

EMENDA DE ADEQUAÇÃO

Inclua-se no art. 11 do Projeto de Lei nº 1.310, de 2011, o seguinte parágrafo:

"§ 3º. A concessão dos incentivos creditícios de que trata o *caput* deste artigo sujeita-se à respectiva disponibilidade de dotações próprias consignadas no orçamento para a cobertura das subvenções econômicas deles decorrentes".

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado LINDOMAR GARÇON

Relator