

# PROJETO DE LEI Nº 7.143, DE 2010.

***Institui o Fundo e o Programa Nacional de Erradicação de Favelas e de Loteamentos Irregulares.***

Autora: **Deputada ANDREIA ZITO**

Relator: **Deputado ALEXANDRE LEITE**

## I - RELATÓRIO

Em abril de 2010 a Ilustre Deputada ANDREIA ZITO, formalizou a proposição referenciada na ementa, tendo por objeto articular medidas para a erradicação de favelas e de loteamentos irregulares, em especial pela criação de um programa de caráter permanente e da instituição de um fundo para apoiar as ações respectivas.

Devidamente formalizada, a proposição foi objeto do seguinte despacho: “*Às Comissões de Desenvolvimento Urbano; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD). Art. 24, II Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24, II Regime de Tramitação: Ordinária*”.

Na Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), a proposição foi apreciada inicialmente pelo Deputado JOSÉ PAULO TÓFFANO, cujo voto, PELA REJEIÇÃO, não chegou a ser apreciado. Similar voto foi proferido pelo novo Relator, Deputado FERNANDO MARRONI, em maio de 2012, mantido pelo Relator Substituto, Deputado PAULO FERREIRA, em agosto de 2012, sendo o voto PELA REJEIÇÃO do projeto aprovado pela Comissão na Reunião Ordinária de 8 de agosto de 2012.

Recebido nesta Comissão de Finanças e Tributação e designado para relator, pelo despacho, de 28/08/2012, do seu Presidente.

Aberto o prazo para o recebimento de emendas, no período 30/08/2012 a 09/10/2012, esse se encerrou sem a apresentação de emendas ao Projeto.

## II - VOTO

Nos termos do despacho original, cabe à Comissão de Finanças e Tributação, além do exame de mérito, apreciar a proposta quanto à sua adequação orçamentária e financeira, nos termos dos arts. 32, X, "h", e 53, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, o que envolve avaliar a sua compatibilidade com a lei orçamentária anual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual.

Para o exame de adequação foi adotado o entendimento vigente na Comissão, de que esse, em relação ao plano plurianual (PPA) e à lei de diretrizes orçamentárias (LDO), deve ser realizado inclusive no caso das proposições sem impacto no aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública. Tal orientação deriva do fato de que esses instrumentos legais incluem diretrizes, programas, e metas de políticas públicas que vão além do simples conteúdo programático e financeiro dos orçamentos da União.

O exame do Projeto de Lei nº 7.143, de 2010, quanto ao seu objeto, colocou em evidência três singularidades dignas de nota como consideração preliminar. A primeira, o fato de que sendo proposto oito meses depois da entrada em vigência da Lei nº 11.977, de 07/07/2009, que dispõe sobre o abrangente “*Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)*” –, que inclui ações relativas a diversas modalidades de intervenção no campo habitacional, inclusive algumas destinadas à “*requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais*” – não faz a ela nenhuma menção. A segunda, que tendo por objeto “*a erradicação de favelas e de loteamentos irregulares*” não estabelece nenhuma articulação com os programas prioritários constantes do PPA 2008-2011 voltados para essa área, em particular o programa 1128 (“*Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários*”), cujas ações 10S3 (“*Urbanização de Assentamentos Precários*”), 10S6 (“*Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários*”) e 8866 (“*Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas-Papel Passado*”) têm relação com o pretendido pela proposição. Cabendo observar que as duas primeiras ações integravam o PAC. A terceira, o fato de ignorar completamente a separação que deve existir entre o Orçamento Fiscal e os orçamentos das estatais (no caso o Banco do Brasil, CAIXA e BNDS), cujos recursos para inversões financeiras (como é o caso) nem mesmo figuram no orçamento de investimentos previsto na Constituição.

Esses fatos, *per si*, seriam suficientes para a caracterização do projeto como incompatível e inadequado em termos orçamentários e financeiros. Não obstante importa assinalar outros que ficaram evidenciados pela análise da proposição. No que se refere à Lei Orçamentária Anual vigente (Lei nº 12.798, de 04/04/2013), a análise colocou em evidência os seguintes problemas:

- a) A proposição, segundo seu art. 3º, não só institui um “programa” de caráter permanente como estabelece que esse “deverá” constar das rubricas do orçamento geral da União. Ao fazê-lo cria despesas obrigatórias enquadráveis como de caráter continuado, nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, as quais representam novas formas de ônus para o setor público e como tal devem ter sua proposição acompanhada da respectiva estimativa e da indicação das fontes que as custearão. Tais despesas se evidenciam como expressivas, segundo o disposto no art. 10, que transcrevemos a seguir para facilitar a compreensão de nossa análise:

*“Art. 10 Nenhum polo habitacional será aprovado caso não se preveja no programa a instalação de postos de saúde (médico e odontológico), serviços de água, gás, energia elétrica, escola regular, escola técnica, vila olímpica, postos avançados de instituições bancárias oficiais (obrigatórias) ou privadas, do INSS, de Delegacia Policial, da Guarda Municipal, da Polícia Militar e da Delegacia Regional do Trabalho, além de transportes regulares e alternativos, núcleos de aprendizagem laboral, complexo esportivo público e piscina pública.”*

- b) Como evidente, as exigências do art. 10 da proposição impõem expressivos ônus aos empreendedores e ao setor público, tanto na realização dos investimentos para a instalação e equipamento dos serviços, como e principalmente na sua manutenção e operação. No entanto, silencia sobre a origem dos recursos – em conflito com a LRF – e quanto à distribuição das responsabilidades, ignorando que muitos dos entes federativos não têm condições de assumir novas e tão amplas responsabilidades de gastos. Não apenas isso, ignora as dificuldades práticas na mobilização de tantos segmentos do setor privado para concretizar os ambiciosos intentos do projeto.
- c) Ao articular iniciativas que objetivam a “expansão ou aperfeiçoamento” da ação do setor público, como indicado em seus vários artigos, deveria o projeto observar o que estabelece o art. 16 da LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000).
- d) Embora sugira que a implantação e/ou operação do programa possa ocorrer com participação de Estados e Municípios, a proposição cria várias responsabilidades onerosas para a União, como os arts. 6º (criação de novas atividades para o IBGE), 8º (levantamento permanente de terras disponíveis), 10 (implantação e operação de Escola Técnica e Delegacia Regional do Trabalho), e 13 (cessão de técnicos e servidores) sem qualquer consideração sobre seus custos e reais possibilidades dos órgãos responsáveis lhe darem cumprimento.
- e) A proposição, sob a designação de “Programa Nacional de Erradicação...”, articula, de fato, uma forma singular de órgão, com conselho gestor desvinculado de qualquer dos órgãos setoriais do Poder Executivo (nenhum Ministro integra o Conselho) e aparentemente fora do Orçamento da União, visto propor, pelo art. 5º, que todos os recursos do Orçamento Geral da União, bem como do BNDES, CEF e BB destinados

a ações habitacionais, sejam transferidos para o orçamento do programa, como se esse estivesse fora do Orçamento Geral da União.

- f) A proposição simplesmente ignora que já existe criado e em operação, no âmbito do Ministério das Cidades, o FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, que poderia, em havendo vontade política, ter as suas finalidades ajustadas para dar maior amplitude às ações governamentais relativas à erradicação de favelas.

Quaisquer dos problemas apontados seriam suficientes para colocar em questão a adequação orçamentária e financeira da proposição. Porém a esses se soma ainda o fato da Lei Orçamentária Anual vigente não possuir programação compatível que permita a implementação do programa com as características previstas, nem tampouco, existe provisão orçamentária para articular e operar o amplo sistema que esse serviço deve demandar. Embora a LOA/2013 inclua várias programações orientadas para o provimento de habitação de interesse social – construção, melhorias e regularização fundiária – essas se vinculam basicamente a um só programa, qual seja: “2049 - *Moradia Digna*”, instrumentalizado pelas ações 10S3, 00AF, 00CY, 0E64, 00CW e 00CX, na UO *Ministério das Cidades* e pelas ações 10S6 e 10SJ na UO *Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social*. Tais ações se orientam quase integralmente para a realização de investimentos, exceto no que se refere à ação “00AF - *Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR*”, destinada a viabilizar o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), a cargo do Ministério das Cidades e operacionalizado pela CAIXA (Caixa Econômica Federal). O PAR, como se sabe, possui sistemática própria já consolidada (o programa foi instituído em 2001, pela Lei nº 10.188).

No que se refere à LDO/2013 (Lei nº 12.708, de 17/08/2012), constata-se que a proposição, embora se coadune com parte das políticas de aplicação de recursos das agências financeira oficiais de fomento, as quais pelo art. 88, I, da LDO/2013, apontam como prioridade para a Caixa Econômica Federal: “*a redução do déficit habitacional e melhoria das condições de vida das populações em situação de pobreza... via financiamentos a projetos habitacionais de interesse social...*”. Não se ajusta às prioridades fixadas para o Banco do Brasil e para o BNDES. Por outro lado, na medida em que o programa criado pelo projeto objetiva a “*expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental*” com consequente aumento da despesa, nos termos do estabelece o art. 16 da LRF, o projeto deveria estar acompanhado da estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, como requer o art. 90 (*caput*) da LDO/2013.

Em relação ao Plano Plurianual (PPA) para o período 2012-2015, aprovado pela Lei nº 12.953, de 18 de janeiro de 2012, o problema de adequação na se dá pela inexistência de programa ao qual possa ser vinculada a iniciativa pretendida. Como já ficou salientado neste relatório, a nova e abrangente linha de atuação estabelecida pelo projeto não se acha

abrangida pelo “*Programa Minha Casa, Minha Vida*”, nem, tampouco pelo programa relativo ao setor habitação previsto no PPA, ou seja: “2049 – *Moradia Digna*”. Cumpre ressaltar, ainda, que ao propor a instituição de um “programa”, evidentemente finalístico e de natureza orçamentária, a proposição invade o âmbito reservado ao Plano Plurianual (art. 165, § 1º da Constituição) e configura conflito com o art. 21, da Lei nº 12.953/2012, que reserva ao Poder Executivo a iniciativa de projetos de lei que objetivem a criação de novos programas.

Pelo exposto, **somos pela INCOMPATIBILIDADE E INADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA do Projeto de Lei nº 7.143, de 2010, em relação à Lei Orçamentária Anual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual.** Em razão disso, tendo em vista o que estabelece o art. 10 da Norma Interna da Comissão, fica prejudicada a apreciação da proposição quanto ao mérito.

Sala da Comissão, em            de            de 2013.

**Deputado ALEXANDRE LEITE**  
Relator

**\*E514362C36\***  
E514362C36