



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 6.342, DE 2009.

Institui no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, o Serviço de Moradia Social para famílias de baixa renda.

Autores: Deputados PAULO TEIXEIRA e ZEZÉU RIBEIRO

Relator: Deputado JOSÉ GUIMARÃES

I - RELATÓRIO

Em novembro de 2009 os Ilustres Deputados PAULO TEIXEIRA e ZEZÉU RIBEIRO, formalizaram a proposição referenciada na ementa, tendo por objeto articular um sistema de provimento habitacional para famílias de baixa renda, sob a forma de um “Serviço de Moradia Social”, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

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). Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24, II – Regime de Tramitação: Ordinária*”.

Na Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), a proposição obteve voto FAVORÁVEL do Relator, Deputado LEOPOLDO MEYER, na forma de substitutivo, no qual são sanadas várias das inadequações de forma e redação apontadas em seu Relatório. Submetida à apreciação do Plenário, o Projeto de Lei foi aprovado, com o substitutivo proposto pelo Relator, por unanimidade, na Reunião Ordinária de 6 de julho de 2011.

Recebida nesta Comissão de Finanças e Tributação teve aberto prazo para o recebimento de emendas, no período 08/08/2011 a 17/08/2011, o qual se encerrou sem a apresentação de proposições dessa natureza.

Não tendo sido ultimada a sua apreciação no exercício de 2011, tive a honra de ser designado para relatá-la, pelo despacho de 20/03/2012 do Presidente desta Comissão.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

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 6.342, de 2009, quanto ao seu objeto, colocou em evidência duas singularidades que são dignas de registro como consideração preliminar. A primeira, o fato de que tendo sido proposto cinco meses após a entrada em vigência da Lei nº 11.977, de 07/07/2009, que dispõe sobre o abrangente “*Programa Minha Casa, Minha Vida*” – programa que inclui ações relativas ao arrendamento residencial – não faz a ele nenhuma menção. A segunda, que tendo por objeto o provimento de moradia para famílias de baixa renda – por formas distintas da aquisição –, deixa de estabelecer vínculos com o “*Programa de Arrendamento Residencial*”, instituído pela Lei nº 10.188, de 12/02/2001, ou seja, oito anos antes. Esses dois programas, como se sabe, se acham incluídos entre as maiores prioridades do Governo e dispõem de expressivas alocações orçamentárias e financeiras.

A análise do Projeto de Lei, bem como do substitutivo aprovado pela CDU, quanto à sua adequação e repercussões sobre a Lei Orçamentária Anual vigente (Lei nº 12.595, de 19/01/2012), colocou em evidência os seguintes problemas:

- a) A proposição objetiva a instituição de um “Serviço” (de Moradia Social), de caráter permanente (cria despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), que representa novas formas de ônus para o setor público, como o evidenciado no art. 2º da proposição. Esses ônus abrangem: investimentos na implantação de “parques imobiliários”; despesas de custeio na sua adequação, requalificação e manutenção; e custos com a gestão do sistema;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

- b) O projeto articula iniciativa que objetiva a “expansão ou aperfeiçoamento” da ação do setor público, como indica o seu art. 3º, devendo, portanto, observar o que estabelece o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000);
- c) Embora indique que a implantação e/ou operação do serviço possa ocorrer com participação de entes privados e dos Estados e Municípios (vide, por exemplo, os seus arts. 4º, III; 5º, II, 8º, § 1º), a proposição deixa indicadas várias responsabilidades onerosas para a União, como o art. 8º, § 1º (repasses para viabilizar ações); 9º, § 2º (subsídios); art. 12 (afetação de recursos); além do art. 15 (que se refere a compartilhamento dos custos de gestão do SMS);
- d) A atribuição de competência ao Poder Executivo para regulamentação do SMS inclusive quanto ao “fundo específico” (art. 18, VII), sem que tal fundo exista ou se esteja promovendo, de maneira adequada, a autorização legal para sua instituição.

Quaisquer dos problemas apontados seriam suficientes para colocar em questão a adequação orçamentária e financeira da proposição e do seu substitutivo. Porém a esses se soma ainda o fato da Lei Orçamentária Anual vigente não possuir programação compatível no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, instrumento básico de operação do SNHIS ao qual se refere a proposição, que permita a implementação de serviço com as características previstas, nem tampouco, existe provisão orçamentária para articular e operar o amplo sistema que esse serviço deve demandar. Embora a LOA/2012 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 10 SJ 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, tem por objetivo reduzir o déficit habitacional em municípios com mais de 100.000 habitantes, viabilizando imóveis residenciais para famílias com renda de até 6 salários mínimos. Esse, porém, possui sistemática própria já consolidada pelos vários anos de operação (o programa foi instituído em 2001, pela Lei nº 10.188).

No que se refere à LDO/2012 (Lei nº 12.465, de 12/08/2011), constata-se que a proposição, em seu sentido geral, se coaduna com as políticas de aplicação de recursos das agências financeira oficiais de fomento, as quais pelo art. 86, I, da LDO/2012, 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, especialmente quando beneficiam idosos... via financiamentos a projetos habitacionais de interesse social...*”. Não



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

obstante, no caso desta proposição isso deixa de ser relevante visto que esta não se orienta para a realização de financiamentos habitacionais. Por outro lado, na medida em que o novo serviço 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 subseqüentes, como requer o art. 88 (*caput*) da LDO/2012.

Em relação ao Plano Plurianual (PPA) para o período 2012-2015, aprovado pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, o problema de adequação na proposição original e no substitutivo da CDU, se dá pela inexistência de programa ao qual possa ser vinculada a iniciativa pretendida. Como já ficou salientado, o novo serviço não se acha referido ao “Programa Minha Casa, Minha Vida”, categoria programática pela qual, através de ação específica, se alocados, em 2012, recursos para o programa de arrendamento residencial instituído pela Lei nº 10.188, de 2001, e atos legais posteriores.

Pelo exposto, **somos pela INCOMPATIBILIDADE E INADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA do Projeto de Lei nº 6.342, de 2009, bem como do substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, 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, de de 2013

Deputado JOSÉ GUIMARÃES
Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

CD/COFF/Sanches/c:\md\tn\admissib.\ 2009-pl6342_inad_loa e ppa – Serv Moradia Social-Atualiz. 2012 - 12/12/12