



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 203, DE 2001

"Dispõe sobre as novas regras do Sistema Financeiro da Habitação e dá outras providências."

Autor: **Deputado POMPEO DE MATTOS**

Relator: **Deputado MAX ROSENmann**

1. RELATÓRIO

Em 16 de maio de 2001, o Ilustre Deputado POMPEO DE MATTOS formalizou proposição que passou a tramitar nesta Casa como PLP nº 203, de 2001, articulada como o propósito de enunciar os princípios que devem reger o funcionamento do Sistema Financeiro da Habitação e de fixar providências conexas à matéria.

Segundo o despacho inicial (18/05/2001) a proposição foi remetida à apreciação das Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição, Justiça e de Redação. Nesta, teve designado o Deputado EDINHO BEZ (29/06/2001) como Relator. Em 13 de março de 2002 a Comissão de Legislação Participativa formalizou proposição com propósito similar, que foi caracterizada como PLP nº 294, de 2002, tendo por despacho inicial "Apense-se ao PLP 203/2001". Tais proposições chegaram a ser apreciadas pelo Relator, conforme minuta de parecer em anexo. Porém, finda a Legislatura, sem deliberação sobre a matéria, as proposições respectivas foram remetidas ao arquivo na forma regimental.

Atendendo a requerimento do autor da proposição o Presidente da Câmara dos Deputados, em despacho datado de 23/04/2003, deferiu o desarquivamento da proposição, que retornando à Comissão de Finanças e Tributação teve retomada a sua tramitação com a designação, em 07/05/2003, deste Deputado para relatá-la.

2. 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, IX, "h", e 53, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD.

O art. 32, IX, "h", do RICD, de natureza restritiva, sugere que tão somente as proposições que "*importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública*" estão



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

sujeitas ao exame de compatibilidade e/ou adequação ao plano plurianual, à lei de diretrizes orçamentárias e à lei orçamentária anual. Não obstante, o art. 53, II, desse mesmo RICD, ao dispor sobre a admissibilidade das proposições, é mais amplo, fixando que “as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas pela Comissão de Finanças e Tributação, para o exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade e adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, e para o exame do mérito, quando for o caso.”

Para a superação desse aparente conflito esta Comissão vem consolidando o entendimento de que a norma do art. 53 se sobrepõe à do 32, impondo a que se faça o exame de adequação ao plano plurianual (PPA) e à lei de diretrizes orçamentárias (LDO) inclusive das proposições que não importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, visto que tais instrumentos legais, sobretudo o PPA, contêm diretrizes, programas, objetivos e metas de políticas públicas que vão além do conteúdo típico dos orçamentos da União.

O exame preliminar do Projeto de Lei Complementar nº 203, de 2001 – cujo objeto é vincular os recursos do FGTS e os da captação popular, exclusivamente, às aplicações em habitação popular, infra-estrutura e saneamento básico, bem como minimizar os encargos para os mutuários – coloca em evidência que este não têm repercussão direta no Orçamento da União, tendo efeitos apenas no contexto dos entes que administram o uso dos recursos do FGTS (recursos privados sob a tutela do Estado por intermédio da Caixa Econômica Federal e do Conselho Curador do FGTS), bem como no do sistema de captação da poupança popular (onde entram praticamente todas as instituições bancárias do País). Não obstante, a análise mais apurada da proposição evidencia que esta poderá vir a ter relevantes efeitos indiretos sobre o Orçamento da União e sobre a despesa pública. Os Arts. 5º (prestações pela equivalência salarial sem geração de resíduos ao final do contrato) e 9º (juros não superiores a 10% ao ano) fixam limitações à remuneração dos recursos tomados pelos mutuários, sem se preocupar com o fato de que a captação destes (sobretudo os da poupança popular) poderão ocorrer a taxas mais elevadas (nos últimos 12 meses as aplicações em poupança somaram remuneração de 10,7%). Por outro lado, a correção pela equivalência salarial, num contexto de achatamento da massa salarial (como vem ocorrendo no Brasil nos últimos anos), deve levar a um grave desequilíbrio entre as receitas e despesas, o qual terá de ser coberto pelo Erário, com recursos orçamentários, em socorro à sua empresa pública (Caixa Econômica Federal), criando em termos práticos um novo FCVS (Fundo de Compensação das Variações Salariais).

No que se refere ao Plano Plurianual (Lei nº 9.989, de 21/07/00) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 10.524, de 25/07/02), o PLP nº 203/01 não apresenta inadequações, já que não altera as principais destinações dos recursos do FGTS, ou seja, a redução do déficit habitacional e a melhoria das condições de vida das populações mais carentes. Tais propósitos encontram amparo tanto nos objetivos da programação do PPA (em programas como “Carta de Crédito, “Morar Melhor” e “Minha Casa”). Quanto na LDO, as destinações pretendidas se coadunam com o Art. 83, que fixa como prioridades para as aplicações pela Caixa Econômica Federal, como agente financeiro oficial, “redução do déficit habitacional e melhoria nas condições de vida das populações mais carentes, via financiamentos a projetos de investimentos em saneamento básico e desenvolvimento da infra-estrutura urbana e rural”.

Em princípio, tão importante quanto viabilizar o acesso à moradia é dar apoio aos esforços dos mutuários para manter-se em dia com suas obrigações, sem o que perderão os



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

seus imóveis e se inscreverão, novamente, no rol das pessoas que formam o déficit habitacional. Porém, a norma do Art. 2º, ao destinar a totalidade dos recursos derivados da poupança à “habitação popular” (usualmente entendida como aquela destinada às famílias com renda entre 3 e 5 salários mínimos) sem qualificá-la, articula certo conflito com o macroobjetivo nº 22 do PPA – “*Ampliar a oferta de habitações e estimular a melhoria das moradias existentes*” --, dado que, neste, a prioridade para o atendimento às famílias de baixa renda se restringe aos “*recursos geridos pelo setor público*”. Tal deixa subentendido – como, aliás, é justo e natural -- que se deva ampliar a oferta de habitações também para a classe média no que se refere aos recursos privados, como são os da poupança popular.

No que se refere ao possível desequilíbrio mencionado em parágrafo precedente, temos a aditar que a Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), em seu Art. 27, consagra, com caráter mandatório, o princípio do equilíbrio financeiro nas operações ao estabelecer: “*Na concessão de crédito por ente da federação a pessoa física ou jurídica que não esteja sob o seu controle direto ou indireto, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação.*” Para o corrente exercício essa norma se acha melhor explicitada no Art. 83, § 1º da LDO/2003, que estabelece: “*Os encargos dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas agências [entre as quais se inclui a Caixa Econômica Federal] não poderão ser inferiores aos respectivos custos de captação e de administração, ressalvado o previsto na Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. [que regulamenta os fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-oeste]*”

As considerações realizadas com relação ao PLP nº 203/01 se aplicam integralmente ao PLP nº 294/02, que se lhe acha apensado, por serem as duas proposições quase idênticas, com variações mínimas que não alteram a presente apreciação.

Em razão das restrições apontadas e tendo em vista que a correção do PLP nº 203/01, bem como o PLP nº 294/02, de modo a ensejar manifestação favorável quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, levaria a completa desfiguração destas proposições, pela necessidade de ajustes como:

- a) No Art. 2º - Adicionar-lhe como parágrafo único: “*Observada a prioridade para o atendimento às populações mais carentes, as aplicações em habitação popular atenderão também às demandas da classe média, nos termos do que dispuser o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício.*”
- b) Nos Arts. 5º e 9º - Modificar integralmente suas redações, de modo a respeitar as normas de hierarquia superior fixadas pela LRF e pela LDO vigente, ou seja, repassando para o mutuário integralmente os custos de captação dos recursos colocados à disposição deste.

Cumpre observar que a outra alternativa possível à mudança nas redações dos Arts. 5º e 9º, de prever que as diferenças entre o custo de captação do recurso e o encargo imposto ao mutuário fosse coberta pelo Tesouro (como forma de benefício social às populações mais carentes), teria de subordinar-se às normas delineadas nos Arts. 15, 16 e 17 da LRF, que impõem, entre outras coisas, a estimativa do impacto da medida no exercício que deva entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Diante do exposto, opinamos pela INCOMPATIBILIDADE E INADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA do Projeto de Lei Complementar nº 203/01, bem como do PLP nº 294/02 a ele apensado, em relação ao Plano Plurianual (conflito com Macroobjetivos), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (conflito com Art. 83, § 1º), e à Lei Orçamentária Anual (por gerar, disfarçadamente, encargos futuros para o Tesouro, na cobertura das diferenças entre os custos de captação dos recursos e encargos impostos aos mutuários).

Sala da Comissão, em _____ de 2003.

Deputado MAX ROSENmann
Relator