



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.161, DE 2003

"Dispõe sobre financiamento para casa própria aos integrantes dos órgãos de segurança pública."

Autor : **Deputado CORONEL ALVES**

Relator : **Deputado ELISEU RESENDE**

I - RELATÓRIO

Em outubro de 2003, o Ilustre Deputado Coronel Alves, formalizou proposição com a ementa supra, tendo por objetivo criar facilidades para a aquisição, construção ou reforma de moradias para uso de integrantes de órgãos de segurança pública, tais como os da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros.

Iniciando a sua tramitação como Projeto de Lei (PL) nº 2.161, de 2003, foi objeto do seguinte despacho, em 25/06/2003: "Às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico, Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Redação (art. 54 RICD) – Art. 24, II".

Remetido inicialmente à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico, foi ali relatado pelo Deputado José Carlos Araujo, que concluiu, quanto ao mérito, pela sua aprovação, voto que foi aprovado, com votos em contrário de três Deputados, pelo Plenário da Comissão em sua reunião de 9/12/2003.

Recebido nesta Comissão de Finanças e Tributação, como PL nº 2.161-A, de 2003, fomos honrados, pelo despacho de 25/03/2004, com a designação para relatá-lo.

Aberto prazo para a apresentação de emendas, no período 29/03/2004 a 02/04/2004, este se encerrou sem nenhuma iniciativa nesse sentido.

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.

Numa primeira leitura da proposição do Deputado Coronel Alves, louvamos sua boa intenção de minorar as dificuldades e melhorar as condições de habitação dos integrantes dos órgãos de segurança pública.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

O exame do Projeto de Lei nº 2.161-A, de 2003, quanto às suas implicações diretas ou indiretas sobre os Orçamentos da União, colocou em evidência que este não impõe, de imediato, a elevação nas despesas previstas na Lei Orçamentária Anual vigente (Lei nº 11.100, de 25/01/2005). Isso ocorre, pelo fato do texto do Art. 4º, da proposição, que define de onde virão os recursos para a cobertura dos gastos relativos à concessão dos benefícios articulados pelo projeto, deixar a cargo da Lei Orçamentária Anual a definição dos recursos para tais fins ao estabelecer que “as despesas ... correrão por conta de dotações orçamentárias próprias”, sem fixar mínimos ou máximos. Não obstante, ao não definir quem ficará responsável pela cobertura dos passivos gerados pela combinação dos três incisos do Art. 2º, cria obrigações futuras para o Erário por ter sido o Poder Público o instituidor da norma/benefício.

Pelos termos do projeto um integrante de órgão de segurança pública poderia, independentemente de sua renda, adquirir um imóvel com 100% de financiamento, pagando apenas até 35% do salário mensal e tendo por correção o seu índice do reajuste salarial. Veja-se o que ocorreria no caso de um integrante que tendo uma remuneração mensal de R\$ 1.150,00 (bruto) tomasse um empréstimo de R\$ 120.000,00 e ficasse durante vinte anos com reajustes médios de 2% ao ano. Seus pagamentos mensais seriam de R\$ 400,00 ou R\$ 4.800,00 ao ano. Como o reajuste das prestações acompanha o da remuneração podemos ignorar as correções já que elas se anulam entre si. Nessa situação após 20 anos estariam pagos R\$ 96.000,00, restando a pagar R\$ 24.000,00. Porém, é preciso salientar que os custos dos financiamentos não se restringem ao principal, existindo custos acessórios indispensáveis como os dos seguros e da administração. Mas, mesmo que isso não ocorresse, adotando a alternativa mais barata de custo de captação de recursos – o da poupança – haveria um grande descompasso entre o valor do financiamento inicial e o de sua remuneração. No caso, o agente financeiro necessita captar integralmente o valor do financiamento (R\$ 120.000,00) a um custo de 10% ao ano (média da remuneração da poupança nos últimos três anos), ou seja, cerca de R\$ 12.000,00 no primeiro ano. Portanto, os pagamentos do beneficiário não chegariam sequer à metade dos encargos do financiamento durante vários anos.

Esse desequilíbrio é extremamente relevante para fins de determinação da adequação da proposição às normas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O texto do PL deixa claro que esse “programa”, será administrado, no âmbito do Governo Federal, por uma agência financeira oficial. Nesse caso, a Caixa Econômica Federal, dada a sua condição de elemento estruturante do sistema financeiro da habitação. Válido o pressuposto constata-se a existência de duas inadequações do projeto à Lei nº 10.934, de 11/08/04 (LDO/2005). A primeira, que as prioridades da Caixa Econômica Federal, consoante estabelece o art. 92, I, dessa Lei, se orientam para a “redução do déficit habitacional e melhoria nas condições de vida das populações mais carentes, via financiamentos a projetos habitacionais de interesse social, projetos de investimentos em saneamento básico e desenvolvimento da infra-estrutura urbana e rural” [grifos nossos]. Dada a natureza do projeto, os seus benefícios se destinam aos integrantes em geral dos órgãos de segurança pública e não apenas aos mais carentes. A segunda, mais grave, é o evidente conflito da proposição em relação ao que estabelece o art. 93 da LDO vigente, ou seja: “Os encargos dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas agências [financeiras oficiais de fomento] 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.” Essa Lei nº 7.827, como se sabe, cria e regulamenta os fundos constitucionais de investimento no setor produtivo (regiões norte, nordeste e centro-oeste).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Além disso, a proposição apresenta problemas de admissibilidade quanto ao Plano Plurianual, aprovado pela Lei nº 10.933, de 11/08/2004, reformulado pela Lei nº 11.044, de 24/12/2004, em termos genéricos, e por várias outras leis (nºs 11.043, 11.045, 11.064 a 11.068, 11.070, 11.071 e 11.099) ao nível de programas específicos. Isso ocorre, pelo fato do projeto de lei objetivar a criação de programa de gastos (inversões financeiras com subsídios implícitos) não previstos no plano plurianual. Segundo o seu Art. 1º, a proposição, embora não o explicita, tem por objeto a criação de um “programa” específico que poderia ser designado como *“Programa de Financiamento Habitacional para Integrantes dos Órgãos de Segurança Pública”*. Ocorre que, nos termos do ordenamento jurídico vigente, a definição de programas se acha reservada ao Plano Plurianual. Consoante se depreende do Art. 165, § 1º, da Constituição, não cabe à lei ordinária predefinir conteúdo reservado ao PPA. Ademais, a Lei nº 11.044, de 2004, que altera a Lei nº 10.933, de 2004, que institui o Plano Plurianual 2004-2007, estabelece, em seu art. 3º, pela nova redação dada ao art. 5º: *“A alteração ou exclusão de programas constantes do Plano Plurianual, assim como a inclusão de novos programas, será proposta pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico, ressalvado o disposto nos §§ 11, 12 e 13 deste artigo”* [tais §§ são relativos, essencialmente, a ações orçamentárias]. Tendo em conta que esse “programa” não se acha previsto no PPA, a sua inclusão neste depende de lei sujeita a rito constitucional específico, ou seja, da apresentação de proposição que seja submetida à apreciação da Comissão Mista Permanente prevista no art. 166 da Constituição, respeitado o direito de iniciativa do Poder Executivo.

A apreciação da proposição no contexto da programação contida no Plano Plurianual do período 2004-2007, colocou em evidência que nesse não existe nenhum “programa” com as características enunciadas. O mais próximo do objeto dessa são as ações do programa *“Habitação de Interesse Social”* (código 9991), tendo por objetivo *“o acesso à moradia digna e a melhoria da qualidade das habitações da população de baixa renda das áreas urbana e rural”* e público alvo *“as famílias com renda familiar de até cinco salários mínimos”*. Cumpre salientar que, nesse programa, a maior ênfase se acha na ação *“Subsídio à Habitação de Interesse Social (MP nº 2.212)”*, com R\$ 1,6 bilhão de recursos orçamentários no período.

Pelo exposto, **somos pela INCOMPATIBILIDADE E INADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA do Projeto de Lei nº 2.161-A, de 2003, em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual e pela sua NÃO IMPLICAÇÃO em relação à Lei Orçamentária Anual, por não envolver aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública no corrente exercício.** Em razão disso, tendo em vista o disposto no art. 10 da Norma Interna da Comissão, fica prejudicada a apreciação da proposição quanto ao mérito.

Sala da Comissão, em

Deputado ELISEU RESENDE
Relator