



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 7.016, DE 2002

"Dispõe sobre a destinação de recursos orçamentários da União para moradia popular."

Autor : **Deputado EVILÁSIO FARIAS**

Relator : **Deputado CORIOLANO SALES**

I - RELATÓRIO

Em julho de 2002, o Ilustre Deputado Evilásio Farias, formalizou proposição com a ementa supra, tendo por objetivo ampliar o volume de recursos orçamentários disponíveis para os programas habitacionais destinados à moradia popular, assim entendidos aqueles destinados a famílias com renda mensal de até três salários mínimos.

Iniciando a sua tramitação como Projeto de Lei (PL) nº 7.016, de 2002, foi objeto do seguinte despacho, em 05/07/2002: *"Às Comissões de Desenvolvimento Urbano e Interior, de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Redação (art. 54) – Art. 24, II".*

Remetido, inicialmente, à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, em 07/08/2002, foi ali relatado pelo Deputado Ary Vanazzi, que concluiu, quanto ao mérito, pela sua aprovação, com emenda, de sua autoria, por meio da qual se substituiu o teor do parágrafo único do art. 2º da proposição por uma particularização das destinações dos recursos articulada em três parágrafos, voto que foi aprovado, com voto em separado do Deputado Cláudio Cajado, pelo Plenário da Comissão em sua reunião de 1º/10/2003.

Recebido nesta Comissão de Finanças e Tributação, como PL nº 7.016-A, de 2002, fomos honrados, pelo despacho de 09/10/2003, com a designação para relatá-lo. Ao iniciar sua apreciação constatamos que o Parecer da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior não mencionava o fato do projeto ter sido aprovado com a emenda do Relator e com voto em separado, fato que, comunicado à Secretaria desta Comissão, motivou a remessa do processado àquela Comissão para as providências cabíveis, retornando esse às mãos deste relator apenas no final de maio de 2005, com a devida retificação do parecer registrada no SILEG, indicando que o PL foi aprovado com emenda e com voto em separado.

No prazo aberto para a apresentação de emendas no âmbito desta Comissão, no período 13/10/2003 a 17/10/2003, não foram apresentadas iniciativas nesse sentido.



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 exame do Projeto de Lei nº 7.016-A, de 2002, quanto às suas implicações diretas ou indiretas sobre os Orçamentos da União, poderia sugerir, a uma primeira vista, que esse não importaria elevação nas despesas previstas na Lei Orçamentária Anual vigente (Lei nº 11.100, de 25/01/2005). Isso ocorreria pelo fato do art. 2º, da proposição, que define a vinculação de 1% dos recursos aos programas habitacionais orientar-se para o futuro, pressupondo que a sua exigência só ocorreria a partir das leis orçamentárias elaboradas a partir da vigência das normas que institui. Não obstante, ao criar uma vinculação de caráter permanente, em investimentos de caráter continuado, deveria tal proposição atender ao que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) definindo o montante dos novos encargos e as suas fontes de custeio, sobretudo por serem "investimentos a fundo perdido".

Se tomarmos o Orçamento de 2005 (Fiscal e da Seguridade) como referência, a proposta de vinculação de recursos, a fundo perdido, articulada pelo PL (1% do orçamento, excluídas as operações de crédito) envolveria os seguintes montantes: a) Orçamento Total: R\$ 1.606,4 bilhões; b) Operações de Crédito + Refinanciamento da Dívida Pública: R\$ 1.036,6 bilhões; c) Orçamento Total menos Operações de Crédito: R\$ 569,8 bilhões. Portanto, as alocações pretendidas pelo PL totalizariam, em 2005, R\$ 5,7 bilhões. A expressividade desse valor fica bem evidente quando se observa que em 2004 o total de investimentos da União (abrangidos os gastos em transportes, saneamento, segurança pública, construções de prédios nos vários Poderes, etc.) foi de R\$ 10,8 bilhões (dos quais R\$ 7,3 bilhões no mês de dezembro) e que em 2003 foram investidos apenas R\$ 6,5 bilhões em todos os setores do Governo (dos quais R\$ 4,9 bilhões em dezembro).

A análise mais detida da proposição evidencia, dado o caráter mandatório do *caput* do art. 2º ("*A união aplicará anualmente, no mínimo, 1% de seu orçamento ...*"), que essa norma teria aplicabilidade imediata. Nesse caso, supondo que norma entrasse em vigor ainda em 2005, a proposição se configura como incompatível com a lei orçamentária vigente, pois essa – em razão dos atos de execução já implementados – não comportaria, ressalvado com o surgimento de novas fontes de recursos – sequer uma parcela desse quantitativo, como o evidencia o fato de terem sido contingenciados (tornados indisponíveis para empenho) cerca de R\$ 9,0 bilhões dos investimentos previstos na Lei Orçamentária de 2005.

No que se refere à análise da adequação da proposição às normas da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005 (LDO/2005), instituída pela Lei nº 10.934 de 11/08/2004, e às da Lei do Plano Plurianual (PPA), 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, o maior problema está no fato do PL antecipar decisões que cabem, por norma constitucional, a esses instrumentos (ressalvado o caso de exceções constitucionais como as instituídas pelas Emendas Constitucionais nºs 29 e 31 de 2000). Na medida em que o art. 2º do PL define prioridade de aplicação e estabelece a magnitude mínima das alocações em favor de gastos a fundo perdido em programas habitacionais destinados a famílias com renda de até três salários



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

mínimos ele antecipa conteúdos da LDO e PPA. Ao fazê-lo limita as prerrogativas do Poder Executivo e do Poder Legislativo em estabelecer, nos termos do que estabelece o art. 165, §§ 1º e 2º, por intermédio do PPA e da LDO, “os objetivos e metas da administração federal para as despesas de capital” e “as prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”. Além disso, o nível de detalhamento das despesas instituído pela emenda aprovada no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, além de impor sérias limitações à fixação de normas pela LDO para orientar “a elaboração da lei orçamentária anual”, cria sérios problemas no âmbito das normas técnicas que orientam a feitura do orçamento, na medida em que ensejam que os recursos destinados a programas habitacionais (função “HABITAÇÃO”) sejam aplicados também em gastos típicos das funções “SANEAMENTO” e “URBANISMO”. Ademais, articula a possibilidade de inversões financeiras (“produção e aquisição de imóveis para locação social”) sem a previsão de uma instituição apropriada para operar nesse mercado.

Adite-se que a proposição, ao limitar o seu público às famílias com renda familiar de até três salários mínimos, conflita com os programas habitacionais previstos no PPA vigente, em especial com o programa “Habitação de Interesse Social” (código 9991), que tem 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 observar que também o programa “Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários” (código 1128) tem como público alvo as famílias com renda de até cinco salários mínimos (expresso no indicador respectivo).

Pelo exposto, **somos pela INCOMPATIBILIDADE E INADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA do Projeto de Lei nº 7.016-A, de 2002, em relação à Lei Orçamentária Anual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual**. 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 CORIOLANO SALES
Relator