

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.159, DE 2003

Cria o Programa de Financiamento da Casa Própria Rural e dá outras providências.

Autor: Deputado ROGÉRIO SILVA

Relator: Deputado ENIVALDO RIBEIRO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.159, de 2003, de autoria do nobre Deputado Rogério Silva, visa a criar o Programa de Financiamento da Casa Própria Rural – PROFICAR, que se destina ao financiamento da construção, aquisição ou melhoramento de moradias para a população rural, tendo como beneficiários os mini-produtores, os pequenos produtores e os trabalhadores rurais com renda familiar mensal bruta inferior a dez salários mínimos.

A proposição em questão faculta às sociedades cooperativas que se interessem em produzir ou recuperar habitações para comunidades rurais contratar empréstimos do PROFICAR.

De acordo com o Projeto em análise, constituirão recursos do PROFICAR aqueles disponibilizados pelo sistema de poupança administrado pelas agências oficiais de fomento e pela lei orçamentária, cabendo à União destinar, na forma da Lei de Diretrizes Orçamentárias, recursos do orçamento da seguridade social para gastos em ações de saneamento rural, complementares àquelas implementadas no âmbito do referido programa.

Finalmente, ficaria a União incumbida de definir o organismo federal que coordenará as ações do PROFICAR e articular a sua implementação com o Distrito Federal, os Estados, os Municípios, a iniciativa privada e as comunidades rurais.

Apreciada inicialmente pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, a proposição mereceu aprovação unânime e vem a esta Comissão para exame do mérito e da adequação orçamentária e financeira, devendo, a seguir, ser submetida à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Nesta Comissão não foram apresentadas emendas ao Projeto, no prazo regimental.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe inicialmente lembrar que o Projeto de Lei nº 1.159, de 2003, como bem ressaltou seu ilustre Autor, na justificção, reproduz integralmente o Projeto de Lei do Senado Federal nº 515, de 1999, de autoria do ex-Senador Arlindo Porto, arquivado, nos termos do Regimento daquela Casa, ao final da legislatura passada.

Examinada a proposição sob a ótica das finanças públicas, verifica-se que a questão da habitação rural em nosso País sempre mostrou-se bastante complexa e sua solução de difícil encaminhamento, desde os tempos em que os financiamentos habitacionais eram concedidos pelos IAP's - os institutos de aposentadoria e pensões - e, posteriormente, pelo Banco Nacional da Habitação. A dispersão das habitações na vasta área rural dificulta, de fato, a realização de investimentos com a concentração e a escala suficientes para garantir a viabilidade dos projetos e a produtividade própria ao setor da construção civil.

Tem-se, assim, que a aplicação de recursos em moradias rurais dá-se de forma necessariamente "pulverizada", além do que a fiscalização das obras torna-se praticamente inviável, especialmente devido ao seu elevado custo operacional.

No entanto, não se pode desconsiderar o fato de que também à população rural é constitucionalmente assegurado o direito ao acesso à moradia digna e que a falta de ações governamentais voltadas à melhoria das condições habitacionais nas áreas rurais constitui-se, certamente, num dos fatores de aceleração da migração de contingentes populacionais inteiros para a periferia das grandes cidades, em busca de melhores condições de vida.

Assim, deve-se considerar conveniente e oportuna a iniciativa do nobre Deputado Rogério Silva, que ora se analisa, de propor a criação do mecanismo institucional e orçamentário adequado a – finalmente – garantir a realização dos investimentos indispensáveis à melhoria das condições de moradia das famílias que habitam as áreas rurais.

A proposição é justificada, em síntese, pela necessidade de se criar o instrumento de uma política básica de habitação rural, que direcione recursos específicos à produção, aquisição ou reforma de moradias destinadas à parcela carente da população rural, facilitando a sua fixação na região de origem.

Cabe a esta Comissão também efetuar o exame da 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.

Adotamos o entendimento de que tal exame, em relação ao plano plurianual (PPA) e à lei de diretrizes orçamentárias (LDO), deve ser realizado inclusive no caso das proposições que não importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, visto que tais instrumentos contêm diretrizes, programas e metas de políticas públicas que excedem o conteúdo programático dos orçamentos da União.

O exame do Projeto de Lei nº 1.159-A, de 2003, quanto às suas implicações diretas ou indiretas sobre os Orçamentos da União, coloca em evidência não estar nele contida proposta de elevação das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual vigente (Lei nº 11.100, de 25/01/2005), nos termos do disposto no art. 4º do Projeto, que deixa a cargo da Lei Orçamentária Anual definir os recursos a serem alocados ao programa.

Ao fixar como uma das fontes de recursos do PROFICAR, os recursos *“disponibilizados pelo sistema de poupança”* administrados pelas agências oficiais de fomento, o Projeto fornece elemento de compatibilidade

com a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005 (Lei nº 10.934, de 11/08/04), que inclui entre as prioridades da Caixa Econômica Federal (art. 92, I) 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 infraestrutura urbana e rural”*. Acha-se, portanto, também amparado pela citada norma o dispositivo contido no art. 5º do Projeto sob exame, que sujeita as alocações para “ações de saneamento rural” ao que dispuser a LDO de cada exercício.

A proposição apresenta-se, portanto, adequada quanto à Lei Orçamentária Anual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Quanto à adequação ao Plano Plurianual (aprovado pela Lei nº 10.933, de 11/08/2004, e reformulado pela Lei nº 11.044, de 24/12/2004, em termos genéricos, e pelas Leis nºs 11.043, 11.045, 11.064 a 11.068, 11.070 e 11.071, de dezembro de 2004, e pela Lei nº 11.099, de 2005), verifica-se existir óbice de caráter formal, contido no art. 1º do Projeto, que se refere à criação de “programa” – *“Programa de Financiamento da Casa Própria Rural – PROFICAR”*, termo que denota evidente característica de categoria programática, a ser, portanto, objeto do Plano Plurianual.

Observe-se que, nos termos do que estabelece o art. 167, § 1º, da Constituição Federal: *“Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual ou sem lei que autorize a sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.”*

Ademais, a Lei do Plano Plurianual 2004-2007 (Lei nº 11.044, de 2004, que altera a Lei nº 10.933, de 2004) estabelece, em seu art. 3º, com a 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”* [os parágrafos referidos dizem respeito, essencialmente, a ações orçamentárias].

A apreciação da proposição, no contexto da programação contida no Plano Plurianual do período 2004-2007, coloca em evidência que neste não existe a previsão específica de “programa” com as características enunciadas, ainda que conste daquele Plano a previsão de ações do 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 se destina às “famílias com renda familiar de até cinco salários mínimos”.

Tendo em vista que o limite da renda familiar previsto no Projeto sob exame diverge do estabelecido no Plano Plurianual, propomos, em emenda anexa, de nossa autoria, a modificação da redação original do *caput* do art. 2º do Projeto, de forma a eliminar esta incompatibilidade com o referido Plano.

Cumpre salientar que, no citado programa *“Habitação de Interesse Social”* (código 9991), do PPA, a maior ênfase concentra-se na ação *“Subsídio à Habitação de Interesse Social (MP nº 2.212)”*, com previsão de destinação de R\$ 1,6 bilhão de recursos orçamentários no período.

Em suma: tendo em conta que o “programa” apontado no artigo 1º do Projeto em apreço não se acha expressamente previsto no PPA, a sua inclusão neste ficaria, em princípio, na dependência da aprovação de lei sujeita a rito constitucional específico, ou seja, submetida à prévia apreciação pela Comissão Mista Permanente prevista no art. 166 da Constituição Federal, respeitada a iniciativa do Poder Executivo.

Sob tais circunstâncias, e considerando o caráter inegavelmente meritório da proposição em tela, haveria três alternativas para garantir sua compatibilidade com o Plano Plurianual: a) apresentação de emenda ao Projeto de Revisão do PPA 2004-2007, propondo a criação do programa em questão, bem como da ação correspondente; b) a aprovação de projeto específico, de iniciativa do Poder Executivo, propondo a inclusão do programa no PPA; c) a modificação do texto do art. 1º da proposição, substituindo o termo “programa” por “projeto”, “sistema” ou “plano” e definindo a sua vinculação aos programas e ações do Plano Plurianual.

Dado que o prazo para a primeira alternativa já se acha esgotado, e que a segunda dependeria de iniciativa do Poder Executivo, optamos pela terceira alternativa para tornar o Projeto sob exame compatível com o PPA, apresentando, em anexo, emenda destinada a corrigir a falha formal apontada no seu art. 1º.

Pelo exposto, somos pela adequação orçamentária e financeira da proposição, e, quanto ao mérito, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.159, de 2003, com as duas emendas anexas, de nossa Autoria.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado ENIVALDO RIBEIRO
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.159, DE 2003

Cria o Programa de Financiamento da Casa Própria Rural e dá outras providências.

EMENDA Nº 1

Dê-se ao art. 1º do Projeto a seguinte redação:

“Art. 1º É criado o Projeto de Financiamento da Casa Própria Rural - PROFICAR, destinado ao financiamento da construção, aquisição ou melhoramento de habitação para famílias do meio rural, nos termos desta Lei e do que estabeleçam os programas e demais categorias programáticas do Plano Plurianual.”

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado ENIVALDO RIBEIRO
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.159, DE 2003

Cria o Programa de Financiamento da Casa Própria Rural e dá outras providências.

EMENDA Nº 2

Dê-se ao *caput* do art. 2º a seguinte redação:

“Art. 2º Serão beneficiários do PROFICAR os mini-produtores, os pequenos produtores e os trabalhadores rurais com renda familiar bruta não superior aos limites fixados pelo Plano Plurianual para os programas respectivos.”

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado ENIVALDO RIBEIRO
Relator