

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 20, DE 1999

Dispõe sobre o Sistema de Moradia Popular nas áreas urbanas destinadas aos trabalhadores de baixa renda e dá outras providências.

Autor: Deputado MIRO TEIXEIRA

Relator: Deputado JOSÉ MILITÃO

I - RELATÓRIO

Em abril de 1999, o Ilustre Deputado Miro Teixeira, formalizou proposição com a ementa supra, tendo por objetivo adequar o sistema de habitação para o atendimento preferencial ao segmento da moradia popular, ou seja, aquele orientado para a demanda dos trabalhadores de baixa renda (apontados na justificativa da proposição como aqueles com renda mensal inferior a quatro salários mínimos).

Iniciando sua tramitação como Projeto de Lei Complementar n.º 20, de 1999, foi objeto do seguinte despacho: “*Às Comissões de Desenvolvimento Urbano e Interior, de Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54) e de Constituição e Justiça e de Redação*”.

Remetido, inicialmente, à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, teve apensado o Projeto de Lei Complementar n.º 33, de 1999, de autoria do então Deputado Flávio Arns, que já tramitava tendo a ele apensado o Projeto de Lei Complementar n.º 36, de 1999, de autoria do Deputado Max Rosenmann. Naquela Comissão, foi relatado pela Deputado Gustavo Fruet, cujo

EDFF0C4815 *EDFF0C4815*

parecer, concluindo pela aprovação dessas proposições na forma do Substitutivo que apresentou, foi aprovado pelo Plenário da Comissão em sua reunião de 11 de dezembro de 2002.

Nesta Comissão de Finanças e Tributação, fomos honrados, pelo despacho de 26/04/2005, com a designação para relatá-lo.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do despacho original, cabe à Comissão de Finanças e Tributação, além do exame de mérito, apreciar as proposições (Projetos de Lei Complementar de n.ºs 20, 33 e 36, de 1999, bem como o Substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior – CDUI) quanto à sua adequação orçamentária e financeira, nos termos dos arts. 32, X, h, e 53, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O exame dessas proposições quanto às suas implicações diretas ou indiretas sobre os Orçamentos da União, em particular quanto ao aumento nas despesas ou reduções nas receitas previstas na Lei Orçamentária Anual vigente (Lei n.º 11.100, de 25 de janeiro de 2005), colocou em evidência as seguintes inadequações:

1) Projeto de Lei Complementar n.º 20, de 1999:

a) a previsão, em seu art. 1.º, II, de um subsídio direto, a ser concedido pelo setor público, nas operações de financiamento habitacional feitas por trabalhadores de baixa renda, sem caracterizar esta categoria de trabalhadores, sem apontar os limites anuais e os cálculos do impacto financeiro da medida e sem a indicação das fontes dos recursos orçamentários destinados a tal benefício, que representa encargos adicionais para o Erário. Considerados os dados constantes da justificção, beneficiar-se-iam 4,3 milhões de famílias com redução de 50% dos encargos financeiros (art. 8.º, § 2.º), limitados esses à TJLP (9,75% nos últimos trimestres) mais juros de 6% ao ano em

financiamentos de até 30.000 Ufirs por família. Abstraindo-se do fato de a Ufir ter sido extinta pelo art. 26 da Medida Provisória n.º 2.074-73, de 2000, depois convertida na Lei n.º 10.522, de 2002, época em que representava R\$ 1.064,00, calcula-se que cada um desses financiamentos chegaria a R\$ 31.923,00. Admitindo-se que, na média, os encargos incidissem apenas sobre dois terços desse valor (R\$ 21.282,00), o benefício (50% de 9,75%+6,00%), no primeiro ano, seria de aproximadamente (7,88%), ou seja, R\$ 1.675,95. Assim, na hipótese de que apenas 5% da clientela potencial (215.000 famílias) se valesse do programa, a cada ano, o encargo para o Erário com esse subsídio direto seria de R\$ 360 milhões no primeiro ano, de cerca de R\$ 720 milhões no segundo ano, de R\$ 1,1 bilhão no terceiro ano, ampliando-se, a cada ano, em cerca de R\$ 360 milhões. Na Lei Orçamentária vigente as alocações existentes para subsídios à aquisição de habitações de interesse social (R\$ 450 milhões) acham-se comprometidas com as hipóteses de atendimento previstas na Lei n.º 10.998, de 2004, derivada das Medidas Provisórias de n.ºs 2.212, de 2001, e 200, de 2004, implementadas por processos diversos dos propostos pelo Projeto de Lei Complementar n.º 20, de 1999;

b) a referência, nos arts. 2.º e 3.º, a um “fundo especial” (Fundo para Construção da Moradia Popular), que, nos termos da legislação vigente – em particular da Lei n.º 4.320, de 1964 –, constitui um fundo de natureza orçamentária, que não se acha legalmente criado ou tem a autorização para a sua criação expressamente indicada no texto da proposição. Tal fato é agravado pelo art. 3.º, que promove a vinculação de um fundo especial (típico da administração direta), de obrigatória inclusão nos orçamentos da União (art. 165, § 5.º da Constituição), a uma entidade da administração indireta (Caixa Econômica Federal – CEF);

c) a adoção do pressuposto do emprego de dotações globais, a serem detalhadas por um Conselho de Administração vinculado diretamente à CEF, invadindo prerrogativas do Congresso Nacional de decidir *in concreto* sobre as alocações definidas pelos Orçamentos da União;

d) a atribuição à CEF de competência para definir regras para a constituição do Fundo da Construção da Moradia Popular, claramente

definido como “fundo especial”, quando tais regras, por serem de ordem pública, devem ser estabelecidas na própria lei de instituição do Fundo ou por Ato do Poder Executivo (usualmente Decreto), se assim estabelecido na lei de sua criação.

2) Projetos de Lei Complementar de n.ºs 33 e 36, de 1999:

a) a previsão, em seu art. 3.º, II, de um subsídio direto, a ser concedido pelo setor público, nas operações de financiamento habitacional realizadas por famílias de baixa renda (caracterizadas, no Projeto de Lei Complementar n.º 33, como aquelas com renda inferior a cinco salários mínimos, mas sem caracterização no Projeto de Lei Complementar n.º 36), sem a definição de limites anuais para tais encargos ou de cálculos do impacto financeiro dessa medida, sem a indicação das fontes dos recursos orçamentários destinados a dar cobertura a tal benefício, o que representa encargos adicionais para o Erário, e sem a dotação constante da Lei Orçamentária vigente, já que os recursos nela alocados para subsídios à aquisição de habitações se acham expressamente vinculados ao programa instituído pela Medida Provisória n.º 200, de 2004, convertida na Lei n.º 10.998/04;

b) a referência a um “fundo especial” de natureza financeira (*“Fundo para Aquisição da Habitação Social – FAHS”*), que, nos termos da legislação vigente – em particular da Lei n.º 4.320, de 1964 –, constitui um fundo de natureza orçamentária, que não se acha legalmente criado ou tem a autorização para sua criação expressamente indicada no texto da proposição (cabendo lembrar que o art. 7.º da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005 exige que as dotações sejam detalhadas por unidade orçamentária);

c) a atribuição ao Conselho de Administração do FAHS de competência para aprovar o orçamento de aplicação dos recursos do fundo, retirando do Poder Legislativo a prerrogativa constitucional de deliberar sobre as alocações nos orçamentos da União em consonância com as prioridades e orientações estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício;

d) a previsão da doação de CAH (Certificados para Aquisição de Habitação) com encargos, pelo FAHS, sem a clara demonstração do impacto financeiro dessa disposição, fato que inviabiliza a determinação dos encargos a serem assumidos pelo Erário e das fontes de recursos para o seu custeio, como exige a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101, de 2000) no caso de encargos de duração continuada.

Em relação ao Substitutivo aprovado pela CDUI, não se vislumbra inadequação orçamentária e financeira, visto que a referida proposição tão-somente estabelece, em atendimento ao art. 23, inciso IX e parágrafo único, da Constituição Federal, normas gerais para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no que se refere à habitação. Assim, a proposição não implica, por si só, aumento ou diminuição da receita e da despesa públicas da União.

No que se refere à análise da adequação das proposições às normas da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005, instituída pela Lei n.º 10.934, de 2004, e da Lei do Plano Plurianual, aprovada pela Lei n.º 10.933, de 2004, reformulado pela Lei n.º 11.044, de 2004, em termos genéricos, e por várias outras leis ao nível de programas específicos, o maior problema está no fato de os Projetos de Lei Complementar em análise, à exceção do Substitutivo aprovado na CDUI, anteciparem decisões que cabem, por norma da Lei Maior, ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Isso ocorre, no caso do Projeto de Lei Complementar n.º 20, de 1999, em face da fixação de orientações típicas das políticas de aplicação para a Caixa Econômica Federal, ente que integra o elenco de agências financeiras oficiais de fomento do Governo Federal (vide art. 95 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005), papel reservado pela Lei Maior à lei de diretrizes orçamentárias (art. 165, § 2.º, *in fine*).

Nos casos dos Projetos de Lei Complementar de n.ºs 33 e 36, de 1999, isso se dá pelo fato de estes referirem-se genericamente aos agentes financeiros do SAHS, sem as devidas ressalvas à situação das

instituições que integram o rol de agências oficiais, antecipando disposições que, nesse caso, cabem à lei de diretrizes orçamentárias em cada exercício.

Assim, em razão das inadequações aventadas para os Projetos de Lei Complementar de n.ºs 20/1999, 33/1999 e 36/1999, e, tendo em vista o disposto no art. 10 da Norma Interna da Comissão, considera-se prejudicada a apreciação destas proposições quanto ao mérito.

Em relação ao mérito do Substitutivo aprovado pela CDUI, é importante notar que a proposição permite à União concentrar-se em atividades de coordenação, de difusão de experiências e de prestação de apoio técnico e financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Parece razoável a esta Relatoria que, na forma do Substitutivo da CDUI, sejam incumbidos das atividades de execução os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, pois estes entes estão mais próximos da realidade de cada localidade e, portanto, mais aptos a captar as especificidades de cada região.

Por fim, como bem aponta o nobre Deputado Gustavo Fruet, relator da proposição no âmbito da CDUI, o Substitutivo proposto preocupa-se, também, em garantir o devido suporte jurídico para uma legislação que, no futuro, regule a política nacional de habitação.

Pelo exposto, somos pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira dos Projetos de Lei Complementar de n.ºs 20, 33 e 36, de 1999.

Em relação ao Substitutivo aprovado pela CDUI, somos pela não-implicação orçamentária e financeira da proposição, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado JOSÉ MILITÃO
Relator

ArquivoTempV.doc

EDFF0C4815 *EDFF0C4815*