

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 20, DE 1999

(Apensados: PLP n.º 33 de 1999 e PLP n.º 36 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).

Iniciada 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 Cidadania*”.

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 pelo Deputado Gustavo Fruet, cujo parecer, concluindo pela aprovação das proposições na forma de Substitutivo adotado pela Comissão, em sua reunião de 11 de dezembro de 2002.

64EE369557 *64EE369557*

Durante a tramitação, deu-se o extravio de tais proposições, fato que levou o Deputado Geddel Vieira Lima, atual Presidente deste Colegiado, por intermédio do Requerimento n.º 2.558, de 8 de março de 2005, a solicitar que o PLP n.º 20, de 1999, fosse objeto de reconstituição. O requerimento foi deferido pelo Presidente da Câmara dos Deputados em despacho de 21/03/2005.

Retomada a tramitação da proposição principal (PLP n.º 20-A, de 1999) e de seus apensos nesta Comissão de Finanças e Tributação, em 31/03/2005, como PLP n.º 20-A, de 1999, fomos honrados com a designação para relatar a matéria.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do despacho original, cabe à Comissão de Finanças e Tributação, além do exame de mérito, apreciar os 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.

De plano, o exame das proposições quanto às suas implicações diretas ou indiretas em aumento na despesa pública ou em reduções na receita pública, colocou em evidência as seguintes inadequações particularmente no que diz respeito à proposição principal e seus apensos:

1) no 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.

Deixando de lado o fato da UFIR ter sido extinta pelo Art. 28 da Medida Provisória n.º 2.074-73. de 27/10/2000. depois convertida na Lei n.º

10.822. de 19/07/2002, época * em que essa unidade tinha o valor de R\$ 1.064,00, cada um desses financiamentos chegaria a R\$ 31.923,00.

Considerados os dados constantes da justificação, beneficiar-se-iam 4,3 milhões de famílias com redução de 50% dos encargos financeiros (art. 8.º, § 2.º), limitados à TJLP (9,75% nos últimos trimestres) mais juros de 6% ao ano em financiamentos de até 30.000 UFIR por família. Abstraindo-se do fato de a UFIR ter sido extinta em 27 de outubro de 2000, conforme o disposto no parágrafo único do art. 6º da Medida Provisória n.º 2.074-73/00, mantido na conversão da MP pela Lei n.º 10.522, de 2002, época em que representava R\$ 1.064,00, chega-se ao valor acima mencionado dos financiamentos, de 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.

As alocações orçamentárias correntes 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 da conversão 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, ao 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 constitucionais indelegáveis 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, se assim estabelecido na lei de sua criação.

2) nos Projetos de Lei Complementar de n.º 33 e 36, de 1999 (de teor muito semelhante):

a) a previsão, em seu art. 3.º, II, de um subsídio público direto 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 orçamentárias, e sem a dotação na 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 ao “*Fundo para Aquisição da Habitação Social – FAHS*”, de natureza financeira, que, nos termos 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. Cabe lembrar que as leis de diretrizes orçamentárias têm exigido sistematicamente que as dotações sejam detalhadas por unidade orçamentária;

c) a atribuição ao Conselho de Administração do FAHS de competência para aprovar o orçamento do Fundo, retirando do Poder Legislativo a prerrogativa constitucional de deliberar sobre as destinações de recursos nos orçamentos da União;

d) a previsão da doação, por meio de Certificados para Aquisição de Habitação – CAH, com encargos, pelo FAHS, sem a clara demonstração do impacto financeiro, fato que inviabiliza a determinação dos encargos e das respectivas fontes orçamentárias para o seu custeio, tratando-se de encargos de duração continuada (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Em suma, diante das considerações até aqui feitas, os maiores equívocos dos Projetos de Lei Complementar sob exame dizem respeito ao fato de anteciparem decisões que cabem, por norma da Lei Maior, ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Isso ocorre, por exemplo, no caso do Projeto de Lei Complementar n.º 20, de 1999, na fixação de orientações típicas das políticas de aplicação para a Caixa Econômica Federal, no contexto das agências financeiras oficiais de fomento, reservada, pela Constituição Federal, à lei de diretrizes orçamentárias.

O mesmo se verifica nos Projetos de Lei Complementar de n.ºs 33 e 36, de 1999, ao se referirem 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.

Devemos reconhecer, nada obstante, que tais impropriedades foram apontadas, em maior ou menor grau, no alentado parecer do ilustre Deputado Gustavo Fruet, na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior - CDUI, razão pela qual a matéria recebeu total reformulação através do Substitutivo apresentado pelo mencionado Relator, que mereceu o reconhecimento unânime de seus pares naquele Colegiado.

Em relação, então, ao Substitutivo aprovado pela CDUI, não se vislumbra qualquer 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.

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, mais aptos a captar as especificidades de cada região, bem como o Distrito Federal e os Municípios, dado o fato de estarem mais próximos da realidade das famílias a serem beneficiadas.

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.

É verdade que matéria semelhante foi aprovada recentemente pela Lei n.º 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e o Conselho Gestor do FNHIS. Nunca demais lembrar que a mencionada lei resultou do primeiro projeto de lei de iniciativa popular, aperfeiçoado nesta Casa, num trabalho conjunto da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior – CDUI e desta Comissão de Finanças e Tributação.

Tendo em vista que, regimentalmente, o exame da juridicidade da matéria cabe à douta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, deixamos de nos pronunciar sobre a pertinência da tramitação da

matéria aqui analisada, em face do que dispõe a Lei n.º 11.124, de 16 de junho de 2005.

Pelo exposto, somos pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira dos Projetos de Lei Complementar de n.ºs 20, 33 e 36, de 1999, na forma do Substitutivo adotado pela CDUI. No mérito, somos pela aprovação dos Projetos de Lei Complementar de n.ºs 20, 33 e 36, de 1999, igualmente na forma do Substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior.

Sala da Comissão, em de de 2005.

DEPUTADO JOSÉ MILITÃO
Relator

ArquivoTempV.doc

64EE369557 *64EE369557*