



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 7.016-B, DE 2002

(Do Sr. Dr. Evilásio)

Dispõe sobre a destinação de recursos orçamentários da União para moradia popular; tendo pareceres: da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, pela aprovação, com emenda (relator: DEP. ARY VANAZZI); e da Comissão de Finanças e Tributação, pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária (relator: DEP. CORIOLANO SALES).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO; E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54)

APRECIACÃO:

Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões - art. 24, II

S U M Á R I O

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior:

- parecer do relator
- emenda oferecida pelo relator
- parecer da Comissão
- voto em separado

III – Na Comissão de Finanças e Tributação:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei tem como objetivo garantir recursos mínimos da União para aplicação em programas habitacionais destinados à moradia popular.

Art. 2º A União aplicará anualmente, no mínimo, 1% (um por cento) de seu orçamento, excluídos os recursos de operações de crédito, no custeio de programas habitacionais, a fundo perdido, destinados a famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos.

Parágrafo único. Os recursos de que trata o *caput* poderão atender, além da construção de novas moradias, a projetos de implantação de infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos, regularização fundiária e a outras ações relacionadas aos interesses da população contemplada por esta lei.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Entre os efeitos perversos do processo acelerado de urbanização do País nas últimas décadas destacam-se as insuficientes condições de moradia, especialmente nas periferias de nossas cidades de maior porte, espaço urbano onde se concentra a parte mais expressiva do fluxo migratório originário do campo e das pequenas cidades.

Podemos afirmar que há entre os especialistas nas questões urbanas muitos que associam o aumento da violência nas grandes cidades brasileiras à precariedade em que vive a população mais pobre, forçada, pela forma desigual de inserção no mercado formal de trabalho, a conviver em áreas desprovidas de infra-estrutura e serviços públicos, quer seja em favelas, como em mocambos e palafitas, sempre em condições provisórias.

Segundo a percepção das autoridades e estudiosos do problema habitacional, conforme informa o conceituado jornal “ O Estado de São

Paulo” em recente reportagem sobre o assunto, o País convive com um déficit habitacional da ordem de 6 (seis) milhões de residências, das quais 85% estão concentradas na população de baixa renda, que, já se reconhece, não tem meios financeiros para pagar prestações da casa própria.

Desse modo, estamos sugerindo implantar um programa permanente de subsídio à moradia popular, transparente e recorrente no âmbito do orçamento federal, com recursos assegurados a cada ano, na forma como estamos propondo no presente projeto de lei.

Pelas razões expostas, conclamamos os nosso Pares a apoiar esta iniciativa, convictos de que ela reflete a opinião majoritária dos membros desta Casa.

Sala das Sessões, em 20 de junho de 2002 .

Deputado EVILÁSIO FARIAS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR

I – RELATÓRIO

Vem para análise desta Comissão o projeto de lei de autoria do nobre Deputado Evilásio Farias que pretende assegurar que a União aplique anualmente, no mínimo, um por cento de seu orçamento, excluídos os recursos de operações de crédito, no custeio a fundo perdido de programas habitacionais destinados a famílias com renda mensal de até três salários mínimos. Prevê que os recursos poderão atender, além da construção de novas moradias, a projetos de implantação de infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos, regularização fundiária e a outras ações relacionadas aos interesses da população beneficiada.

Em sua Justificação, o Autor da proposição destaca que o déficit habitacional está concentrado na parcela da população que não tem meios financeiros para pagar prestações da casa própria, situação que impõe a

implantação de “um programa permanente de subsídio à moradia popular, transparente e recorrente no âmbito do orçamento federal, com recursos assegurados a cada ano”. Os recursos previstos em sua proposta seriam aplicados com essa finalidade.

Aberto o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto de lei nesta Câmara Técnica.

É o meu Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O histórico das ações governamentais no setor habitacional é marcado por um permanente descompasso entre intenção e resultado. Não se tem conseguido que os programas implantados beneficiem quem realmente deve ser beneficiado, por uma razão fundamental, qual seja, os recursos direcionados ao setor, em sua maioria, têm caráter oneroso, e a parcela da população na qual se concentram as carências habitacionais não tem como arcar com as exigências inerentes a contratos de financiamento lastreados apenas nesse tipo de recurso. Impõe-se, assim, a concepção e manutenção de uma política permanente de subsídios governamentais para habitação popular, como bem enfatizado pelo ilustre Deputado Evilásio Farias. O movimento pela moradia popular tem lutado, há anos, para que seja instituída, em nível federal, uma política consistente com esse escopo.

Pelos debates ocorridos no âmbito do Projeto de Lei nº 2.710, de 1992, de iniciativa popular, sobre a possibilidade de estabelecimento, numa lei comum, da obrigação de aplicação de um percentual determinado dos recursos orçamentários da União em habitação, temo que o Projeto de Lei nº 7.016, de 2002, vá enfrentar problemas na análise de sua admissibilidade pelas comissões subsequêntes, por trazer matéria típica da legislação orçamentária ou mesmo de Emenda à Constituição. A análise da CDUI, contudo, deve focar apenas aspectos de mérito, e não problemas orçamentários ou constitucionais eventualmente existentes no projeto, que apenas podem ser confirmados, ou não, pelas comissões competentes.

No que se refere exclusivamente a seus aspectos de mérito, o conteúdo da proposição em tela merece total apoio. Assegurar um fluxo permanente

de recursos orçamentários para o setor é condição básica para a implantação de uma política de subsídios digna de merecer essa denominação. Deve-se ter presente que as ações do Poder Executivo federal no campo da habitação jamais gerarão os efeitos esperados, se não forem garantidos subsídios para a baixa renda.

A título de aperfeiçoamento, sugiro que o parágrafo único do art. 2º do projeto seja mais detalhado, ou melhor, seja adequado ao conteúdo sobre os tipos de ações passíveis de receber recursos previsto no texto mais recente acordado para o substitutivo ao PL 2.710/92.

Diante do exposto, sou pela aprovação do Projeto de Lei nº 7.016, de 2002, com a emenda aqui apresentada.

É o meu Voto.

Sala da Comissão, em 02 de julho de 2003.

Deputado Ary Vanazzi
Relator

EMENDA DO RELATOR

Substitua-se o parágrafo único do art. 2º da proposição em epígrafe pelos seguintes §§ 1º, 2º e 3º:

“Art. 2º

“§ 1º Os recursos de que trata o *caput* serão destinados a ações que contemplem:

I – aquisição, construção, conclusão e melhoria de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;

II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;

III – urbanização, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas como de interesse social;

IV – implantação de saneamento básico, infra-estrutura urbana e equipamentos complementares aos programas habitacionais;

V – aquisição de materiais para construção e reforma de moradia;

VI – intervenção em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, recuperando ou produzindo imóveis para fins habitacionais de interesse social;

VII – produção e aquisição de imóveis para locação social, incluindo o arrendamento residencial;

VIII – pesquisas voltadas ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de tecnologias com vistas à melhoria da qualidade e à redução dos custos das unidades habitacionais.

“§ 2º Admite-se a aquisição de terrenos vinculada à implantação de projetos habitacionais.

“§ 3º A aplicação dos recursos de que trata esta Lei, em áreas urbanas, submeter-se-á à política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor de que trata o Capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, ou, no caso de Municípios excluídos dessa obrigação legal, em legislação equivalente.”

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado Ary Vanazzi
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou o Projeto de Lei nº 7.016/2002, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Ary Vanazzi.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Maria do Carmo Lara - Presidente, Terezinha Fernandes - Vice-Presidente, Ary Vanazzi, Claudio Cajado, Dr. Evilásio, Durval Orlato, Perpétua Almeida, Ronaldo Vasconcellos, Ronivon Santiago, Simplício Mário, Walter Feldman, Zezéu Ribeiro, Eduardo Sciarra, Gustavo Fruet, Luiz Carreira, Mário Negromonte, Pedro Fernandes, Philemon Rodrigues e Roberto Gouveia.

Sala da Comissão, em 1 de outubro de 2003.

Deputada MARIA DO CARMO LARA
Presidente

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO CLÁUDIO CAJADO

Assim como o ilustre Relator, concordo com o espírito que norteia a proposição em tela.

A preocupação em se garantir que recursos não falem para a construção de novas moradias, para projetos de implantação de infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos, regularização fundiária e outras ações relacionadas aos interesses da população, são aspectos meritórios e de grande importância.

No entanto, há uma inconstitucionalidade quando não prevê dotação na Lei Orçamentário Anual (LOA) para referida despesa, ficando, portanto, sem possibilidade de execução.

Além disso, sou contra a vinculação de receitas sem prazo determinado, manobra esta que é extremamente prejudicial aos Governadores e, principalmente, aos Prefeitos.

Diante dessa realidade, há de ficar claro que, como mesmo diz o relator em seu voto: o Projeto de Lei 7.016/02, irá enfrentar problemas na análise de sua admissibilidade pelas comissões subseqüentes, por trazer matéria típica da legislação orçamentária e constitucional. Portanto, em função dos motivos expostos, apesar da concordância no que tange ao mérito, marco minha posição contrária acerca dos procedimentos orçamentários ou constitucionais existentes. É o meu voto.

Sala da Comissão, em 01 de Outubro de 2003.

Deputado **Cláudio Cajado**

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

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 substitui 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.

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 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 02 de junho de 2005.

Deputado CORIOLANO SALES

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu, unanimemente, pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 7.016-A/02, nos termos do parecer do relator, Deputado Coriolano Sales.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Geddel Vieira Lima, Presidente; Eduardo Cunha, Luiz Carlos Hauly e Carlito Merss, Vice-Presidentes; Armando Monteiro, Coriolano Sales, Delfim Netto, Enivaldo Ribeiro, Félix Mendonça, Fernando Coruja, Francisco Dornelles, João Magalhães, José Carlos Machado, José Militão, José Pimentel, Luiz Carreira, Max Rosenmann, Moreira Franco, Mussa Demes, Nazareno Fonteles, Osório Adriano, Roberto Brant, Vignatti, Wasny de Roure, André Figueiredo, Antonio Cambraia, Nelson Bornier e Tarcísio Zimmermann.

Sala da Comissão, em 14 de setembro de 2005.

Deputado GEDDEL VIEIRA LIMA

Presidente

FIM DO DOCUMENTO
