

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.361, DE 2004

Institui o Programa de Habitação de Interesse Social – PHIS – e define os critérios de utilização dos recursos da poupança popular, como instrumentos da política habitacional.

Autor: Deputado GUSTAVO FRUET

Relator: Deputado MAX ROSENMANN

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em questão objetiva instituir o Programa de Habitação de Interesse Social – PHIS para facilitar a aquisição da habitação. Nesse sentido, tendo como principais fontes de recursos os depósitos de poupança, mediante encaixes obrigatórios ao programa, e os depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, reorganiza os critérios de utilização dos recursos da poupança e reestrutura as futuras carteiras imobiliárias das instituições financeiras. A proposição também define que o percentual de recursos de poupança para aplicação com taxas livres (ou seja, fora do âmbito do PHIS) não poderá ser superior a 10% dos recursos arrecadados, por instituição. Com relação aos empréstimos para os mutuários, a iniciativa em tela estabelece os critérios que prevalecerão nessas contratações, os encargos, os planos de amortização, os prazos para a construção das unidades, bem como os tipos de

materiais a serem nelas empregados. Ainda, como incentivo à aquisição da moradia, a proposta estabelece, para o mutuário, isenção dos juros contratuais por período igual ao estipulado para a devolução do empréstimo pelo empreendedor, no âmbito do PHIS, prazo este nunca inferior a 24 meses. Para as unidades habitacionais destinadas à população com renda inferior a 5 salários mínimos, também como incentivo, estabelece a extensão dos prazos máximos de financiamento e de isenção de juros, que poderão chegar a 5 anos. Como condição para se habilitar aos benefícios do PHIS, o pretendente deverá declarar não ser proprietário de outro imóvel residencial nem ter sido compromissário comprador, adquirente ou mutuário do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, nos últimos cinco anos. Sem prejuízo do processo penal respectivo, a falsidade dessa declaração ensejaria a imediata execução judicial da dívida, pelo valor do saldo devedor existente. Quanto às instituições financeiras, fica estabelecido que, se o rendimento das respectivas carteiras imobiliárias superar a taxa de 12% ao ano, pelo menos 50% do valor excedente, a critério da autoridade monetária, deve ser direcionado a encaixes obrigatórios junto ao PHIS ou ser objeto de recolhimento compulsório, ficando vedado, contudo, o cômputo desse valor para o atendimento dos percentuais de encaixe obrigatório de recursos exclusivos dos depósitos de poupança. Como regra de transição, pelo prazo de 3 anos contados da entrada em vigor do PHIS, é facultado à autoridade monetária permitir que parte dos recursos desse novo programa seja direcionada ao financiamento de habitações com taxas livres, para compensar as instituições financeiras do subsídio dado pelo projeto aos mutuários, na forma de isenção de juros. Finalmente, fica definido na proposição que, a partir da data em que passará a vigorar, fica vedada a utilização de recursos da poupança e do FGTS no atual SFH.

Segundo o autor, em síntese, como justificção, é necessário “estabelecer-se uma nova política de financiamentos, baseada no conceito da participação responsável de todos os envolvidos”.

Apreciado, na legislatura passada, pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, o Projeto de Lei nº 3.361, de 2004, foi aprovado com substitutivo. Ainda na legislatura passada, não chegou a ser apreciado na Comissão de Finanças e Tributação tendo sido regimentalmente arquivado.

Na atual legislatura, o projeto de lei em questão foi desarquivado, em 28 de março de 2007, reiniciando sua tramitação nesta Comissão, onde, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II - VOTO DO RELATOR

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 desta Casa.

Nesse sentido, o exame do Projeto de Lei nº 3.361, de 2004, bem como do substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, quanto às suas implicações diretas ou indiretas sobre os Orçamentos da União, em especial a LOA/2007 (Lei nº 11.451, de 07 de fevereiro de 2007) e à sua compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2007 (Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006) e com o Plano Plurianual (Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, reformulada pelas Leis nºs 11.044, de 24/12/2004, e 11.450, de 7 de janeiro de 2007, em termos genéricos, e pelas Leis nºs 11.043, 11.045, 11.064 a 11.068, 11.070, 11.071, 11.099, entre outras, ao nível de programas específicos), colocou em evidência a existência de várias inadequações, quais sejam:

a) na proposição original:

1. a instituição, pelos seus arts. 1º e 2º, de “programa” de caráter público, invadindo competência reservada ao Plano Plurianual. Consoante se depreende do art. 165, § 1º, da Constituição, não cabe à lei ordinária predefinir conteúdo reservado ao PPA. Ademais, a Lei nº 11.044, de 2004, que altera a Lei nº 10.933, de 2004, que institui o Plano Plurianual 2004-2007, estabelece, em seu art. 3º, pela nova redação dada ao art. 5º da Lei nº 10.933, que *“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”*. Observamos que tais parágrafos são relativos, essencialmente, a ações orçamentárias. Tal situação não foi alterada pelos ajustes posteriores na lei do PPA. Tendo em conta que o PHIS – especificamente caracterizado como “programa” - não se acha previsto no PPA, a sua inclusão neste depende de lei que seja objeto de iniciativa do Poder Executivo e que derive de projeto de revisão anual ou de projeto específico, condições essas sujeitas a rito constitucional específico, ou seja, à prévia apreciação pela Comissão Mista Permanente prevista no art. 166 da Constituição;

2. a antecipação de políticas reservadas pelo art. 165, § 2º, *in fine*, da Constituição à Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao predefinir, no seu art. 5º, § 2º, os índices de correção e de juros a serem cobrados pelas instituições financeiras em geral, inclusive pela mais expressiva delas no mercado imobiliário, a Caixa Econômica Federal,

instituição claramente enquadrada pelo art. 99 da LDO/2007 como “agência financeira oficial de fomento”;

3. a previsão, pelos arts. 8º e 9º, em favor dos mutuários, a título de incentivo à adesão ao PHIS, de isenção dos juros, pelo período de 2 a 5 anos, sem estabelecer a quem caberá a cobertura desse encargo imposto às instituições financeiras caso o seu custo não possa ser “coberto” pela “composição da carteira imobiliária”, em claro conflito com o que fixa o art. 100 da LDO/2007, que estabelece: “*Os encargos dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas agências (financeiras oficiais de fomento) não poderão ser inferiores aos respectivos custos de captação e de administração, ressalvado o previsto na Lei nº 7.827, de 27/09/1989.*” Lembramos que a Lei nº 7.827/89 cria e regulamenta os fundos constitucionais de investimento no setor produtivo, previstos no art. 158 da Constituição Federal e relativos às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

4. a instituição, pelas normas dos arts. 10 e 11, de possíveis passivos que teriam de ser cobertos, posteriormente, pelo Erário (instituidor dessa norma de ordem pública). Esses passivos decorrem da possibilidade de parte dos mutuários, pelas limitações fixadas pelo artigo, virem a falecer antes de promover a extinção da dívida ou de se tornarem incapazes de cumprir seus compromissos em função de desemprego ou pelo achatamento dos seus rendimentos na inatividade. Nesse caso, a inadequação orçamentária se dá em duas vertentes: a) pela inexistência de previsão na lei orçamentária vigente de dotações para tal finalidade; b) pelo conflito com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda a criação de novas despesas – sobretudo as de duração continuada -- sem previsão de fontes específicas para o seu custeio. Observe-se que, segundo os cálculos constantes do Voto do Relator da proposição no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Urbano, o impacto orçamentário dos benefícios articulados pela proposição chegariam a R\$ 729 milhões no primeiro exercício, com incremento médio de 20% nos dois exercícios subseqüentes;

b) no Substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano:

1. a instituição, pela norma do art. 16, I, de benefício fiscal em montante não determinado (embora limitado a R\$ 2.000,00 por exercício e contrato), sem a indicação de fonte compensatória válida, visto que a “Reserva de Contingência” não constitui, propriamente, uma fonte de recursos, mas uma reserva com fins específicos. Pelo art. 91 do Decreto-Lei nº 200/67, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.763/80, encontra-se estabelecido que “*Sob a denominação Reserva de Contingência o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado órgão ... programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para a abertura de*

créditos adicionais.” Note-se que essa lei faculta, sem obrigar, a sua inclusão na lei orçamentária anual. Embora essa situação tenha sido em parte mudada pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC nº 101/00), importa observar que o art. 5º, III, da LRF possui duas singularidades: a) obriga a que o projeto de lei orçamentária anual contenha reserva de contingência, mas não obriga que a lei orçamentária anual a mantenha; b) atribui à lei de diretrizes orçamentárias a competência para definir – com base na receita corrente líquida – seu montante e forma de utilização, sobretudo para o “*atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.*” Logo, ao predefinir a destinação de recursos da reserva de contingência, a proposição invade área normativa reservada pela LRF à lei de diretrizes orçamentárias, além de não cumprir o que determina a LRF no tocante à instituição de benefícios fiscais, articulando benefícios que acarretam reduções nas receitas fiscais da União, Estados e Municípios (deduções no Imposto de Renda afetam as três esferas);

2. igual raciocínio prevalece para a norma do art. 16, II, que institui benefício fiscal em favor dos agentes financeiros sem apropriada fonte de compensação à perda de receita para o Erário;

3. quanto ao parágrafo único do inciso II do art. 16, o nosso entendimento é de que a sua sistematização de valores imponderáveis, sem definição de prazos mínimos ou máximos, resulta numa fórmula que pode implicar situação de grande permissividade, com riscos potenciais para o Erário e constituição de situação de privilégios especiais em relação às formas habituais de resolução dos contratos de financiamento imobiliário.

Quanto ao Plano Plurianual, o substitutivo não apresenta problemas de compatibilidade por não tratar da estruturação de programas ou da articulação de estratégias e prioridades.

Pelo exposto, **somos pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 3.361, de 2004, em relação à Lei Orçamentária Anual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual; pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, em relação à Lei Orçamentária Anual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias; pela não implicação do Substitutivo em relação ao Plano Plurianual, ficando prejudicada, tendo em vista o disposto no art. 10 da Norma Interna desta Comissão de Finanças e Tributação, a apreciação de ambas as proposições quanto ao seu mérito.**

Sala da Comissão, em de de 2007.

DEPUTADO MAX ROSENMANN
Relator