



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.249, DE 2003

(Apensados: PL's nºs 1.466/03, 4.216/04 e 4.930/05)

"Torna obrigatória a construção de prédios destinados ao ensino fundamental e de praças de esporte nos conjuntos habitacionais construídos para população de baixa renda."

Autor : **Deputado CARLOS NADER**

Relator : **Deputado PEDRO NOVAIS**

I - RELATÓRIO

Em junho de 2003, o Ilustre Deputado CARLOS NADER, formalizou proposição com a ementa supra, tendo por objetivo equipar os conjuntos habitacionais construídos com financiamentos regidos pelo Sistema Financeiro da Habitação, para a população de baixa renda, com prédios escolares e praças de esporte.

Segundo o despacho inicial, de 25/06/2003, a proposição foi remetida "Às Comissões de Desenvolvimento Urbano e Interior; Educação, Cultura e Desporto; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Redação (art. 54 RICD) – Art. 24, II".

Remetida à Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), em 07/07/2003, teve, durante a sua apreciação por esse órgão – no período 07/2003 a 04/2005 –, apensados os Projetos de Lei nºs 1.466, de 2003, e 4.930, de 2005, ambos de autoria do Deputado Carlos Nader, bem como o Projeto de Lei nº 4.216, de 2004, de autoria do Deputado Lincoln Portela. A matéria, cuja apreciação foi atribuída, desde início de sua tramitação nessa Comissão, ao Deputado PASTOR FRANKEMBERGEN, só foi ultimada em 2005, quando o voto deste, pela aprovação dessas proposições, na forma do substitutivo que propôs, foi aprovado, com complementação de voto, por unanimidade, na reunião de 13 de abril de 2005.

Segundo para a Comissão de Educação e Cultura, em 14/4/2005, teve ali designado, como Relator, a Deputada FÁTIMA BEZERRA, a qual, apreciando as várias proposições (PLs nº 1.249/2003, 1.466/03, 4.216/04, 4.930/05, bem como o substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano), concluiu pela aprovação dos projetos de lei supra na forma do substitutivo que propôs, elaborado a partir do substitutivo aprovado pela CDU e em substituição a tal proposição, de modo a atender orientações fixadas pela LDB e outros imperativos. Esse voto foi aprovado, por unanimidade, pelo Plenário da Comissão, em sua reunião de 7/12/2005.

Recebido na Comissão de Finanças e Tributação, foi relatada pelo Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO, com base na designação pelo Presidente da Comissão, datada de 08/03/2006,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

sendo que seu parecer, pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira da proposição (bem como de seus apensados e substitutivos) não chegou a ser apreciado pelo Plenário da Comissão.

Finda a Legislatura a proposição foi, nos termos regimentais, remetida ao arquivo. Não obstante, teve pedido o seu desarquivamento, pelo Requerimento nº 37/2007, do Deputado LINCOLN PORTELA, o qual foi deferido pela Presidência da Casa, em 09/03/2007.

Retomando sua tramitação, teve reaberto o prazo para emendas, no período de 23/04/2007 a 03/05/2007, o qual findou com a apresentação de uma só emenda, de autoria da Deputada SOLANGE AMARAL.

Não tendo prosperada a apreciação da proposição no decorrer de 2007, tive a honra de ser designado para relatá-la, em substituição ao Relator anteriormente designado, pelo despacho, de 10/04/2008, do Presidente da Comissão.

II – VOTO

Nos termos do despacho original, cabe à Comissão de Finanças e Tributação, além do exame de mérito, quando for o caso, 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 que envolve avaliar a sua compatibilidade com a lei orçamentária anual vigente, com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual.

O exame das várias 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 (Lei nº 11.897, de 2008), evidenciou as seguintes inadequações:

a) PLs nº 1.249, de 2003, 1.466, de 2003, 4.216, de 2004, e Emenda nº 1, de 2007:

- 1) a previsão, no art. 1º desses projetos, de encargos (custos) adicionais para os projetos de investimentos (obras do setor público) e/ou de inversões financeiras (empréstimos por agentes financeiros oficiais para projetos habitacionais), sem previsão de quem arcará com esse ônus. Além disso, o projeto é silente em relação aos custos de operação e manutenção das instalações definidas nos PLs (prédios escolares, creches e/ou quadras esportivas), os quais, como se sabe, envolvem despesas contínuas no tempo e bastante elevadas. Nesse caso, por ser a lei um ato mandatório, incumbe ao Poder Público que institui os benefícios (no caso, a União) arcar com os custos respectivos, salvo disposto de outra forma no texto legal respectivo, o que não ocorre no presente caso;
- 2) o fato dessas proposições instituírem – embora sem o indicar claramente – despesas de caráter continuado com o funcionamento das escolas, creches e quadras desportivas (construídas em acatamento às normas de seus artigos), sem observar as exigências dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF). O desrespeito a tais preceitos legais ocorre, sobretudo, pelo fato



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

dos projetos de lei não se acharem acompanhados das requeridas estimativas dos custos anuais dos serviços, nem, de indicações concretas da origem dos recursos que serão utilizados para o custeio dos serviços;

- 3) o fato das Leis Orçamentárias da União não preverem, em nenhum dos últimos exercícios, recursos para a manutenção e/ou operação de escolas do ensino fundamental construídas em empreendimentos habitacionais (até pelo fato dessa obrigação ser, por imperativo constitucional, responsabilidade municipal), devidamente observado que os recursos do FUNDEF ou do FUNDEB não se prestam à cobertura desse tipo de gastos, mas sim, à complementação dos recursos dos municípios cujos coeficientes de gasto por alunos o justifique.

b) PL nº 4.930, de 2005:

- 1) a previsão, no art. 1º do projeto, de encargos (custos) adicionais para os projetos de investimentos em empreendimentos habitacionais por ente da administração direta ou indireta do setor público sem uma clara previsão de quem arcará com as despesas inerentes à construção das creches (citadas nesse mesmo artigo) e das unidades sanitárias (que só aparecem no art. 2º), embora o art. 2º, II, atribua a um genérico “poder público” tal responsabilidade;
- 2) embora o projeto, pelo seu art. 4º, faça menção à manutenção de tais unidades – cujo custo anual tende a ser superior ao da construção e equipamento –, situa a responsabilidade dos Estados e Municípios como facultativa (“*poderá ficar sob a responsabilidade do Poder Executivo Municipal ou Estadual*”) e condicionada à celebração de “*convênio com o Poder Executivo Federal*”, indicando, portanto, tratar-se de responsabilidade do Governo Federal. Ocorre que nos Orçamentos da União não existem dotações específicas para tanto;
- 3) o fato da proposição instituir – embora sem indicá-lo claramente – despesas de caráter continuado com o funcionamento das creches e unidades sanitárias (construídas em acatamento às normas de seus artigos), sem observar as exigências dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF). Como se pode verificar, o projeto de lei não se acha acompanhado das requeridas estimativas dos custos anuais dos serviços, nem, tampouco, da explicitação da origem dos recursos que serão utilizados para o seu custeio.

c) Substitutivo aprovado pela CDU (com complementação de voto):

- 1) embora referenciando melhor o texto legal ao vinculá-lo ao “Estatuto das Cidades” (Lei nº 10.257, de 2001), a proposição fixa as responsabilidades de modo vago ao deixar de observar que muitos dos empreendimentos habitacionais – até por orientação do citado Estatuto – são realizados por meio de processos de cooperação entre os vários níveis de Governo. Nesse caso, como no das demais proposições (PL nº 1.249, de 2003, e apensados), não há no projeto qualquer preocupação com os custos de manutenção e operação dos serviços respectivos, que, por definição, são de caráter continuado;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

- 2) ao envolver novos gastos, mais do que isso, despesas de caráter continuado, o projeto deveria ter observado as exigências dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, em particular, quanto à apresentação de estimativas dos custos anuais desses serviços – no ano em que a nova lei deva entrar em vigor e nos dois subsequentes – e à explicitação da origem dos recursos que serão utilizados para o seu custeio.

d) Substitutivo aprovado pela Comissão de Educação e Cultura (CEC):

- 1) embora aprimorado em relação à proposição da CDU, inclusive por impor várias limitações objetivas aos benefícios (restringindo-os aos empreendimentos “*de grande porte destinados à população de baixa renda*”; aos financiados por entes do setor público; e aos casos não atendidos pelas hipóteses dos incisos I e II do art. 1º), o substitutivo não equaciona a questão da operação e manutenção dos serviços considerados (novas creches, escolas e praças esportivas), os quais, no mais das vezes, não são providos por absoluta impossibilidade do ente municipal, seja por falta de recursos financeiros, seja por ter atingido o limite de gastos com pessoal fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 2) na medida em que as normas articuladas pela proposição envolvem a geração de novas despesas, de caráter continuado, o substitutivo deveria ter observado as exigências dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, em particular, quanto às estimativas dos custos anuais dos serviços e explicitação da origem dos recursos a serem utilizados em seu custeio;
- 3) adicionalmente, cumpre considerar que determinadas fontes de financiamento de empreendimentos habitacionais são regidas por normas específicas – como é o caso dos recursos do FGTS – situação em que, pelos imperativos das Leis Complementares nºs 95 e 107, seria questionável a aceitabilidade da norma genérica articulada pelo § 2º do art. 2º do Substitutivo, em lugar da expressa alteração no texto das leis respectivas ou da indicação das situações especiais.

No que se refere à LDO relativa ao exercício de 2009 (Lei nº 11.768, de 14/08/2008), embora as proposições em análise, com o seu objeto de melhor equipamento dos projetos habitacionais (por visar dotá-los de escolas, creches, quadras desportivas e/ou unidades sanitárias) se coadune com a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento, em especial, com as fixadas pelo Art. 91, I, para a Caixa Econômica Federal, ou seja: “*redução do déficit habitacional e melhoria nas condições de vida das populações mais carentes ... via financiamentos a projetos habitacionais de interesse social ...*” e seu propósito se coadune com várias das prioridades e metas constantes do Anexo I da LDO/2009, as suas disposições não se coadunam com o Art. 120 dessa Lei, que estabelece:

“Art. 120. Os projetos de lei e medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2009 deverão estar acompanhados de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2009 a 2011, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação”

Como se acha apontado nos itens precedentes, as várias proposições (PLs nºs 1.249 e 1.466, de 2003, nº 4.216, de 2004, nº 4.930, de 2005, bem como os substitutivos da CDU e



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

CEC e a Emenda nº 1, de 2007) envolvem a criação de novas despesas para o Poder Público (manutenção e operação das novas unidades de ensino/saúde/desporto instaladas nos empreendimentos habitacionais), situação em que, segundo determina o art. 120 da LDO/2009, tais proposições deveriam estar acompanhadas de estimativas dos seus efeitos para cada um dos exercícios do período 2009 a 2011. Além disso, tais proposições antecipam conteúdo atribuído pela Lei Maior às LDOs, na medida em que definem políticas de aplicação a serem observadas pelas agências financeiras oficiais de fomento.

No que se refere à análise da adequação dessas proposições às normas da Lei do Plano Plurianual para o período 2008-2011 (PPA), aprovado pela Lei nº 11.653, de 07/04/2008, o maior problema está no fato desses projetos de lei, bem como dos substitutivos aprovados pelas Comissões de Desenvolvimento Urbano (CDU) e Educação e Cultura (CEC), englobarem numa só programação, ações pertinentes a várias áreas de Governo e programas específicos, ou seja, combinarem, sem devida previsão no Plano Plurianual, ações típicas de programas relativos à Habitação, à Saúde, à Educação e ao Desporto em programações integradas. Além de outras implicações, cabe observar que as ações relativas a algumas dessas áreas contam com diferentes fontes de financiamento, envolvendo, no caso das relativas à saúde e à educação, instrumentos especiais como os Fundos de Saúde e o FUNDEB, cujos recursos só podem ser aplicados com a devida observância às restrições legais. Nas avaliações realizadas não nos foi possível localizar, no PPA vigente, nenhum programa ou ação que pudesse abrigar as soluções pretendidas pelas várias proposições. Observe-se que, nos termos do art. 165, § 1º, da Constituição, cabe ao PPA estabelecer as diretrizes para os programas de duração continuada (como é o caso dos programas de educação, saúde e esporte).

Pelo exposto, embora reconheçamos elogiáveis os méritos dessas proposições, todas endereçadas ao atendimento de problemas e necessidades das populações de baixa renda, **somos pela INCOMPATIBILIDADE E INADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA dos Projetos de Lei nºs 1.249 e 1.466, de 2003, nº 4.216, de 2004, e nº 4.930, de 2005, da Emenda nº 1, de 2007, bem como dos substitutivos aprovados pelas Comissões de Desenvolvimento Urbano e de Educação e Cultura, em relação à Lei Orçamentária Anual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual.** Em razão disso fica prejudicada a apreciação da proposição quanto ao mérito.

Sala da Comissão, em

Deputado PEDRO NOVAIS
Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

e-mail: osvaldo.sanches@camara.gov.br