



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.460, DE 2007

“Dispõe sobre a destinação de bens imóveis recebidos pela União em dação em pagamento.”

Autor : **Deputado ADÃO PRETO**

Relator: **Deputado PEDRO EUGÊNIO**

I - RELATÓRIO

Em novembro de 2007 o Ilustre Deputado ADÃO PRETO formalizou proposição com o sentido de viabilizar o cumprimento do que prescreve o art. 8º, VII, da Lei nº 11.124, de 2005 (que institui o SNHIS e o FNHIS), pela destinação de parte da receita derivada da alienação de imóveis recebidos pela União em dação em pagamento ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Essa parcela seria destinada a ações relacionadas a programas habitacionais de interesse social para famílias carentes ou de baixa renda.

Segundo despacho inicial, a proposição foi remetida “às Comissões de Desenvolvimento Urbano; Finanças e Tributação (Mérito e art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD) – Art. 24, II”, sendo ela uma “Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões”.

Enviada à Comissão de Desenvolvimento Urbano, em 03/12/2007, foi ali apreciada com base no parecer da Relatora, Deputada ANGELA AMIN, concluindo esse órgão, na sua reunião ordinária de 18/06/2008, pela aprovação do projeto, por unanimidade, com a emenda, proposta pela Relatora. A citada emenda teve por objeto a ampliação do percentual de recursos alocáveis em benefício dos programas habitacionais a cargo do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Recebida nesta Comissão, em 03/07/2008, tive a honra de ser designado para relatá-la, por despacho do Presidente da CFT, datado de 11/12/2008, em substituição ao Parlamentar anteriormente designado.

Aberto prazo para a apresentação de emendas, no período de 11 a 27 de agosto de 2008, esse terminou sem que fossem apresentadas emendas à proposição.

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, IX, “h”, e 53, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, o que envolve avaliar a sua compatibilidade com a lei orçamentária anual, com a lei de diretrizes orçamentárias, com o plano plurianual e com as leis que regem esses instrumentos.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

O exame do Projeto de Lei nº 2.460, de 2007, coloca em evidência que algumas das suas normas além de apresentar conflitos com as leis vigentes devem ter repercussões diretas sobre os Orçamentos da União, por vincularem receitas de livre aplicação pelo Tesouro Nacional a fins determinados. Além disso, ao definir a destinação dos recursos, antecipa a fixação de prioridades da administração pública federal, fato que invade campo reservado pela Constituição à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O primeiro problema da proposição é usar terminologia inadequada, na medida em que menciona, em seu art. 1º, *in fine*, que os recursos financeiros derivados da alienação dos imóveis serão empregados “para compor, nos termos do art. 8º, inciso VIII, da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, o patrimônio do... FNHIS” [grifos nossos]. Em primeiro lugar, o art. 8º supra não trata da composição do “patrimônio” do FNHIS, mas de suas possíveis fontes de recursos. Em segundo, o inciso indicado (“VIII”), é, na realidade, o inciso VII (“VII – *receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas;*”), em razão das modificações introduzidas no texto original pela Lei nº 11.481, de 31/05/2007, que não é mencionada no texto ou na justificção do projeto de lei em análise. Além disso, dado que o FNHIS, nos termos do art. 7º da Lei que o instituiu, constitui fundo “*de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas ... destinados a implementar políticas habitacionais ...*”, é evidente que esse não objetiva a consolidação de um patrimônio próprio, mas sim à dinamização das ações habitacionais.

Assim, o pressuposto básico é de que o FNHIS contará com os recursos das várias fontes indicadas no art. 8º da Lei nº 11.124, de 2005, na forma como dispuser o orçamento de cada exercício, isto é, nos montantes e programas estabelecidos na Lei Orçamentária de cada exercício. Respeitada essa premissa, não há razão para se definir, em lei, qual o percentual de imóveis “*recebidos em dação em pagamento*” que deva ser alienado para gerar recursos para os programas habitacionais, pois as demandas nesse sentido serão diferentes em cada exercício. Além disso, a alienação de bens patrimoniais depende de contingências de mercado e forçar a sua efetivação num percentual definido pode conduzir a manobras que resultem na sua desvalorização, em prejuízo do Erário e do interesse público. Ademais, importa ter em perspectiva que certos imóveis recebidos em dação em pagamento podem interessar à própria Administração para outros objetos de política pública, por exemplo, para a viabilização de assentamentos ou instalação de serviços. Com relação a esse último aspecto cumprasse assinalar que a emenda proposta no âmbito da CDU – fixando em no mínimo 50% os imóveis a serem alienados –, é mais radical e problemática do que o texto original, no qual fica ao alvitre da Administração definir o percentual (respeitado o limite de 50%) a ser alienado.

Resta avaliar a efetiva conveniência, na perspectiva da boa administração da coisa pública, de se limitar a ação do Governo na alienação dos bens imóveis recebidos pela União em dação em pagamento, em relação à situação atual, em que é possível destinar, até mesmo integralmente, o produto da alienação dos imóveis em referência às ações a cargo do FNHIS. Importa observar que no contexto das políticas públicas vigentes já existe evidente indicação da prioridade que se dá aos programas de habitação e de urbanização de assentamentos precários. Isso se acha evidente no Plano Plurianual, nas prioridades de aplicação definidas para as agências financeiras oficiais de fomento na LDO, nos montantes alocados nas Leis Orçamentárias dos últimos anos e nas mudanças na legislação relativa aos financiamentos habitacionais para torná-los mais acessíveis à população.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Outro aspecto a considerar diz respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ou seja, à Lei Complementar nº 101, de 2000. Na forma como se acha estruturada a proposição, esta articula uma situação de “Despesa Obrigatória de Caráter Continuado” cuja autorização demandaria a explicitação – conforme exige o art. 17 da LRF –, pela proposição, da estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, exigência que não se acha atendida pelo projeto de lei.

No que se refere à LDO relativa ao exercício de 2010 (Lei nº 12.017, de 12/08/2009), a proposição em análise não envolve a criação de novas despesas – embora pela via indireta defina um patamar mínimo para os gastos orçamentários com habitação –, ou a redução em receitas públicas pela concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária (não conflitando com o art. 91 da LDO/2010). Não obstante, ao promover, pelo seu art. 2º, uma clara vinculação de receitas tradicionalmente livres a certas programações, define prioridades e, ao fazê-lo, antecipa conteúdo reservado pela Constituição às LDOs.

No que se refere à análise da adequação da proposição às normas da Lei do Plano Plurianual (PPA) para o período 2008-2011, aprovado pela Lei nº 11.653 de 07/04/2008, não foram identificados quaisquer conflitos, sobretudo pelo fato do Projeto em questão não definir novos programas ou ações, respeitando, portanto, o âmbito normativo atribuído pela Constituição Federal ao Plano Plurianual. Além disso, a norma contida no art. 2º (com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 11.481/07), *in fine*, dando caracterização legal às “*famílias carentes*” (com renda familiar igual ou inferior a 5 salários-mínimos) se acha consonante com as disposições do PPA relativas aos programas 9991 (Habitação de Interesse Social) e 1128 (Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários).

Pelo exposto, **somos pela INCOMPATIBILIDADE E INADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA do Projeto de Lei nº 2.460, de 2007, bem como da Emenda Modificativa aprovada no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Urbano, em relação à Lei Orçamentária Anual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela sua NÃO IMPLICAÇÃO em relação ao Plano Plurianual, por não envolver definições de natureza programática que conflitem com as orientações fixadas por esse instrumento legal**. Em razão disso, tendo em vista o disposto no art. 10 da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, fica prejudicada a apreciação da proposição quanto ao mérito.

Sala da Comissão, em de de 2010.

Deputado PEDRO EUGÊNIO
Relator