

PROJETO DE LEI Nº 7.219, DE 2006

(Apensados: PLs nºs 1.910/03; 4.950/05 (4.998/05); 89/07; 1.133/07 e 1.044/11)

"Autoriza o Poder Executivo a instituir Programa de Subsídio Habitacional para Policiais Federais, Rodoviários Federais, Militares, Civis e Corpos de Bombeiros-Militares (PSHP)."

Autor: **SENADO FEDERAL**

Relator: **Deputado PAULO MALUF**

Relator-Substituto: **Deputado RUI COSTA**

Conforme reunião deliberativa, do dia 10 de agosto de 2011, nesta Comissão de Finanças e Tributação, fui designado relator substituto do Projeto de Lei 7.219 de 2006, em virtude da ausência do relator Deputado Paulo Maluf, com o qual concordo na íntegra, conforme transcrição abaixo:

“I - RELATÓRIO

No decorrer de 2003, o ilustre Senador RENAN CALHEIROS formalizou proposição com o objetivo de viabilizar a criação de programa de Subsídio Habitacional para Policiais Federais, Rodoviários Federais, Militares, Civis e Corpos de Bombeiros-Militares. Iniciando sua tramitação como Projeto de Lei do Senado nº 220, de 2003, foi apreciado pelas Comissões de Assuntos Econômicos (CAE/SF) e de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ/SF), que o aprovaram na forma de substitutivo proposto pela CAE/SF.

Recebido na Câmara dos Deputados, passou a tramitar como Projeto de Lei nº 7.219, de 2006, com o seguinte despacho: “às *Comissões de Desenvolvimento Urbano; Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e Cidadania (art. 54 RICD)*” e caracterizada como “*proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões – art. 24, II*”. Nessa mesma ocasião teve a ele apensados os Projetos de Lei nºs 1.910/03 e 4.950/05, este último com o seu apensado (PL nº 4.998/05). Posteriormente, teve apensados também os PLs nºs 89/07 e 1.133/07.

Apreciado na Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), a proposição, bem como os seus apensos e a emenda proposta na Comissão, recebeu voto PELA REJEIÇÃO do Relator, Deputado FERNANDO CHUCRE, que complementou sua apreciação com proposta de indicação a ser enviada ao Poder Executivo. Submetida à deliberação do Plenário, na reunião ordinária de 5/9/2007, o parecer desta, por unanimidade, foi pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 7.219, seus apensos, os Projetos de Lei nºs 1.910/2003, 4.950/2005, 4.998/2005, 89/2007 e 1.133/2007, e da Emenda nº 1, de 2007, oferecida ao Substitutivo anteriormente proposto pelo Relator e que acabou sendo por ele retirado em seu Relatório Final.

Apreciado na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, com base no voto do Deputado WILLIAM WOO, Relator da Matéria, que levou em conta os apensos e também a emenda proposta no âmbito da CDU/CD na formulação de

sua proposta de SUBSTITUTIVO, receber de parecer FAVORÁVEL, com um voto contrário, na reunião ordinária de 25 de novembro de 2009.

Em vista da existência de pareceres divergentes de duas Comissões de Mérito, a Presidência da Câmara dos Deputados, em observância à norma regimental (art. 24, II, g do RICD), formalizou, em 8/12/2009, a alteração no despacho inicial, passando a competência final para apreciar a matéria ao Plenário da Câmara dos Deputados.

Recebido nesta Comissão de Finanças e Tributação, fomos honradas, pelo despacho de 15/12/2010, com a designação para relatá-lo. Recentemente, em 5 de maio de 2011, mais um projeto de lei foi apensado, o PL nº 1.044, de 2011."

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, situação que envolve avaliar a compatibilidade da proposição, apensados, emendas e substitutivos com a lei orçamentária anual vigente, com a LDO e com o plano plurianual.

A apreciação do PL nº 7.219, de 2006, coloca em evidência, primeiramente, que se trata de proposição autorizativa, sem nenhum efeito mandamental. Em princípio, SMJ, autoriza o Poder Executivo a fazer o que ele já pode fazer, desde que, quando da alocação *in concreto* dos recursos venha a contar com a anuência do Parlamento. Não obstante, incorre em pelo menos um problema grave de admissibilidade orçamentária e financeira, ao autorizar, de maneira imprópria a criação de um "programa". Segundo as normas estabelecidas pela Lei do Plano Plurianual vigente (PPA 2008/2011), aprovado pela Lei nº 11.653, de 7/4/08, em seu art. 15, "*a exclusão ou a alteração de programas constantes desta Lei ou a inclusão de novo programa serão propostas pelo Poder Executivo por meio de projeto de revisão anual ou específico de alteração da Lei do Plano Plurianual.* [grifo nosso]"

Fica evidente, portanto, que pelo ordenamento jurídico vigente, a criação de "programa", sobretudo quanto o termo expresse categoria programática típica dos planos e orçamentos públicos, no âmbito da União, só pode processar-se por rito próprio, rito esse que envolve, necessariamente, o poder de iniciativa do Presidente da República.

Apesar da inadequação apontada no parágrafo precedente ser suficiente para inviabilizar a aprovação do projeto quanto à adequação orçamentária, cabe questionar, ainda, a propriedade do texto do art. 7º da proposição, que articula forma criativa de transferir, a nosso ver de forma inadequada, a responsabilidade pelo cumprimento das normas estatuídas pela Lei Complementar nº 101, de 4/5/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). No caso da proposição isso é mais grave, comprometendo o sistema de "pesos e contrapesos" previsto na Constituição, em vista do amplo grau de delegação de poderes articulado pelo art. 4º.

No que se refere ao Substitutivo aprovado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, incorre nas inadequações apontadas na proposição original, observado que as restrições apontadas ao art. 7º daquela se transferem para o art. 14 do substitutivo. Porém, a proposição substitutiva apresenta novos problemas de adequação orçamentária e financeira. O maior deles, tratar os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) como livres para quaisquer aplicações, pressuposto que não corresponde à realidade. Tais recursos – de origem

orçamentária – destinam-se, segundo a Lei nº 11.124, de 2005, a programas estruturados no âmbito do SNHIS destinados a implementar políticas habitacionais para a população de menor renda (situada, nos orçamentos atuais, como aquela com renda de 3 a 5 salários mínimos) e aplicados sob orientação de um Conselho Gestor (24 membros). Além disso, concede, pelo seu art. 12, sem atentar para as prerrogativas do Senado Federal e normas de equilíbrio fiscal, autorização para a emissão de títulos públicos de características e em montante indeterminados.

O exame do PL nº 1.910, de 2003, quanto às suas implicações diretas ou indiretas sobre os Orçamentos da União, de modo particular em relação à Lei nº 12.381, de 09/02/2011 (LOA/2011), colocou em evidência que este não envolve, necessariamente, elevação nas despesas previstas na Lei Orçamentária Anual vigente. Isso ocorre pelo fato de não ter por objeto a criação de um fundo orçamentário – de natureza contábil ou financeira –, mas sim, a criação de um instrumento operacional no âmbito da Caixa Econômica Federal, designado “Fundo”, mas que poderia ser chamado “Projeto” ou “Linha Especial de Crédito” sem com isso afetar a sua natureza ou a singularidade de suas operações. Não obstante, as normas previstas no artigo 6º da proposição podem ser tomadas como de caráter mandatório, situação em que representaria comprometimento antecipado de recursos orçamentários, limitando a liberdade de alocação assegurada ao Poder Legislativo pela Constituição e normas legais que regem o processo orçamentário. Quanto aos recursos referidos nos Incisos II e III do artigo, já se acham comprometidos com as ações de Governo programadas para o exercício de 2011, em consonância com o PPA e a LDO 2011 (Lei nº 12.309, de 09/08/10), não se achando livres para novas alocações. Além disso, os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), mencionado no inciso I, não possuem existência autônoma fora do Orçamento da União, sendo sujeita sua realocação à prévia e específica autorização do Parlamento por meio de rito próprio. Acresça-se que, pelos termos da Lei nº 10.201, de 2001 (alterada pela Lei nº 10.746, de 2003), a destinação de recursos do FNSP a ações no campo da moradia requer prévia alteração na sua lei de criação pois seu objeto é apoiar projetos na área de segurança pública, como ação fim do Estado.

Em relação aos PLs nº 4.950 e 4.998, ambos de 2005, do PL nº 89 de 2007, e do PL nº 1.044, de 2011, sua inadequação orçamentária e financeira é caracterizada por: prever gastos orçamentários sem definir suas fontes e disponibilidades; ou por prever a criação de programas com fontes genéricas de recursos; ou por estabelecer mecanismos de concessão de financiamento, ou de correção de seus custos, que não observam as normas fixadas pela LDO 2011 para regular as políticas de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento, em particular a de seu art. 90, 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 de setembro de 1989." [que é relativa à estruturação e funcionamento dos Fundos Constitucionais, que não constitui matéria da presente análise].

No caso do PL nº 89, de 2007, a inadequação se dá, também, pela invasão do território reservado pela Constituição às LDOs, ao definir, pelo seu art. 2º, política de aplicação para as agências financeiras oficiais, inclusive as dos Estados. No que se refere ao PL nº 1.133, de 2007, o problema de admissibilidade está no caráter genérico de seu art. 1º, que deixa de considerar as demais normas que regem a matéria e os níveis de comprometimento dos recursos respectivos. Além disso, descumpra as normas estabelecidas pelas Leis Complementares nº 95 e 107, que exigem que as alterações em leis existentes (no caso as relativas ao FGTS) sejam realizadas de forma a indicar os dispositivos alterados ou adicionados, inadmissível revogações tácitas. Por

outro lado, pelo seu art. 2º, impõe às administrações estaduais e municipais responsabilidades onerosas que suas estruturas administrativas e recursos financeiros podem não suportar.

Pelo exposto, somos pela **INCOMPATIBILIDADE e INADEQUAÇÃO FINANCEIRA e ORÇAMENTÁRIA** do Projeto de Lei nº 7.219, de 2006; bem como do Substitutivo a ele proposto pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; dos apensados Projetos de Lei nºs 1.910, de 2003; 4.950 e 4.998, de 2005; 89 e 1.133, de 2007; e 1.044, de 2011; em relação à Lei Orçamentária Anual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual. Em razão disso, tendo em vista o que estabelece o art. 10 da Norma Interna da Comissão, fica prejudicada a apreciação da proposição quanto ao mérito.”

Todavia, acolhendo as argumentações do Nobre Autor, por entender a importância de implantação de um Programa de Subsídio Habitacional para Policiais Federais, Rodoviários Federais, Militares, Civis e Corpos de Bombeiros Militares, na reunião da Comissão realizada hoje foi acordada a sugestão de encaminhamento de indicação ao Poder Executivo.

Diante do exposto, reconhecendo o mérito da proposição em análise, somos pela **INCOMPATIBILIDADE e INADEQUAÇÃO FINANCEIRA e ORÇAMENTÁRIA** do Projeto de Lei nº 7.219, de 2006; bem como do Substitutivo a ele proposto pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; dos apensados Projetos de Lei nºs 1.910, de 2003; 4.950 e 4.998, de 2005; 89 e 1.133, de 2007; e 1.044, de 2011; em relação à Lei Orçamentária Anual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual, mas sugerimos seu encaminhamento na forma de Indicação desta Comissão de Finanças e Tributação ao Poder Executivo, afim de que seja dado prosseguimento ao intento do Autor da Proposição.

Sala da Comissão, em de de 2011

Deputado RUI COSTA
Relator-Substituto

INDICAÇÃO n° , DE 2011.

(Da Comissão de Finanças e Tributação)

Sugere a criação de Programa de Subsídio Habitacional para Policiais Federais, Rodoviários Federais, Militares, Cíveis e Corpos de Bombeiros-Militares (PSHP).

Exmo Sr. Mário Negromonte, Ministro das Cidades, o objetivo desta Indicação é apresentar a V.Exa., sugestão de criação de Programa de Subsídio Habitacional para Polícias Federais, Rodoviários Federais, Militares, Cíveis e, Corpos de Bombeiros Militares.

Por falta de acesso à moradia adequada, muitas vezes esta classe de trabalhadores é obrigada a morar em favelas, na vizinhança da criminalidade que combatem. Essa circunstância gera uma situação de temor que coloca em risco a vida de seus familiares e os leva, muitas vezes, a esconder a profissão, para evitar retaliações dos marginais. Como a renda desses profissionais da segurança pública nem sempre lhes permite arcar com os custos de um financiamento habitacional, o subsídio público viria equacionar o problema, oferecendo-lhes uma oportunidade para a melhoria de suas condições de moradia.

Pelas razões expostas, tenho a convicção de que a criação de uma PSHP dignificará estes profissionais que, em última instância, são os responsáveis pela segurança da sociedade brasileira.

Sala das Sessões, de de 2011.

Deputado **RUI COSTA**

Relator-Substituto