

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 2, de 2006, de autoria do Senador Cristovam Buarque, que *altera o art. 8º da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, para atribuir ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social metade dos dividendos mínimos pagos pela Caixa Econômica Federal ao Tesouro Nacional.*

RELATOR: Senador MARCELO CRIVELLA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 2, de 2006, de autoria do Senador CRISTOVAM BUARQUE, acrescenta novo inciso VII ao art. 8º da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que *dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS*, renumerando o atual inciso VII para inciso VIII. A redação proposta é a seguinte:

Art.8º

.....

VII – metade dos dividendos mínimos que, nos termos do art. 202 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, couber à CEF repassar anualmente à União.

VIII – outros recursos que lhe vierem a ser destinados. (NR)

O projeto objetiva incluir, entre as fontes de recursos do FNHIS, metade dos dividendos mínimos que a Caixa Econômica Federal repassa anualmente à União, por força do disposto no art. 202 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 – a denominada Lei das Sociedades por Ações.

O art. 2º do projeto estabelece que a lei resultante entrará em vigor no primeiro dia do exercício posterior ao da sua publicação.

De acordo com o autor da proposição, as duas principais fontes de recursos do FNHIS, recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e dotações do Orçamento Geral da União, não são suficientes para atender adequadamente a demanda por habitação da população de baixa renda, que concentra 80% do déficit habitacional do País. Apenas nas áreas urbanas esse déficit chega a 5,5 milhões de moradias.

Além disso, a Caixa Econômica Federal é o principal agente financeiro do Governo para os programas habitacionais e de desenvolvimento urbano, opera como banco comercial e auferia alentados resultados financeiros. Nada mais justo, portanto, segundo o autor da proposição, do que destinar uma parcela de seus lucros aos programas habitacionais destinados à população de baixa renda.

O projeto foi despachado às Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Assuntos Sociais (CAS), cabendo a esta última manifestar-se em caráter terminativo.

Não foram apresentadas emendas.

Constam dos autos minutas de pareceres oferecidas a esta Comissão pelos Senadores Jefferson Peres e Jayme Campos, tendo este solicitado a retirada de pauta para reexame, em 16.06.2009. O Senador Romero Jucá apresentou, na mesma data, voto em separado, pela rejeição do projeto. Em 23.11.2009 fomos designados relator do projeto.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 48, XIII, da Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional legislar sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre as instituições financeiras e suas operações. Entre as competências da União, cabe destacar a de legislar sobre a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX, CF). A matéria objeto do PLS nº 2, de 2006, está incluída entre essas competências, não incorrendo, portanto, em qualquer vício de iniciativa.

Nos termos dos incisos I e III do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, cabe à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente, inclusive sobre política de crédito e sistema bancário.

A Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, instituiu sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

Trata-se, como se sabe, de lei oriunda de projeto de lei de iniciativa popular que, na CCJ desta Casa, tivemos a oportunidade de relatar, em maio de 2005.

Conforme a citada Lei, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS tem como objetivos:

I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;

II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e

III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

O Sistema conta com recursos do FAT, do FGTS, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, e de outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao Sistema.

Para analisarmos o mérito do projeto, observemos, inicialmente, as fontes de recursos do FNHIS, em conformidade com o art. 8º da Lei nº 11.124, de 2005:

I – recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, de que trata a Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974;

II – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS;

III – dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação;

IV – recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação;

V – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;

VI – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS;

VII – receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas; e

VIII – outros recursos que lhe vierem a ser destinados.

Os dados sobre a execução orçamentária do FNHIS, fornecidos pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, demonstram que foram incluídas no OGU dotações - destinadas ao referido Fundo – em 2008, no valor de R\$ 611,0 milhões. Em 2009, os recursos atingiram R\$ 1,244 bilhão. Para 2010, os valores chegam a R\$ 721,3 milhões. Ou seja, as dotações orçamentárias anuais têm-se situado, na média, acima de R\$ 850 milhões.

A CEF, em 2006, obteve um lucro de R\$ 2,1 bilhões, e transferiu para o Tesouro Nacional – sob a forma de juros e lucro sobre o capital próprio – receitas no valor de R\$ 1,1 bilhão. Em 2007, obteve lucro de R\$ 2,2 bilhões, dos quais foram transferidos ao Tesouro Nacional cerca de R\$ 1,1 bilhão. E em 2008, o lucro foi de R\$ 3,9 bilhões, com repasse ao Tesouro de R\$ 1,6 bilhão. Ou seja, houve uma transferência média anual, nos últimos três anos, correspondente a R\$ 1,3 bilhão.

Considerando a série histórica de repasses da Caixa Econômica Federal para o Tesouro Nacional, percebe-se que o volume de recursos que poderiam ser transferidos para o FNHIS, oriundos dos lucros da CEF, seriam, em média, na ordem de R\$ 643 milhões anuais, nos termos do presente projeto.

Do exposto, depreende-se que, com o ingresso de receitas oriundas das transferências dos lucros da CEF, na forma como propõe o projeto

do nobre Senador Cristovam Buarque, o FNHIS poderia receber mais de 75% de suas disponibilidades financeiras. Trata-se, portanto, de reforço financeiro condizente com os objetivos a serem alcançados para a solução dos graves problemas habitacionais e de saneamento básico registrados em nosso País, especialmente no que tange às populações de baixa renda.

Do ponto de vista substantivo, observa-se a correspondência entre as atividades principais da CEF – enquanto agente financeiro do Governo Federal para a execução da política habitacional e saneamento básico-, e a fonte de receita e a sua destinação, conforme proposto pelo projeto em comento. Deve-se levar em consideração, também, o amplo leque de aplicações sob responsabilidade do FNHIS, conforme prescrito no art. 11, da Lei nº 11.124, de 2005, *in verbis*:

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

II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;

III – urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;

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

V – aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;

VI – recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;

VII – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS.

No entanto, o fato de as receitas fiscais derivadas de lucros de entidades estatais serem destinadas à formação de superávits primários para a amortização e os juros da dívida pública não significa dizer que o modelo deva ser mantido *ad infinitum*.

Subsume-se, aqui, o velho brocardo: cessadas as causas que justificaram esse modelo, cessados devem ser os seus efeitos. Logo, uma vez alcançada a estabilidade monetária e estabelecidas as condições para a redução das taxas de juros, é natural que novas oportunidades de investimentos públicos sejam abertas, a exemplo dos investimentos públicos em habitação e saneamento básico – áreas por demais carentes em nosso País e com graves consequências negativas sobre a qualidade de vida das populações.

Tanto é verdadeiro e indiscutível tal argumento, que o Presidente da República editou a medida provisória nº 445, de 2008, que foi transformada na Lei nº 11.922, de 13 de abril de 2009, autorizando a União a dispensar a Caixa Econômica Federal do recolhimento de parte dos dividendos e dos juros sobre capital próprio, para que esses recursos possam ser investidos na cobertura de risco de crédito, em benefício de empresas de construção habitacional. A medida vale por três anos.

Ademais, nos termos do projeto, nada impede que – em face de mudanças adversas nas condições macroeconômicas – o Congresso Nacional contrabalance a alocação de recursos orçamentários destinados ao FNHIS mediante a redução das dotações autorizativas e regularmente a ele destinadas. Desse modo, não há que se falar em riscos para a estabilidade monetária, para a responsabilidade fiscal, ou para a concretização de metas fiscais.

Contudo, consideramos que o repasse de 50% dos dividendos mínimos para o FNHIS representa um percentual elevado, não obstante os nobres objetivos do projeto. Assim, propomos que os valores que a CEF terá que transferir ao fundo seja correspondente a um terço dos dividendos e dos juros sobre capital próprio transferidos à União. Definimos também que, dada a vigência da Lei nº Lei nº 11.922, de 13 de abril de 2009, os efeitos da presente lei sejam a partir do exercício financeiro de 2011.

Finalmente, cabe observar que a Lei nº 11.481, de 2007, já incluiu o inciso VII no art. 8º da Lei nº 11.124, de 2005, e reenumerou o antigo inciso VII para inciso VIII. Dessa forma, há que se fazer a correção no PLS nº 2, de 2006, a fim de que o dispositivo a ser incluído seja adequadamente numerado.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 2, de 2006, na forma do seguinte substitutivo:

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 2, DE 2006 (SUBSTITUTIVO)

Altera o art. 8º da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, para atribuir ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social um terço dos dividendos e dos juros sobre capital próprio pagos pela Caixa Econômica Federal ao Tesouro Nacional.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 8º da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**art. 8º**.....

.....
VIII – um terço dos dividendos e dos juros sobre capital próprio que nos termos do art. 202, da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, a Caixa Econômica Federal é obrigada a repassar à União.

IX – outros recursos que lhe vierem a ser destinados. (NR)”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor no primeiro dia do exercício financeiro subsequente à sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator