



# Senado Federal

## Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

### NOTA TÉCNICA SOBRE A ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 350, DE 19 DE JANEIRO DE 2007

Brasília, 26 janeiro de 2007

**Assunto:** nota técnica sobre a adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 350, de 19 de janeiro de 2007, que “Altera a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, que cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra, e dá outras providências”.

#### Considerações preliminares

Trata-se do exame de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 350 (MP 350), de 19 de janeiro de 2007, que “Altera a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, que cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra, e dá outras providências”. O exame é efetuado a teor do disposto no § 1º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002-CN, que determina<sup>1</sup>:

“Art. 5º .....

*§ 1º O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.*

.....”.

No exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, assim entendida a subsunção da MP 350 à legislação de finanças públicas, desponta a imperiosidade de que se observem variados requisitos, notadamente os relativos a: i) execução orçamentária e cumprimento de metas fiscais; ii) renúncia de receitas; iii) geração de despesas, inclusive das despesas ditas “obrigatórias de duração continuada”. Via de regra, a legislação nova, quando não trata do orçamento anual e de créditos orçamentários, somente afeta receitas e despesas públicas indiretamente. Ela o faz ao criar, modificar, transformar, suspender ou extinguir direitos e

<sup>1</sup> A Resolução “dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art.62 da Constituição Federal, e dá outras providências”.



## Senado Federal

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

obrigações, em relações de que tome parte o Poder Público, assim ocorrendo, por exemplo, quando são concedidas isenções ou anistias no campo tributário ou quando a União assume o compromisso de entabular relações contratuais, imediata ou mediatamente, ou é autorizada a fazê-lo, dessas relações podendo decorrer efeitos patrimoniais, como insubsistências ativas e superveniências passivas, estas sob a forma de novas ou maiores obrigações de pagar.

Portanto, quando os efeitos orçamentários e financeiros são indiretos, como no caso dos exemplos supracitados, o exame de compatibilidade e adequação dever ser efetuado de modo igualmente reflexo. Quer dizer: se não são produzidos efeitos diretos sobre receitas e despesas, cabe verificar se há a possibilidade de comprometimento da capacidade futura de pagamento da União e de suas entidades, seja em razão do aumento de obrigações de pagar, que se traduz em mais endividamento público, sejam em virtude da diminuição de bens e direitos realizáveis, especialmente quando se produzem impactos sobre haveres financeiros dedutíveis da dívida pública. Nesse particular, sempre importa perceber que o diferimento, na linha do tempo, de valor a receber ou a pagar configura efetiva operação de crédito, ainda que ao diferimento não se dê esse nome ou que não lhe seja dispensado o tratamento formal aplicável a operações desse tipo.

Cabe, por fim, pontuar que também as condições econômicas, orçamentárias e financeiras, alheias à nova legislação, estão na essência de análise efetuada de modo reflexo. Isso significa perguntar se, independentemente de providências como as dadas pela MP 350, há restrições impostas à integral execução orçamentária e financeira da despesa pública já fixada em lei. Se houver, impõe-se deduzir que qualquer nova legislação, afetando receitas ou despesas, direta ou indiretamente, somente tenderá a aprofundar as limitações já existentes, desse modo exigindo medidas compensatórias ou, à falta delas, o reconhecimento de sua inadequação ou incompatibilidade.

#### Providências dadas pela Medida Provisória

A MP 350 compõe-se de três artigos. Seus arts. 1º e 2º introduzem mudanças na Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001<sup>2</sup>. O 1º, alterando a redação dos arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 8º dessa Lei, e o 2º, acrescentando-lhe o art. 10-A. O art. 3º, por sua vez, determina a vigência das providências dadas pela MP 350.

As alterações efetuadas na Lei nº 10.188 têm o propósito de permitir que o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) seja executado não apenas mediante o arrendamento de imóveis com a opção de compra, o que hoje já ocorre, mas, também, por meio da alienação dos imóveis que

<sup>2</sup> Essa Lei “cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências”.



## Senado Federal

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

componham o patrimônio do fundo que dá suporte financeiro ao PAR – o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). A Medida Provisória prevê que a alienação possa ocorrer ao final do prazo de contratação de arrendamento do imóvel habitacional ou, alternativamente, a critério da Caixa Econômica Federal (CEF) – gestor do FAR. Admite-se que o adquirente possa utilizar recursos depositados em conta vinculada do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para a aquisição de imóvel por meio do PAR.

Finalmente, o art. 2º da MP 350 estabelece que “os valores apurados com a alienação dos imóveis serão utilizados para amortizar os saldos devedores dos empréstimos tomados junto ao FGTS, na forma do inciso II do art. 3º, nas condições a serem estabelecidas pelo Conselho Curador do FGTS”.

O Ministério das Cidades e o do Trabalho e Emprego argumentam, na exposição dos motivos que deram ensejo à MP 350 (E.M. Interministerial nº 2/2007/MCidades/MF/TEM, de 15 de janeiro de 2007), o seguinte:

- 1) “O PAR buscou na sua origem fazer o enfrentamento do déficit habitacional, focalizando a camada da população de menor renda, onde se situa a concentração das carências, mediante a criação de uma alternativa ao financiamento tradicional, que viabilizasse o acesso a moradia em condições especiais e subsidiadas”;
- 2) “...o PAR também inovou ao congregar no mesmo esforço os **recursos retornáveis** do FGTS e **não retornáveis** (FAS, FINSOCIAL, PROTECH), bem assim na estruturação financeira voltada também à geração de margem para a complementação do **subsídio necessário**” (o grifo é nosso);
- 3) “O sucesso do Programa fica evidenciado no estoque de moradias disponibilizado para o arrendamento, que em dezembro de 2006 alcançou **239.455 unidades** caracterizadas pelo seu diferenciado padrão construtivo, jamais antes concebido nos empreendimentos direcionados à população de menor renda” (o grifo é nosso);
- 4) “...os recursos não retornáveis foram aportados em 1999 e desde então, a **estruturação financeira gerou a margem que permitiu suportar os custos do Programa**, com horizonte de contratação a se encerrar neste primeiro semestre de 2007” (o grifo é nosso);
- 5) “O momento dramático do Programa é confrontar-se com seu sucesso e ver exaurir sua capacidade de subsistência. No modelo vigente, cerca de 240 mil unidades, se de uma lado produzem acesso à moradia digna, por outro, gera o ônus da manutenção e conservação, pelo prazo contratual do



## Senado Federal

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

arrendamento residencial, que atualmente é de 15 anos, findo o qual o arrendatário exerce a opção de compra" (o grifo é nosso);

- 6) "Assim, impõe-se a necessidade de alteração das diretrizes do Programa de Arrendamento, que **permitirão a sobrevida do PAR** amenizando a necessidade de aporte imediato de novos recursos não retornáveis" (o grifo é nosso).

#### Compatibilidade e adequação orçamentária e financeira

Os argumentos expendidos pelo Ministério das Cidades e pelo do Trabalho e Emprego são eloquentes: o PAR encontra-se em extinção. Está em extinção porque o seu presumido sucesso, colocar em mercado, para arrendamento, 240 mil imóveis habitacionais, parece ter sido possível não por engenhosa técnica construtiva dos próprios imóveis, técnica que os tornasse de boa qualidade e acessíveis à população de menor renda, mas em virtude do fato de que compuseram o patrimônio do FAR, na origem, recursos ditos "não retornáveis" – recursos aportados a "fundo perdido". Claramente, a comercialização dos imóveis baseou-se na utilização desses recursos e, principalmente, na fixação de preços e no estabelecimento de outras condições de arrendamento possivelmente centrados mais nas características socioeconômicas dos arrendatários do que na necessidade de propiciar o mínimo equilíbrio econômico, orçamentário e financeiro ao FAR.

O "ônus" mencionado pelos Ministérios das Cidades e do Trabalho e Emprego, o ônus associado à conservação e à manutenção dos imóveis durante o prazo contratual de arrendamento, chama-se depreciação. Trata-se de custo que poderia estar sendo coberto, paulatinamente, pelos pagamentos em curso, resultantes da celebração dos contratos de arrendamento, ou, de modo alternativo, que poderia ser recuperado, futuramente, por oportunidade da fixação do preço de alienação do bem imóvel. Qualquer fórmula de tratamento dessa questão, se não contemplar a recuperação do custo de depreciação, significa doação do patrimônio do FAR a arrendatários e construtores dos imóveis, doação que se traduz pela incapacidade de reproduzir, de hoje para o futuro, o capital inicialmente investido pelo Fundo. Não havendo a reprodução do capital, são consequentes o surgimento de passivo a descoberto, a insolvência do FAR e o encerramento de suas operações, das próprias operações de produção e comercialização de imóveis habitacionais.

Quando se fala em passivo a descoberto, tem-se em mira, especialmente, o conjunto dos empréstimos tomados pelo FAR junto ao FGTS. Sim, pois esses recursos não foram aportados ao FAR a "fundo perdido", a exemplo daqueles oriundos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAZ), do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), do Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo (PROTECH) e do Fundo de Desenvolvimento



## **Senado Federal** **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

Social (FDS). São recursos que devem retornar ao FGTS, devidamente remunerados, inclusive com o fito de manter a higidez econômica, orçamentária e financeira do próprio FGTS, cujo patrimônio se presta, por seu turno, a um bom número de outros propósitos, notadamente ao propósito de garantir estabilidade econômica aos trabalhadores em face de um mercado de trabalho cambiante.

Nesse contexto, a alienação prematura dos imóveis arrendados, da forma como é prevista na MP 350, parece ter a finalidade de recompor o caixa do FAR, de dar-lhe liquidez no presente. Ao fazê-lo, de permitir-lhe saldar suas obrigações vincendas, ao menos parte delas, especialmente as obrigações de pagamento junto ao FGTS – que se afigura a mais importante fonte de financiamento do Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

A grande dificuldade que se coloca, entretanto, não reside em determinar se as condições do mercado imobiliário são mais ou menos propícias à alienação dos imóveis, pois essa é uma questão que sempre se resolve pelo mecanismo do preço. O problema reside nos fatos.

Primeiro, no fato de que os prováveis compradores dos imóveis são indivíduos ou famílias de baixa renda. Tanto assim que, na origem de tudo, optaram por arrendar os imóveis que habitam, possivelmente porque não dispunham, à época da opção, de renda e riqueza suficientes à sua compra. Há razões objetivas para considerá-los, os arrendatários, aptos à compra dos imóveis, hoje mais do que no passado?

Segundo, no fato de que os custos de depreciação parecem não estar sendo transferidos aos arrendatários. Se não estão sendo transferidos agora, no curso da execução dos contratos de arrendamento, é lícito supor que os arrendatários não aceitem passar à condição de compradores, principalmente se essa mudança tiver a implicação de obrigá-los a suportar custos adicionais.

Finalmente, há que se considerar o fato de que pode não haver plena liberdade para a determinação do valor de alienação dos imóveis. Liberdade para determinar valor de alienação que propicie equilíbrio econômico ao FAR. Equilíbrio no sentido da recuperação de todos os custos e despesas, inclusive do custo de oportunidade de utilização dos recursos a “fundo perdido”, isso significando repor e remunerar todo o capital inicialmente investido pelo FAR, assim como desenvolver capacidade de pagamento de seus passivos exigíveis ao longo do tempo. Assim se pressupõe porque, além das naturais limitações representadas por arrendatários de menor renda, há contratos em curso de execução, que não podem e não devem ser alterados para piorar a situação de quem os celebrou, sob pena de que se contrariem fundamentos jurídicos, inclusive os do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) – a provisão de moradia à população de baixa renda.



## Senado Federal

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O Poder Executivo não apresenta dados e informações que permitam a adequada avaliação da higidez patrimonial, financeira e econômica do FAR. Entretanto, ao expor os motivos que ensejaram a adoção da MP 350, anuncia que: "...impõe-se a necessidade de alteração das diretrizes do Programa de Arrendamento, que permitirão a sobrevida do PAR amenizando a necessidade de aporte imediato de novos recursos não retornáveis". São palavras que permitem retirar, salvo melhor juízo, ao menos duas conclusões:

- 1) desde logo, que as providências dadas pela MP 350 apenas implicam a "sobrevida" do PAR, estando o Programa, de fato, em vias de extinção;
- 2) no segundo plano, que as providências dadas pela MP 350 apenas cumprem o papel de amenizar "a necessidade de aporte imediato de novos recursos não retornáveis", não a eliminando. Significa dizer que as necessidades de financiamento do PAR deverão ser satisfeitas, no futuro, por meio de aportes adicionais de recursos ao FAR, não mais por intermédio do FGTS, mas, sim, à conta do orçamento fiscal.

### Conclusão

Tudo considerado, parece restar evidente que a MP 350 dá providências de caráter meramente paliativo. Se ela não aprofunda os desequilíbrios econômicos e financeiros resultantes da execução do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), tampouco contribui para eliminá-los. O que a MP 350 faz, de fato, é adiar-lhes a solução, para tanto permitindo, nesse interregno, que o patrimônio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), na forma de bens imóveis residenciais, seja alienado para prover-lhe os recursos necessários ao pagamento das obrigações junto ao FGTS. Nesse contexto, a MP 350 não se afigura, por si mesma, incompatível ou inadequada do ponto de vista financeiro ou orçamentário, ao menos em face das providências que dá.

A inadequação e a incompatibilidade, por tudo evidentes, ficam por conta, isto sim, das providências que a MP não dá, assim como por conta do problema que ela não procura enfrentar, mas contornar temporariamente. Veja-se que o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) implica o endividamento público junto ao FGTS, a realização de despesas em face da provável subvenção de arrendatários de imóveis e a constituição de haveres, os bens imóveis residenciais, em nome do Estado, tudo por intermédio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Trata-se de fatos contábeis que afetam os resultados fiscais e que em nada diferem, quanto aos efeitos patrimoniais, financeiros e orçamentários que produzem, de tantas outras fórmulas de intervenção estatal que ocorrem por intermédio dos orçamentos públicos.



## **Senado Federal**

### **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

Na exposição dos motivos que ensejaram a edição da MP 350, não restaram esclarecidas estas questões cruciais:

- 1) a alienação dos imóveis que compõem o patrimônio do FAR, caso venha a ser bem sucedida, garantirá o reequilíbrio econômico, financeiro e patrimonial do Fundo?;
- 2) há estimativas e projeções de receitas e despesas do FAR, especialmente das despesas associadas aos empréstimos tomados junto ao FGTS e das receitas esperadas com a futura alienação de imóveis?
- 3) os critérios para a definição dos valores de alienação de imóveis implicam subvencionar os adquirentes?

**Fernando Veiga Barros e Silva**  
Consultor de Orçamentos do Senado Federal