

# **PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO À MEDIDA PROVISÓRIA Nº 347, DE 22 DE JANEIRO DE 2007**

## **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 347, DE 22 DE JANEIRO DE 2007 (MENSAGEM Nº 30, DE 2007, DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA) (OFÍCIO Nº 58, DE 2007, DO CONGRESSO NACIONAL)**

Constitui fonte de recursos adicional para ampliação de limites operacionais da Caixa Econômica Federal – CEF.

**Autor:** PODER EXECUTIVO

**Relator:** Deputado FERNANDO DE FABINHO

### **I - RELATÓRIO**

A Medida Provisória nº 347, editada pelo Excelentíssimo Sr. Presidente da República, em 22 de janeiro de 2007, constitui fonte de recursos adicional para ampliação de limites operacionais da Caixa Econômica Federal – CEF.

A Exposição de Motivos Interministerial nº 5, de 2007, assinada pelo Ministro da Fazenda e pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, submete a proposta de Medida Provisória ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República com o objetivo de "permitir o financiamento de ações de investimento na área de saneamento básico, mediante aumento do patrimônio de referência e, portanto, da capacidade operacional da CAIXA, principal agente financeiro federal atuando no setor, que precisa atender aos requisitos estabelecidos pelo Banco Central do Brasil para viabilizar a realização desses investimentos".

Em síntese, a Exposição de Motivos da Medida Provisória argumenta que:

i) a urgente e relevante necessidade de investimentos em saneamento visa a garantir a universalização do serviço e aumentar a oferta de empregos no setor;

ii) embora a situação econômico-financeira da CEF seja satisfatória, a Instituição Financeira enfrenta, hoje, insuficiência de margens para contratar com o setor público (estados, municípios e empresas controladas);

iii) a concessão de crédito à CEF pela União, ao ser contabilizada como instrumento híbrido de capital e dívida – nos termos da Resolução nº 2.837, de 30 de maio de 2001, do Conselho Monetário Nacional (CMN) –, aumentará o patrimônio de referência da CEF sem gerar impactos no resultado primário do Governo Central, uma vez que se trata de empréstimo a agente financeiro federal, registrado como ativo financeiro da União e passivo da CEF;

iv) diante da indisponibilidade de recursos ordinários do Tesouro Nacional, a operação – bem como o direcionamento de recursos para abatimento de despesas da seguridade social, também previsto na Medida Provisória – serão realizados com recursos do superávit financeiro existente no Tesouro Nacional no encerramento do exercício financeiro de 2006.

O Texto da Medida Provisória contém 4 artigos.

O art. 1º autoriza a concessão de crédito à CEF, pela União, de cinco bilhões e duzentos milhões de reais, em condições financeiras que permitam o enquadramento da operação como instrumento híbrido de capital e dívida, conforme definição do CMN.

O parágrafo único do art. 1º estabelece que o crédito será concedido assegurada a equivalência econômica da operação em relação ao custo de captação de longo prazo do Tesouro Nacional.

O art. 2º determina que os recursos decorrentes da operação serão aplicados em saneamento básico (inciso I), habitação popular (inciso II) e outras operações previstas no Estatuto Social da CEF (inciso III).

O parágrafo único do art. 2º explicita que as aplicações em saneamento e habitação serão dirigidas, mediante financiamento, aos setores público e privado.

O art. 3º preceitua que, sem prejuízo das finalidades específicas previstas em lei, o superávit financeiro existente no Tesouro Nacional no encerramento do exercício financeiro de 2006 poderá ser destinado à cobertura da aludida operação de concessão de crédito à CEF (inciso I) e de despesas do orçamento da seguridade social (inciso II).

O parágrafo único do art. 3º exclui do superávit a ser utilizado na operação com a CEF e no abatimento de despesas da seguridade os valores comprometidos com restos a pagar e as fontes decorrentes de vinculações constitucionais.

O art. 4º define que a Medida Provisória entra em vigor da data de sua publicação.

No prazo regimental, foram apresentadas as seguintes 86 (oitenta e seis) emendas perante a Comissão Mista incumbida de emitir parecer sobre a matéria.

<b>Nº</b>	<b>AUTOR</b>	<b>OBJETO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
001	Senador Marconi Perillo	Modifica o caput do art. 1º.	Eleva o valor da operação para R\$ 10.000.000.000,00(Dez bilhões de reais).
002	Deputada Perpétua Almeida	Suprime o inciso III do art. 2º.	Retira a possibilidade de a CEF aplicar os recursos em qualquer das atividades previstas em seu estatuto e, assim, destina os recursos decorrentes da operação exclusivamente para o financiamento de projetos de saneamento básico e habitação popular.
003	Deputado Índio da Costa	Modifica o art. 1º.	Retira a figura do instrumento híbrido de capital e dívida, de sorte a transformar a operação em capitalização.
004	Deputado Albano Franco	Modifica o art. 2º.	Direciona a Estados do Nordeste 50% dos recursos decorrentes da operação.
005	Senadora Lúcia Vânia	Modifica o inciso II do art. 2º.	Explicita que a aplicação dos recursos em habitação popular deve atender também à área rural.
006	Senador José Maranhão	Modifica o parágrafo único do art. 2º para transformá-lo em § 1º e acrescentar-lhe os incisos I e II.	Direciona à Região Nordeste 25% do valor dos recursos decorrentes da operação.
007	Deputado Eduardo Sciarra	Suprime o inciso III do art. 2º.	Idêntica à Emenda nº 2.
008	Deputado Luiz Carreira	Suprime o inciso III do art. 2º.	Idêntica à Emenda nº 2.

009	Deputado Antônio Carlos Pannunzio	Suprime o inciso III do art. 2º.	Idêntica à Emenda nº 2.
010	Deputado Germano Bonow	Substitui o inciso III do art. 2º.	Retira a possibilidade de a CEF aplicar os recursos em qualquer das atividades previstas em seu estatuto e determina que os recursos decorrentes da operação serão canalizados à recuperação ambiental, além das já previstas destinações a saneamento básico e habitação popular.
011	Senador João Tenório e Deputados Benedito de Lira, Carlos Alberto Canuto, Cristiano Matheus, Francisco Tenório, Gerônimo Adefal, Joaquim Beltrão e Maurício Quintela.	Acrescenta o inciso III ao art. 2º.	Determina que os recursos decorrentes da operação serão canalizados também à infraestrutura hídrica.
012	Senador João Tenório e Deputados Benedito de Lira, Carlos Alberto Canuto, Cristiano Matheus, Francisco Tenório, Gerônimo Adefal, Joaquim Beltrão e Maurício Quintela.	Acrescenta o inciso III ao art. 2º.	Determina que os recursos decorrentes da operação serão canalizados também ao turismo.
013	Deputada Solange Amaral	Acrescenta o § 1º ao art. 2º e transforma seu parágrafo único em § 2º.	Direciona os recursos decorrentes da operação prioritariamente ao seguimento populacional de baixa renda que ganha até cinco (cinco) salários mínimos por mês.
014	Deputado Adão Pretto	Acrescenta o § 2º ao art. 2º e transforma seu parágrafo único em § 1º.	Direciona no mínimo 20% dos recursos decorrentes da operação a programas habitacionais em municípios com população urbana inferior a vinte mil habitantes, não integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes, e pelas áreas rurais.
015	Deputado Flávio Dino	Acrescenta o § 2º ao art. 2º, e transforma seu parágrafo único em 1º.	Direciona os recursos decorrentes da operação prioritariamente aos 1.000 (mil) municípios brasileiros com o menor índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).
016	Deputado Eduardo Cunha	Modifica o parágrafo único do art. 2º.	Veda a imposição de qualquer restrição (contingenciamento, limite ou condição) na concessão de financiamento para aplicação em saneamento ou habitação, a ente ou entidade pública que demonstre atender os requisitos previstos na Lei Complementar nº 101/2000.
017	Senador Augusto Botelho	Modifica o parágrafo único do art. 2º.	Direciona os recursos decorrentes da operação prioritariamente a empreendimentos localizados na área de atuação da SUDAM,

018	Deputado Simão Sessim	Modifica o parágrafo único do art. 2º.	SUDENE e no Centro-Oeste. Idêntica à Emenda nº 16.
019	Senador Francisco Dornelles	Modifica o parágrafo único do art. 2º.	Idêntica à Emenda nº 16.
020	Deputado Luiz Paulo Vellozo Lucas	Modifica o parágrafo único do art. 2º.	Veda ao CMN impor qualquer restrição (contingenciamento, limite ou condição) na concessão de financiamento para aplicação em saneamento ou habitação a ente ou entidade pública que demonstre atender os requisitos previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000.
021	Senadora Lúcia Vânia	Modifica o parágrafo único do art. 2º.	Idêntica à Emenda nº 17.
022	Deputado Índio da Costa	Suprime o art. 3º.	Sustenta, em primeiro lugar, que gastar superávit financeiro implica reduzir o superávit primário, em lugar de utilizar recursos aparentemente livres. Em segundo, argumenta que o dispositivo constitui matéria orçamentária, cujo tratamento é vedado em Medidas Provisórias.
023	Senador Arthur Virgílio	Suprime o art. 3º.	O dispositivo contraria o art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, recepcionada pela Constituição como Lei Complementar, e fere a Lei Complementar nº 101, de 2000. A fonte de recursos para a operação deverá ser definida através de abertura de crédito adicional.
024	Deputado Antônio Carlos Pannunzio	Suprime o art. 3º.	Entende que o dispositivo é inconstitucional por versar sobre diretrizes orçamentárias, matéria cujo tratamento por medida provisória é vedado, nos termos da Constituição.
025	Deputado Simão Sessim	Substitui o caput do art. 3º.	Entende que o dispositivo contraria a Lei Complementar nº 101, de 2000, que veda a utilização de recursos vinculados a finalidade específica, mesmo em exercício diverso. Por isso, estabelece que somente poderá ser usado na operação e na cobertura de despesas da seguridade social o superávit decorrente do acúmulo de recursos oriundos das fontes orçamentárias denominadas Recursos Ordinários do Tesouro, no encerramento do exercício de 2006.
026	Deputado Eduardo Cunha	Substitui o caput do art. 3º.	Idêntica à Emenda nº 25.
027	Senador Francisco Dornelles	Substitui o caput do art. 3º.	Idêntica à Emenda nº 25.
028	Deputado Luiz Carlos Hauly	Substitui o caput do art. 3º.	Entende que, ao prever a realocação de recursos vinculados a outras finalidades, o dispositivo afronta a Lei Complementar nº 101, de 2000. Em vista disso, explicita que o superávit a ser utilizado será formado exclusivamente por seus recursos ordinários.
029	Senador Cícero Lucena	Altera a redação do caput do art. 3º.	Idêntica à Emenda nº 28.
030	Deputado Lúcio Vale	Modifica o art. 3º.	Integra o parágrafo único ao caput do art. 3º para excluir, do superávit a ser utilizado, os valores comprometidos com restos a pagar e

			as fontes decorrentes de vinculações constitucionais e legais.
031	Deputado João Dado	Modifica o art. 3º.	Estabelece ordem de preferência na utilização do superávit financeiro, colocando em primeiro lugar a cobertura de despesas da seguridade social e em segundo a operação de empréstimo à CEF.
032	Deputado Beto Albuquerque	Modifica o art. 3º.	Idêntica à Emenda nº 30.
033	Senador Marconi Perillo	Suprime o inciso II do art. 3º.	A cobertura de gastos da Seguridade Social com recursos do superávit financeiro permite indiretamente o aumento da dívida pública. Ademais, contraria o objetivo de aceleração do crescimento utilizar o superávit financeiro – formado, em grande parte, por receitas originalmente vinculadas a investimentos acumuladas no caixa – para cobrir despesas correntes, especialmente as da seguridade social. Por fim, o custeio da seguridade nada tem a ver com a concessão de crédito à CEF, o que fere a lei complementar que regula o processo legislativo.
034	Deputado Simão Sessim	Substitui a redação do inciso II do art. 3º.	Retira a possibilidade de custeio da Seguridade Social com recursos do superávit financeiro e direciona tais valores a Estados e Municípios, para que estes executem diretamente projetos de habitação popular, saneamento básico e desenvolvimento urbano.
035	Deputado Eduardo Cunha	Substitui o inciso II do art. 3º.	Idêntica à Emenda nº 34.
036	Senador Francisco Dornelles	Substitui a redação do Inciso II, do art. 3º.	Idêntica à Emenda nº 34.
037	Deputado Luiz Paulo Vellozo Lucas	Modifica o parágrafo único do art. 3º.	Exclui do superávit financeiro a ser usado no empréstimo à CEF e na cobertura de despesas da Seguridade Social, as receitas dos Fundos mencionados na Lei nº 9.530, de 1997 (FNDE, FNC, FUNCAFÉ, FND, FDEPM, FGPC, FIES, Banco da Terra, FESR, FMM, Fundos previstos no art. 159, I, "c" da Constituição - para financiamento do setor produtivo do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, Fundos que interessam à defesa nacional, FAT e FNS).
038	Senador Francisco Dornelles	Substitui o parágrafo único do art. 3º.	Exclui do superávit financeiro a ser usado no empréstimo à CEF e na cobertura de despesas da Seguridade Social, as receitas dos fundos geridos pelo BNDES (FAT, FND, FGPC, FGE e FMM).
039	Deputado Eduardo Cunha	Substitui o parágrafo único do art. 3º.	Idêntica à Emenda nº 38.
040	Deputado Simão Sessim	Substitui o parágrafo único do art. 3º.	Idêntica à Emenda nº 38.
041	Senador Álvaro Dias	Substitui o parágrafo único do art. 3º.	Idêntica à Emenda nº 38.
042	Senador João Tenório	Substitui o parágrafo único do art. 3º.	Idêntica à Emenda nº 38.
043	Deputado Luiz Paulo Vellozo Lucas	Substitui o parágrafo único do art. 3º.	Idêntica à Emenda nº 38.

044	Deputado Simão Sessim	Acrescenta novo parágrafo ao art. 3º.	Exclui do superávit financeiro a ser usado no empréstimo à CEF e na cobertura de despesas da Seguridade Social os recursos destinados ao financiamento da assistência ao trabalho, saúde, educação, assistência social, bem assim ciência e tecnologia, inovação e infraestrutura.
045	Deputado Simão Sessim	Acrescenta o § 2º ao art. 3º, transformando o parágrafo único em § 1º.	Exclui do superávit financeiro a ser usado no empréstimo à CEF e na cobertura de despesas da Seguridade Social os recursos oriundos dos fundos previstos no art. 159, inciso I, alínea "c" da Constituição (para financiamento do setor produtivo do Norte, Nordeste e Centro-Oeste), do FAT e dos fundos integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social que sejam geridos pelas agências oficiais de fomento da União.
046	Senador Mário Couto	Acrescenta novo parágrafo ao art. 3º, transformando o parágrafo único em § 1º.	Exclui do superávit a ser utilizado no empréstimo à CEF e na cobertura de despesas da Seguridade Social os recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social destinados a programas de financiamento ao setor produtivo e a financiar programas de infra-estrutura e projetos de desenvolvimento, inclusive os de que tratam os arts. 159, I "c", 177, § 4º, e 239, § 1º, da Constituição Federal, bem assim aqueles vinculados, direta ou indiretamente, a investimentos em inovação, ciência e tecnologia, universalização de telecomunicações e garantia de empréstimos e financiamentos, internos e externos, inclusive às exportações e às micro e pequenas empresas.
047	Deputado Luiz Paulo Vellozo Lucas	Acrescenta novo parágrafo ao art. 3º, transformando o parágrafo único em § 1º.	Idêntica à Emenda nº 46
048	Senador Francisco Dornelles	Acrescenta o § 2º ao art. 3º, transformando o parágrafo único em § 1º.	Idêntica à Emenda nº 45.
049	Deputado Eduardo Cunha	Acrescenta novo parágrafo ao art. 3º.	Idêntica à Emenda nº 44.
050	Senador Francisco Dornelles	Acrescenta novo parágrafo ao art. 3º.	Idêntica à Emenda nº 44.
051	Senadora Maria Serrano	Acrescenta novo parágrafo ao art. 3º, transformando o parágrafo único em § 1º.	Idêntica à Emenda nº 45.
052	Deputado Paulo Renato Souza	Acrescenta novo parágrafo ao art. 3º.	Idêntica à Emenda nº 44
053	Deputado Eduardo Cunha	Acrescenta o § 2º ao art. 3º, transformando o parágrafo único em § 1º.	Idêntica à Emenda nº 45.

- |     |                                   |   |        |  |
|-----|-----------------------------------|---|--------|--|
| 054 | Deputado Eduardo Sciarra          | Acrescenta o art. renumerando-se demais   | 3º, os | Determina ao Ministério da Fazenda o envio ao Congresso de relatório semestral sobre a implementação das ações em saneamento básico e habitação popular financiadas pela CEF.  |
| 055 | Deputado Dr. Nechar               | Modifica o art. renumerando-se seguinte   | 4º, o  | Estabelece a necessidade de comprovação da regularidade do licenciamento ambiental do projeto como condição para o recebimento dos recursos.   |
| 056 | Deputado Luiz Paulo Vellozo Lucas | Acrescenta novo artigo.   |        | Veda ao Executivo, mesmo por meio do CMN, a imposição de qualquer restrição (contingenciamento, limite ou condição) na concessão de financiamento para aplicação em saneamento ou habitação, a ente ou entidade pública que demonstre atender os requisitos previstos na Lei Complementar nº 101/2000, inclusive na hipótese de empresa estatal não dependente controlada por ente impedido de se endividar. |
| 057 | Deputado Ronaldo Caiado           | Emenda Substitutiva Global.   |        | Autoriza a criação da Comissão Nacional da Agropecuária (CONAGRO) e do Tribunal Administrativo para controvérsias do Agronegócio (TACA).   |
| 058 | Deputado Virgílio Guimarães       | Acrescenta item.  |        | Altera item da Relação Descritiva das Rodovias do Sistema Rodoviário Federal, integrante do Anexo do Plano Nacional de Viação, aprovado pela Lei nº 5.917, de 1973.  |
| 059 | Deputado Ronaldo Cunha Lima       | Acrescenta artigo.  |        | Altera a Lei nº 9.496, de 1997, que trata do programa de ajuste fiscal dos Estados, modificando o § 5º do art. 3º, para assegurar que os entes da Federação que cumpram a Resolução nº 40, do Senado Federal, possam contratar novas operações de crédito, independentemente da relação entre a sua dívida consolidada líquida e sua RLR (Renda Líquida Real)  |
| 060 | Deputado Hidekazu Takayama        | Acrescenta item.  |        | Determina que 20% das famílias beneficiadas pelo PAC, na área de habitação, serão aposentados e portadores de deficiência física.  |
| 061 | Deputado Simão Sessim             | Acrescenta o art. 3-A para determinar a inclusão de novo parágrafo no art. 9º da Lei 11.079, de 2004. | 3-A    | Com o fim de promover uma desoneração tributária no âmbito das Parcerias Público-Privadas, altera a base de cálculo do lucro real e do lucro líquido das empresas para fins de incidência de Imposto de Renda, CSLL, PIS/PASEP e COFINS.   |
| 062 | Deputado Simão Sessim             | Acrescenta o art. 3-A.  |        | Com o fim de promover uma desoneração tributária no âmbito das Parcerias Público-Privadas, altera a base de cálculo do lucro real e do lucro líquido das empresas estatais não dependentes para fins de incidência de Imposto de Renda, CSLL, PIS/PASEP e COFINS.  |



063	Deputado Simão Sessim	Acrescenta o art. 3-A.	Com o fim de promover uma desoneração tributária nos investimentos feitos pelos serviços públicos de saneamento, altera o cálculo do valor devido a título de COFINS e PIS/PASEP no setor.
064	Deputado Simão Sessim	Acrescenta os arts. 3-A, 3-B e 3-C.	Modifica vários dispositivos da Lei nº 9.496, de 1997, que trata do programa de ajuste fiscal dos Estados, com o intuito de alterar as regras e limites de refinanciamento ora vigentes.
065	Deputado Arnaldo Madeira	Acrescenta artigo.	Altera a Lei nº 9.496, de 1997, que trata do programa de ajuste fiscal dos Estados, modificando o art. 2º para instituir novas regras para pagamento das prestações dos contratos de refinanciamento de dívida.
066	Deputado Antonio Carlos Mendes Thame	Acrescenta artigo.	Altera a Lei nº 9.496, de 1997, que trata do programa de ajuste fiscal dos Estados, para, modificando seu art. 3º, substituir o atual índice de atualização monetária dos contratos de refinanciamento, IGP-DI, pela TJLP.
067	Deputado Antonio Carlos Mendes Thame	Acrescenta artigo.	Idêntica à Emenda nº 59.
068	Deputado Antonio Carlos Mendes Thame	Acrescenta artigo.	Altera a Lei nº 9.496, de 1997, que trata do programa de ajuste fiscal dos Estados, para, modificando seu art. 3º, permitir a utilização de créditos do FCVS no pagamento de prestações das dívidas dos entes públicos com a União.
069	Deputado Antonio Carlos Mendes Thame	Acrescenta artigo.	Altera a Lei nº 8.388, de 1991, que consolidou e reescalou as dívidas externas dos Estados e Municípios, modificando o art. 6º para permitir o resgate de caução, parcelamento de dívida e a utilização do Fundo de Participação como garantia.
070	Deputado Eduardo Cunha	Acrescenta artigo.	Idêntica à Emenda nº 63.
071	Deputado Eduardo Cunha	Acrescenta os arts. 3-A, 3-B e 3-C.	Idêntica à Emenda nº 64.
072	Deputado Eduardo Cunha	Acrescenta o art. 3-A.	Idêntica à Emenda nº 62.
073	Deputado Eduardo Cunha	Acrescenta o art. 3-A para determinar a inclusão de novo parágrafo no art. 9º da Lei nº 11.079, de 2004	Idêntica à Emenda nº 61.
074	Deputado Ronaldo Caiado	Acrescenta artigo.	Trata do custeio de programas de formação de estoques públicos para garantia e sustentação de preços de produtos agropecuários e de seguro rural.
075	Deputado Ronaldo Caiado	Acrescenta artigo.	Altera a Lei nº 7.802, de 1989, modificando o processo de registro de agrotóxicos genéricos.
076	Deputado Ronaldo Caiado	Acrescenta artigo.	Altera a Lei nº 6.360, de 1976, modificando o processo de registro de medicamentos veterinários genéricos.
077	Deputado Ronaldo Caiado	Acrescenta artigo.	Altera a Lei nº 6.894, de 1980, modificando o processo de registro de fertilizantes genéricos.

078	Deputado Marcelo Ortiz	Acrescenta artigo.	Estabelece que os projetos financiados com recursos previstos nesta Medida Provisória devem contemplar indenizações às pessoas atingidas com a implantação do empreendimento, especialmente aquelas situadas em área de risco.
079	Deputado Gervásio Silva	Acrescenta artigo.	Permite a reinclusão de optantes excluídos do Programa de Recuperação Fiscal – REFIS, instituído pela Lei nº 9.964, de 2000, que estejam pleiteando o reingresso judicialmente.
080	Senador Francisco Dornelles	Acrescenta o art. 3-A para determinar a inclusão de novo parágrafo no art. 9º da Lei nº 11.079, de 2004.	Idêntica à Emenda nº 61.
081	Senador Francisco Dornelles	Acrescenta o art. 3-A.	Idêntica à Emenda nº 62.
082	Senador Francisco Dornelles	Acrescenta os arts. 3-A, 3-B e 3-C.	Idêntica à Emenda nº 64.
83	Senador Francisco Dornelles	Acrescenta o art. 3-A.	Idêntica à Emenda nº 63.
084	Deputado Rômulo Gouveia	Acrescenta artigo.	Idêntica à Emenda nº 66.
085	Deputado Rômulo Gouveia	Acrescenta artigo.	Idêntica à Emenda nº 68.
086	Deputado Vanderlei Macris	Acrescenta artigo.	Altera a Lei nº 9.496, de 1997, que trata do programa de ajuste fiscal dos Estados, para, acrescentando o art. 6º-B, permitir deduções nos pagamentos de parcelas de refinanciamento de dívidas dos entes públicos com a União.

Entretanto, não tendo sido convocada reunião para instalação da Comissão destinada a examinar e emitir parecer sobre a Medida Provisória nº 347, de 2007, compete aos plenários das duas Casas deliberar sobre a matéria. Passamos, portanto, a apresentar nosso voto perante o Plenário da Câmara dos Deputados.

## II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 8º da Resolução nº 1, de 2002-CN, que "dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias", cumpre-nos, previamente à manifestação sobre o mérito, apreciar a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, compatibilidade e

adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 347, de 2007, e das emendas a ela apresentadas.

## **II.a Da Constitucionalidade, Juridicidade e Técnica Legislativa**

Quanto aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, entendemos que ambos estão presentes.

Ao propiciar a elevação de investimentos nas áreas de saneamento básico e habitação popular, a presente Medida Provisória reveste-se de enorme importância, constituindo-se em instrumento inequívoco de desenvolvimento social e econômico. A universalização dos serviços de saneamento, além de melhorar as condições de saúde da população e diminuir os custos de tratamento de água, enseja, em conjunto com o atendimento habitacional, a elevação do potencial produtivo das pessoas, a dinamização da economia e a geração de empregos. As desigualdades na distribuição desses serviços e a carência de recursos para investimentos em setores tão essenciais emprestam a devida urgência à medida.

No que toca à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, não vislumbramos vícios no texto da Medida Provisória. Relativamente às proposições acessórias, entendemos que **as Emendas nº 57, 58, 74, 75, 76, 77 e 79**, ao versarem sobre matérias estranhas àquelas tratadas na Medida Provisória, pecam na técnica legislativa, pois contrariam o disposto no art. 7º, II, da Lei Complementar nº 95, de 1998, que disciplina o processo legislativo, e no art. 4º, § 4º, da Resolução nº 1, de 2002-CN. A Emenda nº 58 altera item da Relação Descritiva das Rodovias do Sistema Rodoviário Federal. As Emendas nº 57 e 74 a 77, abordam assuntos de natureza agropecuária. A emenda nº 79 admite a reinclusão, no Programa de Recuperação Fiscal – REFIS, de optantes cuja exclusão esteja em discussão judicial.

As **Emendas nº 61, 62, 70, 71, 72, 73, 80, 81 e 83** promovem, no âmbito das Parcerias Público-Privadas, desonerações tributárias relacionadas a Imposto de Renda, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, e

Contribuição para o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público PIS/PASEP. A **Emenda nº 63** promove semelhante desoneração tributária nos serviços públicos de saneamento. Tais emendas, além de abordarem assuntos cuja pertinência com a Medida Provisória mostra-se questionável, desafiam o art. 150, § 6º, da Constituição Federal, que exige lei específica para regular exclusivamente matéria atinente "a qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativos a impostos, taxas ou contribuições". Ademais, como podem representar renúncia fiscal, devem, nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 2001, ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e apresentar medidas compensatórias.

Em vista do exposto, **votamos pela inadequação à técnica legislativa das Emendas nº 57, 58, 74, 75, 76, 77 e 79, pela inconstitucionalidade e injuridicidade das Emendas nº 61, 62, 63, 70, 71, 72, 73, 80, 81 e 83 e pela constitucionalidade, juridicidade e adequação à técnica legislativa da Medida Provisória nº 347, de 2007, e das demais emendas apresentadas.**

## **II.b Da Compatibilidade e Adequação Orçamentária e Financeira**

A presente Medida Provisória autoriza a União a realizar uma operação com a CEF, no montante de cinco bilhões e duzentos milhões de reais, em condições financeiras que permitam o seu enquadramento como instrumento híbrido de capital e dívida, conforme definição do CMN.

A presente autorização permitirá à CEF submeter a operação de crédito acima à aprovação do Banco Central, conforme estabelece a legislação sobre a matéria. Não há qualquer óbice à operação no que diz respeito ao disposto na legislação que rege as atividades financeiras e orçamentárias do setor público. Ademais, assegurar-se-á à União uma remuneração pela referida operação equivalente ao custo de captação de longo prazo do Tesouro Nacional.

Como a realização efetiva da operação se dará mais à frente, em seguida à aprovação da medida pelo Banco Central, ela será, certamente, formalizada por meio da abertura de um crédito adicional, razão pela qual não há o que ser contestado sob o ângulo legal orçamentário.

Os recursos serão empregados em habitação e em saneamento, duas áreas tradicionalmente assistidas pela CEF, bem como em outras modalidades de financiamento compatíveis com os objetivos estatutários daquela instituição financeira. A destinação dos recursos na forma da MP encontra-se plenamente amparada e destacada entre os desafios e diretrizes que orientam as ações estratégicas de governo, em conformidade com o disposto no Plano Plurianual, assim como na mesma linha encontra-se o fomento do desenvolvimento econômico, regional e social a cargo das instituições financeiras oficiais controladas pela União.

De outra parte, o financiamento aos setores de habitação e saneamento básico está entre as prioridades alocativas da CEF estabelecidas no art. 99 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro corrente.

Estamos certos ainda de que a concessão do crédito na forma estabelecida na Medida Provisória, assegurando-se a equivalência econômica da operação em relação ao custo de captação de longo prazo do Tesouro Nacional, permitirá à CEF enquadrar os contratos de financiamento à conta dos recursos captados junto ao Tesouro Nacional no que estabelece o art. 100 da LDO, de 2007, segundo o qual os encargos dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas agências não poderão ser inferiores aos respectivos custos de captação e de administração.

Não vemos também maiores problemas de natureza orçamentária em relação à prerrogativa concedida ao Poder Executivo para lançar mão, se necessário, do superávit financeiro do exercício financeiro de 2006 para a cobertura financeira do empréstimo à CEF, assim como para a cobertura financeira de gastos da seguridade social, com as ressalvas colocadas na MP.

Como adiantamos, as medidas aqui tratadas serão viabilizadas por meio da abertura de créditos adicionais, para os quais o superávit financeiro apurado no exercício de 2006 constitui uma fonte de

recursos consagrada e amparada nos termos do art. 43, § 1º, I, da Lei nº 4320, de 1964.

Não há, por outro lado, nenhum impedimento no emprego destes recursos em despesas de seguridade social, como não haveria se tais recursos fossem utilizados para outros gastos ligados ao orçamento fiscal, inclusive para o pagamento de juros ou amortização da dívida pública. Em qualquer dos casos, estaríamos tratando de uma despesa primária, que certamente será examinada oportunamente pelas autoridades fazendárias no que diz respeito ao seu impacto objetivo nas contas públicas e nas metas fiscais do ano corrente, no momento em que se decidir pela abertura dos créditos adicionais a que nos referimos.

Em relação às emendas apresentadas, observado o disposto sobre elas em nosso voto quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, consideramos que não há maiores obstáculos à aprovação das demais, no que diz respeito à sua compatibilidade e adequação orçamentária, ressalvadas as emendas abaixo listadas:

As **Emendas nº 22, 23 e 24** são inadequadas ao mandarem suprimir o art. 3º da MP, a partir da interpretação, a nosso ver equivocada, que dão aos dispositivos citados da Lei nº 4320, de 1964, e da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista os nossos comentários anteriores sobre a adequação orçamentária da MP.

As **Emendas nº 34 a 36** substituem o inciso III do art. 3º, de modo a retirar a possibilidade de custeio da seguridade social com recursos do superávit financeiro e com o objetivo de transferir esses valores aos Estados e Municípios, para que estes executem diretamente projetos de habitação popular, saneamento básico e desenvolvimento urbano. As emendas são igualmente inadequadas do ponto de vista orçamentário, ao proporem de forma redundante o direcionamento dos recursos do superávit financeiro de 2006 para atividades que estão exatamente entre as contempladas pela MP, no que diz respeito aos financiamentos da CEF, o que, em última análise, colocaria em xeque o objeto central desta Medida Provisória.

Feitas as considerações acima, entendemos que as disposições da presente Medida Provisória estão de acordo com a legislação que rege o controle das finanças públicas. Dessa forma, **votamos pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da Medida**

**Provisória nº 347, de 2007 e das emendas a ela apresentadas, exceção feita às Emendas nº 22, 23 e 24, 34, 35 e 36, que consideramos inadequadas sob o ponto de vista orçamentário e financeiro.**

## **II.c Do Mérito**

### **II.c.1 Do Mérito da Medida Provisória**

Esta Medida Provisória, de inegável importância social, deve ser compreendida dentro do contexto em que foi editada, ou seja, como uma das providências que compõem o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O PAC traduz um conjunto diversificado de ações legislativas e não legislativas que – por meio do incentivo ao investimento privado, da elevação do investimento público em infra-estrutura e da remoção de obstáculos ao crescimento – objetivam promover a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira.

No contexto das ações em infra-estrutura, o PAC prevê investimentos nas áreas social e urbana no montante de 43,6 bilhões de reais para o ano de 2007 e de 127,2 bilhões para o período de 2008 a 2010. Somando-se os investimentos previstos para 2007 com os planejados para o período de 2008-2010, chega-se ao montante de 170,8 bilhões de reais para ações em infra-estrutura social e urbana, assim divididos: 11,9 bilhões para a Região Norte; 43,7 bilhões para a Região Nordeste; 41,8 bilhões para a Região Sudeste; 14,3 bilhões para a Região Sul; 8,7 bilhões para a Região Centro-Oeste e 50,4 bilhões em caráter nacional.

Do total previsto para 2007, 27,5 bilhões de reais serão canalizados para habitação e 8,8 bilhões de reais para saneamento. Vale assinalar que os valores previstos incluem gastos do setor público diretamente,

empréstimos do setor público ao setor privado e a entes e entidades públicos (estados, municípios e empresas controladas) e investimentos do setor privado com recursos privados.

Como "agente financeiro dos programas oficiais de habitação e saneamento e como principal órgão de execução da política habitacional e de saneamento do Governo Federal" (art. 5º, XII, do Estatuto da CEF, aprovado pelo Decreto nº 5.056, de 29 de abril de 2004), a Caixa Econômica Federal desempenha papel fundamental na viabilização dos investimentos necessários para garantir a expansão do atendimento habitacional popular e a universalização dos serviços de saneamento básico. Tais investimentos concretizam-se, em parte substancial, mediante a celebração de operações de crédito com estados, municípios e respectivas empresas controladas.

Em que pese a constatação de que, sob a ótica prudencial, a atual situação econômico-financeira da CEF mostra-se satisfatória, informações fornecidas pela Instituição Financeira indicam que sua capacidade operacional para a realização de investimentos especificamente destinados ao setor público encontra-se próxima do esgotamento, não comportando a expansão de financiamentos de ações habitacionais e de saneamento por parte de entidades públicas no volume demandado pelo PAC. Isso decorre da circunstância de que a concessão de crédito ao setor público enfrenta limites mais rigorosos, distintos daqueles ordinariamente aplicáveis às operações de crédito celebradas pelo segmento financeiro com entidades privadas.

Com efeito, a vigente Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 2.827, de 30 de março de 2001, que "consolida e redefine as regras para contingenciamento do crédito ao setor público", restringe o montante das operações de crédito de cada instituição financeira com órgãos e entidades do setor público a 45% (quarenta e cinco por cento) do seu Patrimônio de Referência (PR).

É propósito da Medida Provisória em exame justamente ampliar os limites operacionais da CEF – e, conseqüentemente, de propiciar a expansão dos financiamentos para saneamento e habitação a estados, municípios e empresas controladas.



Em complemento ao objetivo desta Medida Provisória, de expandir o crédito a entes e entidades públicos para ações de infra-estrutura urbana e social, o CMN editou, em janeiro do corrente ano, as Resoluções nº 3.437 e 3.438, que modificam a já citada Resolução nº 2.827, de 2001. A primeira amplia os limites dos financiamentos de ações de saneamento ambiental a serem executadas pelo setor público para R\$ 6 bilhões, dos quais 1,7 bilhão devem ser destinados à drenagem urbana. A segunda autoriza a contratação – por estados, municípios e empresas estatais não dependentes – de novas operações de crédito destinadas a ações habitacionais até o valor global de R\$ 1 bilhão.

Importa frisar que os investimentos em habitação e saneamento previstos no PAC não se esgotam na ampliação de financiamento ao setor público que a presente Medida Provisória representará. Conforme mencionado antes, os montantes concebidos no Programa incluem, além do financiamento ao setor público, gastos diretos do setor público, empréstimos do setor público ao setor privado e investimentos do setor privado com recursos privados. Dessa forma, existe a previsão de alocação de recursos oriundos do Orçamento Geral da União, de financiamentos ao setor privado e, ainda, da contrapartida de estados e municípios.

Feita essa contextualização, passemos à análise do conteúdo da Medida Provisória nº 347, de 2007.

O art. 1º autoriza a União a conceder crédito à Caixa Econômica Federal no valor de 5,2 bilhões de reais em condições financeiras e contratuais que permitam o enquadramento da operação como instrumento híbrido de capital e dívida. O ingresso desses recursos na forma prevista na norma significará a ampliação do Patrimônio de Referência (PR) da CEF na mesma proporção.

O Patrimônio de Referência constitui o capital mínimo que uma instituição financeira deve manter para suportar os riscos derivados de sua estrutura de ativos. Nos termos da disciplina do Conselho Monetário Nacional (Resolução nº 2.837, de 30 de maio de 2001), que reproduz os padrões de solvência e liquidez internacionais estabelecidos no Acordo da Basileia, o Patrimônio de Referência é composto pelo somatório de dois níveis de capital. O capital de nível I – capital básico, representado pelo patrimônio líquido, com os acréscimos e deduções exigidos – e o capital de nível II –

capital suplementar, integrado pelas reservas, ações preferenciais cumulativas e resgatáveis, dívidas subordinadas e instrumentos híbridos de capital e dívida. Nos termos da mesma resolução, o montante do nível II do PR não pode ultrapassar o valor do nível I.

O instrumento híbrido de capital e dívida a que se refere a Medida Provisória consiste numa operação que, embora fruto de um empréstimo tomado pela instituição, ou seja, oriunda de uma dívida, é recebida em condições tão favoráveis que praticamente equivale a um aporte de capital. Dentre as condições exigidas na Resolução nº 2.837, de 2001, para a classificação de uma operação como instrumento híbrido de capital e dívida, sobressaem a necessidade de sua integralização em espécie, a ausência de qualquer garantia, a inexistência de prazo de vencimento e a impossibilidade de resgate por iniciativa do credor.

A utilização do instrumento híbrido de capital e dívida em lugar de um aporte simples de capital foi empregada no caso por se tratar de uma operação financeira neutra do ponto de vista fiscal. A liberação dos recursos será compensada na mesma proporção pela redução da dívida líquida do setor público não financeiro, com o registro simultâneo do empréstimo no ativo financeiro da União, tendo como contrapartida o mesmo registro como passivo da Caixa. Além do mais, como estão sendo utilizados recursos do superávit financeiro do exercício financeiro de 2006, não haverá pressão adicional sobre a programação orçamentária aprovada para o exercício financeiro corrente.

Ao determinar que a operação de crédito será realizada em condições que permitam sua contabilização, pela CEF, como instrumento híbrido de capital e dívida, a Medida Provisória possibilitará, quando da concretização do empréstimo, um ingresso no capital de nível II da instituição na ordem de R\$ 5,2 bilhões. Como o PR é composto pela soma dos níveis I e II, a operação acarretará o aumento do Patrimônio de Referência no mesmo montante, ou seja, em R\$ 5,2 bilhões.

Na data-base de dezembro de 2006, ou seja, antes da capitalização do lucro obtido pela CEF no período, o PR da Caixa apresentava o total de R\$ 12,194 bilhões, integrados por R\$ 8,131 bilhões no nível I e R\$ 4,063 bilhões no nível II. Levando-se em consideração que, como demonstrado antes, o capital de nível II não pode superar o total do nível I, o limite para o

ingresso de recursos na forma de instrumento híbrido de capital e dívida seria de apenas R\$ 4,068 bilhões (8,131 menos 4,063). Entretanto, como dos R\$ 2,386 bilhões de lucro em 2006, R\$ 1,240 bilhões serão revertidos para o capital social da CEF, o nível I alcançará o valor aproximado de R\$ 9,371 bilhões. Com esse aporte, a diferença entre o nível I e o nível II será de R\$ 5,308 bilhões, o que permitirá, mantidas as estimativas financeiras, a concretização da operação prevista na Medida Provisória, no montante de R\$ 5,2 bilhões.

Se os recursos correspondentes forem, tal como sugerido na Exposição de Motivos, integralmente destinados para financiamentos ao setor público, a disponibilidade total seria de R\$ 2,34 bilhões, uma vez que, conforme aludido acima, a Resolução nº 2.827, de 2001, limita em 45% do PR as operações de crédito com órgãos e entidades do setor público. Com a recente aprovação, pelo CMN, da Resolução nº 3.444, em 28 de fevereiro de 2007, que autoriza o direcionamento de 15% dos valores oriundos de instrumentos híbridos para o Nível I de capital e, ainda, considerando as parcelas a liberar de financiamentos já concedidos a entes e entidades públicas, **estima-se que a CEF – a partir da concretização da operação prevista nesta Medida Provisória – disporá do total de R\$ 4,4 bilhões para aplicar em empréstimos ao setor público.**

A esse propósito, cumpre assinalar que, embora a Exposição de Motivos refira-se apenas a investimentos em saneamento básico (inciso I), o art. 2º enseja a aplicação dos recursos decorrentes da cogitada operação em habitação popular (inciso II) – também um dos focos do PAC – e, de modo aparentemente controverso, em todas as outras inúmeras atividades previstas no estatuto social da CEF (inciso III).

Ocorre que, enquanto não houver a efetivação dos financiamentos, esses recursos, assim como ocorre com as demais operações de captação, transitarão na Tesouraria da CAIXA, buscando, principalmente, a equalização entre a remuneração desta aplicação transitória e o custo do dinheiro (títulos de longo prazo do Tesouro Nacional).

Além disso, mesmo que o contrato de financiamento tenha sido efetivado, há um descompasso entre o desembolso e o volume total do financiamento, ou seja, a liberação dos recursos ocorre em parcelas, conforme o cronograma físico-financeiro.

A justificativa para a necessidade dessa abertura residiria no fato de que, de acordo com as boas técnicas bancárias, é preciso permitir que os recursos decorrentes da operação não fiquem imobilizados enquanto todas as fases previstas na regulamentação para a aprovação de projetos de saneamento e habitação e para as conseqüentes contratações não sejam cumpridas. Assim como ocorre com as demais operações de captação, os recursos transitariam na Tesouraria da CEF buscando, principalmente, a equalização entre a remuneração desta aplicação transitória e o custo do dinheiro (títulos de longo prazo do Tesouro Nacional). Além disso, mesmo que o contrato de financiamento tenha sido efetivado, há um descompasso entre o desembolso e o volume total contratado, ou seja, a liberação dos recursos ocorre em parcelas conforme o cronograma físico-financeiro.

Não obstante o argumento seja válido, não há garantias, de acordo com o texto vigente, de que a aplicação das verbas em outras atividades da CEF se dará temporariamente e em caráter meramente subsidiário. Em vista disso, **propomos, no Projeto de Lei de Conversão (PLV) anexo, a modificação do art. 2º, inciso III, de modo a assegurar que a destinação de valores para finalidades apartadas das ações de saneamento e de habitação serão apenas temporárias, no aguardo das devidas habilitações dos projetos dos estados, municípios e empresas controladas.**

Outro ponto que merece destaque é a previsão, contida no parágrafo único do art. 2º, de que as aplicações em saneamento e habitação serão dirigidas também ao setor privado. Em que pese que o foco precípua da Medida Provisória seja expandir o crédito ao setor público, não se deve esquecer que a CEF é uma instituição financeira que deve, como tal, buscar empreendimentos viáveis e que gerem retorno financeiro. Bons projetos, mesmo apresentados pela iniciativa privada, devem ser estimulados, principalmente se considerarmos que, nas operações de crédito com o setor privado, as exigências de suporte no patrimônio de referência são menos rigorosas – propiciando maior efeito multiplicador dos recursos captados – e que investimentos em saneamento básico e habitação popular revertem-se sempre ao atendimento do interesse público e social. Reconhecendo que, no setor privado, especialmente na execução de ações voltadas para a habitação, as cooperativas habitacionais e de crédito desempenham importante papel, **propomos, no nosso Projeto de Lei de Conversão (PLV) a explicitação, no**

**parágrafo único do art. 2º, que passará a ser o § 1º, de que essas entidades, que integram o setor privado, poderão igualmente ser destinatárias de recursos.**

No que toca à origem dos recursos que possibilitarão a celebração da operação em tela, preceitua o art. 3º, I, que estes provirão do superávit financeiro existente no Tesouro Nacional no encerramento do exercício de 2006, respeitado o atendimento das demais finalidades específicas previstas em lei (art. 3º, caput) e excluídos os valores comprometidos com restos a pagar e as fontes decorrentes de vinculações constitucionais (art. 3º, parágrafo único). Além de assegurar a destinação de recursos do superávit financeiro de 2006 para a indicada ampliação da capacidade operacional da CEF, a Medida Provisória inova ao autorizar a utilização de valores do superávit para a cobertura de despesas do orçamento da seguridade social (art. 3º, II).

Entendemos que o dispositivo é importante, pois, de outro modo, poderia não haver disponibilidade orçamentária para a implementação da operação de crédito com a CEF e para a cobertura das despesas do orçamento da seguridade social, uma vez que já houve o comprometimento prévio dos recursos ordinários e vinculados com a programação orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional no contexto da Lei Orçamentária do corrente exercício financeiro.

Contudo, faz-se necessário excluir, dos valores que compõem o superávit financeiro e que serão utilizados, além dos protegidos por vinculações constitucionais e dos reservados para o pagamento dos restos a pagar, já preservados, aqueles decorrentes de recursos dos fundos que financiam o desenvolvimento regional, nacional e social, de sorte a preservar sua capacidade de investimento público e privado, mesmo que não reservados para o pagamento de restos a pagar à sua conta. Tal ressalva nada mais faz do que harmonizar os preceitos da Medida Provisória nº 347, de 2007, com os próprios objetivos do PAC, programa amplo do qual a presente medida não deve se afastar.

Oportuno frisar que, analogamente, a Lei nº 9.530, de 1997, ao determinar o uso do superávit para amortização da dívida pública federal, em um momento conturbado, em que o País sofria o impacto das turbulências do mercado financeiro, sabiamente, excluiu os valores oriundos de

fundos relacionados ao desenvolvimento regional, nacional e social. **Por concordarmos com a ressalva feita pela referida lei, à época, propomos em nosso Projeto de Lei de Conversão (PLV), com maior razão agora – quando o cenário internacional é mais favorável – a modificação do parágrafo único do art. 3º para retirar, dos recursos do superávit que serão canalizados para as coberturas previstas na Medida Provisória, as disponibilidades dos fundos de que trata a Lei nº 9.530, de 1997.**

A destinação de recursos do superávit financeiro também para seguridade social, respeitadas as ressalvas anteriores e as já constantes do texto original da Medida Provisória, não podem encontrar objeção de nossa parte. Estamos cientes, e não estamos sozinhos na percepção desta Casa de que os recursos serão aplicados em ações da maior relevância, nas áreas de atenção à saúde da população, nos programas sociais, como o “Bolsa-Família, e ainda na área da previdência, sabidamente das mais importantes do ponto de vista social e de maior peso financeiro para o Tesouro Nacional.

## **II.c.2 Do Mérito das Emendas**

A **Emenda nº 1** eleva o valor da operação para dez bilhões de reais. Embora louvável seu propósito, pois visa a aumentar ainda mais a capacidade de investimento da CEF junto ao setor público, a Emenda não pode ser acatada por conta dos atuais valores do Patrimônio de Referência (PR) da CEF. Nos termos da já mencionada regulamentação do CMN, o teto do capital de Nível II é o valor do capital de Nível I. Como o instrumento híbrido de capital e dívida é inserido no Nível II do PR, seria preciso que houvesse margem suficiente no Nível I para que a CEF recebesse o ingresso de R\$ 10 bilhões em instrumento híbrido no capital. Segundo demonstram as informações contábeis da CEF, as atuais margens não admitiriam uma operação em montante superior ao estabelecido na Medida Provisória.

As **Emendas nº 2, 7, 8 e 9** suprimem o inciso III do art. 2º, retirando da CEF a possibilidade de aplicar os recursos decorrentes da operação em outras atividades previstas em seu estatuto. Segundo expusemos antes, manter recursos parados no "caixa" de uma instituição financeira, no aguardo da habilitação de projetos de saneamento e habitação ou na espera

da implementação do cronograma físico-financeiro dos empreendimentos, atenta contra a boa técnica bancária. É preciso aplicá-los transitoriamente em outros objetos, de forma a equalizar o custo do dinheiro (títulos de longo prazo do Tesouro Nacional), sob pena, inclusive, de se incorrer na gestão temerária da instituição. **A preocupação, subjacente às emendas, de que não ocorram desvios dos recursos está atendida em nosso PLV, que franqueia a utilização temporária dos valores em outras atividades apenas enquanto os projetos de saneamento e habitação não forem integralmente habilitados.**

A **Emenda nº 3** transforma em capitalização direta o empréstimo autorizado na Medida Provisória. O acatamento dessa emenda significaria retirar o principal motivo para a concepção da operação na forma de instrumento híbrido de capital e dívida: a neutralidade da operação sob o ponto de vista fiscal. A capitalização pura e simples da CEF pelo Tesouro Nacional causaria um impacto sobre a dívida líquida do setor público não-financeiro, porque representaria apenas um desembolso financeiro (aumentando a despesa primária do exercício de 2007) sem uma compensação por meio de contrapartida no ativo do setor público não-financeiro, na forma adotada na MP, com o emprego oportuno do instrumento híbrido de capital e dívida.

A **Emenda nº 5** determina que a aplicação dos recursos em habitação atenderá o setor rural. A propósito, importa destacar que o conceito de habitação popular abrange a moradia rural e que os programas de financiamento habitacional da CEF destinam-se também a projetos na área rural. Em vista disso, não vislumbramos óbices a que a explicitação sugerida pela proposição seja feita, motivo por que **acatamos parcialmente o conteúdo da Emenda nº 5, na forma do nosso PLV.**

A **Emenda nº 10** substitui o inciso III do art. 2º, retirando da CEF a possibilidade de aplicar os recursos decorrentes da operação em outras atividades previstas em seu estatuto e acrescentando a recuperação ambiental como uma das destinações dos financiamentos. Apesar de meritória a preocupação veiculada na Emenda, a circunstância de a recuperação ambiental não constituir, em regra, objeto de atuação da CEF, torna não recomendável o acatamento da proposição. De qualquer forma, à universalização de serviços de saneamento básico sempre corresponde uma diminuição dos impactos ambientais da ocupação humana, razão pela qual se

insere, na ampla compreensão da expressão saneamento básico, a figura do saneamento ambiental.

As **Emendas nº 11 e 12** acrescentam infra-estrutura hídrica e turismo como destinações dos financiamentos a serem ofertados pela CEF. Malgrado se refiram a dois segmentos indubitavelmente importantes para o desenvolvimento econômico e social do País, as Emendas não merecem ser acatadas. Primeiramente, porque traduzem ações em que a CEF não desempenha a incumbência legal de agente financeiro do Governo Federal. Em decorrência, sua atuação nessas áreas equivaleria à de qualquer outra instituição financeira, o que poderia representar o desvio de recursos de setores tão carentes de investimento e tão essenciais, como o saneamento e a habitação, para segmentos que, teoricamente, poderiam ser atendidos por outras instituições. Ademais, vale enfatizar que, apesar de a Medida Provisória não tratar de infra-estrutura hídrica, o setor é largamente atendido no PAC. Quanto ao turismo, os investimentos em infra-estrutura urbana, aeroportuária e rodoviária previstos no PAC certamente repercutirão positivamente nessa área.

As **Emendas nº 4, 6, 13, 14, 15, 17 e 21** direcionam os financiamentos a determinadas regiões ou categorias de municípios. Nada mais justo do que, como bem objetivam as Emendas, aproveitar os recursos decorrentes da operação para priorizar projetos nas áreas mais carentes e, assim, promover a diminuição das desigualdades regionais. Ocorre, entretanto, que simplesmente definir que um determinado percentual dos recursos será aplicado nessas regiões pode gerar resultado negativo, dificultando a implementação de projetos em todas as demais regiões.

Isso se dá em função do aspecto temporal envolvido nas contratações ao amparo dos programas habitacionais e de saneamento a cargo da CEF. Em regra, para que uma localidade seja atendida é preciso que o Estado ou Município apresente um projeto que seja, primeiramente, selecionado pela CEF segundo critérios de viabilidade técnica e econômica. Após, o projeto deve ser avaliado pelo Ministério das Cidades e, posteriormente, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para, uma vez dentro dos limites de enquadramento, receber a autorização de endividamento, e ser considerada habilitada para contratação. Se o Estado ou prefeitura da região para a qual os recursos deveriam ser encaminhados não dispõe de projetos ou, se existentes, os projetos não cumpriram todas as fases anteriores à habilitação, os recursos ficariam engessados, vedada a canalização para



outras localidades. Haveria, assim, o risco de deixar de atender projetos de outras regiões que, igualmente importantes, já estavam aptos para contratação.

Sem incorrer nesse risco, entretanto, pensamos ser cabível estabelecer uma regra de hierarquização dos projetos já habilitados que priorize as regiões mais carentes, quando o montante de recursos disponíveis for inferior ao montante envolvido em todos os projetos hábeis à contratação. Nesse ponto, acatamos parcialmente as Emendas nº 4, 6, 13, 14, 15, 17 e 21, **propondo, no nosso PLV, a adição de um parágrafo ao art. 2º para beneficiar preferencialmente os municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano.**

As Emendas nº 16, 18, 19, 20 e 56 pretendem vedar a imposição de contingenciamento ou outros limites na concessão de financiamentos para aplicação em saneamento ou habitação a ente ou entidade pública. Tais Emendas, em que pese a louvável preocupação, não devem ser acatadas. Em primeiro lugar, no que tange ao contingenciamento, esta figura atém-se à gestão dos recursos à conta do Tesouro Nacional alocados em ações dos diversos Ministérios e está, conseqüentemente, associada diretamente ao equilíbrio das contas públicas. Não se mostra pertinente, portanto, falar de contingenciamento de recursos da CEF, pessoa jurídica distinta do ente que a criou – União – e que tem suas atividades de instituição financeira regidas pela disciplina editada pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central.

Em segundo lugar, no que toca a outras limitações que a Emenda visa a impedir, cumpre ressaltar que, justamente por ser a CEF uma instituição financeira, a retirada, via Medida Provisória ou Lei de Conversão, de qualquer restrição à concessão de seus financiamentos, colocaria por terra todas as normas prudenciais emanadas do CMN e do Banco Central com suporte na Lei nº 4.595, de 1964 – um diploma com estatura de lei complementar –, que reclamam, para a concessão de crédito, padrões específicos quanto à análise de risco, viabilidade do empreendimento e capacidade de pagamento do tomador. Além de aparentemente inconstitucional, por usurpar atribuições que norma com status de lei complementar confere ao CMN e ao Banco Central, a supressão pura e simples de todos os limites prudenciais de uma instituição componente do sistema financeiro do porte da CEF poderia gerar efeitos sistêmicos negativos não apenas no segmento financeiro, mas na economia como um todo.

As **Emendas nº 25 a 29 e 31 a 33** chamam a atenção para a preservação dos recursos que integram o superávit legalmente vinculados a finalidades específicas. Procedem em parte as preocupações apresentadas pelos ilustres proponentes, embora possamos observar que os recursos vinculados legalmente a finalidades específicas já estão protegidos no caput do art. 3º do texto original da Medida Provisória. **Por esta razão é que estamos propondo uma alteração na redação da MP, por meio de nosso Projeto de Lei de Conversão, que julgamos suficiente para condicionar, de modo justo, o uso de recursos do superávit financeiro de 2006.**

As **Emendas nº 30 e 37 a 53** excluem do superávit financeiro a ser utilizado no empréstimo à CEF e na cobertura de despesas da seguridade social determinadas fontes de recursos. A Emenda nº 30 suprime todas as fontes com vinculações legais. As Emendas nº 37 e 42 excluem os fundos de que trata a Lei nº 9.530, de 1997. As Emendas nº 38 a 41 e 43 excluem os fundos geridos pelo BNDES. As Emendas nº 44, 49, 50 e 52 excluem os recursos destinados ao financiamento da assistência ao trabalho, saúde, educação, assistência social, ciência e tecnologia, inovação e infraestrutura. As Emendas nº 45, 48, 51 e 53 excluem os fundos previstos no art. 159, I, c, da Constituição, o FAT e os fundos geridos pelas agências oficiais de fomento da União. As Emendas nº 46 e 47 excluem os fundos destinados a programas de financiamento ao setor produtivo, à infra-estrutura e a projetos de desenvolvimento, inclusive os constitucionais, bem como os vinculados direta ou indiretamente a investimentos em inovação, ciência e tecnologia, universalização de telecomunicações e garantia de empréstimos e financiamentos, internos e externos, inclusive às exportações e às micro e pequenas empresas.

A respeito dessas emendas – umas bastante amplas e outras mais restritas, mas todas com pontos em comum quanto às fontes que devem ser preservadas –, entendemos que **a melhor solução é acatá-las, todas, parcialmente, resgatando aqui a argumentação expendida no Item II.c.1, acima, para expressar nosso pensamento de que a fórmula consagrada na Lei nº 9.530, de 1997, deve ser reproduzida em nosso PLV.**

A **Emenda nº 54** determina ao Ministério da Fazenda o envio ao Congresso de relatório semestral sobre a implementação das ações em saneamento básico e habitação popular financiadas pela CEF. Não vislumbramos a necessidade de disciplinar em lei providência que o

Congresso, no uso de suas atribuições constitucionais de fiscalização, pode, desde já, regularmente adotar.

A **Emenda nº 55** estabelece, como condição para o recebimento dos recursos previstos nesta Medida Provisória, a comprovação do licenciamento ambiental do projeto. Entendemos que tal exigência já está contida na atual legislação ambiental e é correntemente observada nos programas financiados pela CEF.

As **Emendas nº 59, 64 a 69, 82 e 84 a 86** alteram, de formas diversas, as bases vigentes do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados. Não bastasse a matéria ter pouco em comum com o objeto da presente Medida Provisória, pensamos que tais emendas versam sobre temas extremamente sensíveis, cujos complexos desdobramentos afetam a relação entre todos os entes da Federação. Justamente por colocar em evidência as vertentes bases do pacto federativo, entendemos que seu tratamento em sede de Medida Provisória não constitui o foro adequado. O tema desperta profundas reflexões e requer prolongada discussão, características que não se coadunam com o regime célere de apreciação das medida provisórias. Por prudência, portanto, rejeitamos as citadas emendas.

A **Emenda nº 60** determina que 20% das famílias beneficiadas pelo PAC, na área de habitação, serão aposentados e portadores de deficiência física. Apesar da digna preocupação que a emenda visa a atender, é extremamente difícil fixar, sem estudos prévios do contingente que essa parcela da população representa na demanda habitacional, um percentual de recursos a serem a eles destinados. Ademais, como já assinalado em relação às emendas que estipulam direcionamentos obrigatórios a certas regiões, na ausência de projetos habilitados para esse público específico, outras categorias populacionais, para as quais os financiamentos estariam aptos a ser contratados, poderiam deixar de ser atendidas.

A **Emenda nº 78** preceitua que os projetos financiados com recursos previstos na Medida Provisória devem contemplar indenizações às pessoas atingidas pelos empreendimentos. Embora louvável o objeto da Emenda, não acreditamos que projetos de saneamento básico e habitação popular – foco da Medida Provisória em análise –, em regra destinados a populações carentes, carreguem a potencialidade de prejudicá-los. De qualquer modo, a Constituição Federal, em seu art. 37, § 6º, já prevê a

responsabilidade objetiva do Estado (entes e entidades públicos e pessoas jurídicas de direito privado prestadores de serviços públicos) pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, o que, a nosso ver, já assegura o recebimento de indenizações por parte dos atingidos por empreendimentos conduzidos ou financiados pelo setor público.

Diante de tudo o que foi exposto, **votamos pela:**

**i) constitucionalidade, juridicidade e adequação à técnica legislativa da Medida Provisória nº 347, de 2007, e das emendas apresentadas, exceto as Emendas n.º 57, 58, 74, 75, 76, 77 e 79, que julgamos inadequadas quanto à técnica legislativa, e as Emendas n.º 61, 62, 63, 70, 71, 72, 73, 80, 81 e 83, que entendemos padecerem de inconstitucionalidade e de injuridicidade;**

**ii) compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 347, de 2007, e das emendas a ela apresentadas, exceção feita às Emendas nº 22, 23 e 24, 34, 35 e 36, que consideramos inadequadas sob o ponto de vista orçamentário e financeiro.**

**iii) aprovação no mérito da Medida Provisória nº 347, de 2007, na forma do anexo Projeto de Lei de Conversão, pela aprovação parcial das Emendas nº 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 13, 14, 15, 17, 21, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 e 53, incorporadas no nosso PLV, e pela rejeição no mérito das Emendas nº 1, 3, 10, 11, 12, 16, 18, 19, 20, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 54, 55, 56, 59, 60, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 78, 82, 84, 85 e 86.**

Deputado FERNANDO DE FABINHO

Relator

**PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO À MEDIDA PROVISÓRIA Nº  
347 , DE 22 DE JANEIRO DE 2007**

Constitui fonte de recursos adicional para ampliação de limites operacionais da Caixa Econômica Federal – CEF.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica a União autorizada a conceder crédito à Caixa Econômica Federal – CEF, no valor de R\$ 5.200.000.000 (cinco bilhões e duzentos milhões de reais), em condições financeiras e contratuais que permitam o enquadramento da operação como instrumento híbrido de capital e dívida, conforme definido pelo Conselho Monetário Nacional – CMN

Parágrafo único. O crédito será concedido assegurada a equivalência econômica da operação em relação ao custo de captação de longo prazo do Tesouro Nacional, na data de sua efetivação.

Art. 2º Os recursos decorrentes da operação de que trata o art. 1º serão aplicados em:

I – saneamento básico;

II – habitação popular, urbana e rural;

III – em outras operações previstas no estatuto social da CEF, enquanto os valores previstos nos projetos habilitados nos termos da regulamentação não alcançarem o montante total de recursos disponíveis para as aplicações de que tratam os incisos anteriores.

§ 1º As aplicações de que tratam os incisos I e II serão dirigidas, mediante financiamento, aos setores público e privado, inclusive a cooperativas habitacionais e de crédito.

§ 2º Alcançado o montante total de recursos disponíveis para as aplicações de que tratam os incisos I e II, terão prioridade entre os projetos habilitados aqueles destinados aos municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).

Art. 3º Sem prejuízo do atendimento das finalidades específicas previstas em lei, o superávit financeiro existente no Tesouro Nacional no encerramento do exercício financeiro de 2006 poderá ser destinado à cobertura:

I – do crédito de que trata o art. 1º;

II – das despesas do orçamento da seguridade social

Parágrafo único. Excluem-se do disposto no caput:

I – os valores comprometidos com restos a pagar;

II – as fontes decorrentes de vinculações constitucionais;

III – os fundos especificados nas alíneas "a", "b" e "c" do inciso II e no § 2º do art. 1º da Lei nº 9.530, de 10 de dezembro de 1997.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2007.

Deputado FERNANDO DE FABINHO  
Relator