

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.710, DE 1992

(Apensos: Projetos de Lei nºs 4.212, de 1993, 4.831, de 1994, 1.064, de 1995 e 1.911, de 1999)

Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular – FNMP e o Conselho Nacional de Moradia Popular – CNMP, e dá outras providências.

Autor: Iniciativa Popular

Relator: Deputado Fernando Coruja

I – RELATÓRIO

Trata-se do **Projeto de Lei nº 2.710, de 1992, de Iniciativa Popular**, encaminhado à Câmara dos Deputados por entidades ligadas aos movimentos de moradia popular, quais sejam a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, Confederação Nacional das Associações de Moradores, Pró-Central dos Movimentos Populares e Movimento Nacional de Luta pela Moradia.

O projeto prevê a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular – FNMP, destinado a financiar e implementar programas habitacionais de interesse popular, para população de baixa renda, assim entendida a população que tenha renda igual ou inferior a dez salários mínimos vigentes no País.

Para reger o FNMP, institui-se o Conselho Nacional de Moradia Popular - CNMP, constituído de dez representantes, dentre os quais um do antigo Ministério da Ação Social, um da Caixa Econômica Federal, um do Ministério Público Federal, um do Congresso Nacional, um do Banco Central,

quatro das centrais sindicais e um de entidades do movimento popular de moradia.

Atribui-se à Caixa Econômica Federal o papel de agente operador dos recursos do FNMP, constituídos, dentre outros, por: dotações orçamentárias da União, 60% (sessenta por cento) dos recursos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço - FGTS, 20% (vinte por cento) da receita bruta de concursos e prognósticos federais, contribuições dedutíveis do imposto de renda a pagar até o limite de 1% (um por cento) e recursos de organismos internacionais de cooperação.

Incluíram-se os Estados e Municípios entre os agentes promotores do programa, cujos projetos poderão ser financiados com os recursos do FNMP.

Ao Projeto de Lei nº 2.710, de 1992, **de Iniciativa Popular**, foram apensados os Projetos de Lei nºs 4.212, de 1993, 4.831, de 1994, 1.064, de 1995 e 1.911, de 1999, sintetizados a seguir:

O **Projeto de Lei nº 4.212, de 1993**, de autoria do Deputado **Max Rosenmann**, dispõe sobre o financiamento de moradia popular para população de baixa renda, a partir da contribuição mensal dos empregadores, correspondente a 1% (um por cento) da remuneração dos respectivos empregados, incidente sobre as mesmas parcelas de remuneração previstas na Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, para cálculo do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, que ficaria, assim, reduzida para 7% (sete por cento).

Tais recursos seriam repassados pela Caixa Econômica Federal, às Companhias de Habitação Popular (COHAB) ou à empresa de habitação dos Estados, para aplicação, sem juros, em projetos de financiamento de habitação para trabalhadores com contrato formal de trabalho de, no mínimo, 3 (três) anos e renda de até 3 (três) salários mínimos.

O **Projeto de Lei nº 4.831, de 1994**, de autoria do Deputado **Avenir Rosa**, cria o Fundo Nacional de Moradia Popular, vinculado ao Ministério da Fazenda, destinado a financiar projetos de construção de habitações populares e integrado por 6 (seis) membros indicados pelo Ministério da

Fazenda, antigo Ministério do Bem Estar Social, Associação dos Mutuários do Sistema Financeiro da Habitação, entidade sindical de âmbito nacional dos empregados e empregadores e pelo Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil.

O Fundo será constituído pelos seguintes recursos: 70% (setenta por cento) dos depósitos destinados ao Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, 20% (vinte por cento) do lucro líquido auferido pelas empresas vinculadas ao Governo Federal e 50% (cinquenta por cento) da arrecadação das loterias federais.

O **Projeto de Lei nº 1.064, de 1995**, de autoria do Deputado **Affonso Camargo**, cria o Fundo Federal de Autoconstrução Popular – FACOP, destinado a financiar projetos de implantação e urbanização, de loteamentos ou condomínios horizontais voltados para população de baixa renda e para famílias desabrigadas. Constituem recursos do FACOP a receita decorrente da venda de propriedades da União, dotações orçamentárias ordinárias e créditos adicionais, retorno dos financiamentos concedidos e outros recursos ali não especificados.

O **Projeto de Lei nº 1.911, de 1999**, de autoria do Deputado **José Priante**, dispõe sobre o financiamento de moradias destinadas à população de baixa renda pela Caixa Econômica Federal ou por agente do Sistema Financeiro de Habitação, propondo que as prestações imobiliárias sofram apenas correção monetária, sem a incidência da Taxa Referencial ou de qualquer outro critério de remuneração do capital.

Nas justificações que acompanham os projetos, demonstra-se preocupação com as dificuldades que os trabalhadores de baixa renda enfrentam na busca de moradia e com o gravíssimo problema do déficit habitacional no País.

Os projetos, com exceção do último apensado, foram apreciados pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior e pela Comissão de Finanças e Tributação, recebendo em ambas substitutivos.

O **Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior** acolhe a diretriz principal do Projeto de Lei nº 2.710, de 1992.

Contudo, insere o Conselho Nacional de Habitação, com nova representação, no contexto de um arcabouço institucional mais amplo, definindo-o como órgão central do Sistema Nacional de Habitação. Induz Estados e Municípios a instalar Conselhos, com a participação da sociedade civil, que estabeleçam fundos próprios com dotação específica para financiar as aquisições ou desapropriações de terrenos, as obras de urbanização e saneamento básico e a instalação de redes elétricas.

Esse Substitutivo também prevê que o Conselho Nacional de Habitação defina a política habitacional de forma global, dispondo sobre o uso dos recursos disponíveis de acordo com as necessidades da população, independente de faixa de renda, respeitado, porém, o limite de renda familiar máxima de 5 (cinco) salários mínimos, para concessão de subsídios.

Segundo o parecer da Comissão, essa medida se justifica pela constatação de que, diante da dificuldade de acesso a imóvel adequado ao seu padrão de vida, as famílias de classe média passam a disputar com a população de baixa renda as ofertas disponíveis no mercado.

A Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior conclui pela aprovação do PL nº 2.710, de 1992, do PL nº 4.831, de 1994 e do PL nº 1.064, de 1995, nos termos do substitutivo, e pela rejeição do PL nº 4.212, de 1993.

A Comissão de Finanças e Tributação, examinando as proposições quanto à sua compatibilização e adequação financeira, propõe substitutivo que consolida e aperfeiçoa o trabalho até então desenvolvido sobre a matéria nesta Casa, em especial o realizado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior.

O Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação dispõe que o Conselho Nacional de Habitação, cuja presidência será exercida pelo titular da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, terá sua composição aumentada de 15 (quinze) para 19 (dezenove) representantes, de forma a abrigar dois membros do Conselho Curador do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, dois membros do Conselho Deliberativo do

Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, um representante da Caixa Econômica Federal e representantes dos governos federal, estadual e municipais.

Esse Substitutivo dispõe também que o Fundo Nacional de Habitação passa a ter natureza estritamente financeira e ficará sob a fiscalização do Banco Central. Excluíram-se do Fundo os recursos provenientes das entidades abertas e fechadas de previdência privada que, por questões atuariais, devem ser direcionados a investimentos específicos; os recursos provenientes das loterias administradas pela Caixa Econômica Federal, cuja destinação já é o Crédito Educativo; os recursos decorrentes da alienação de objetos e valores confiscados ou apreendidos pela Receita Federal, que se destinam ao reaparelhamento desse órgão; e as eventuais aplicações financeiras no Fundo, por parte das entidades integrantes do Sistema Nacional de Habitação, pela sua incompatibilidade com os objetivos do mesmo Fundo.

O Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação acrescenta entre os recursos do Fundo a alternativa de financiamento à produção e aquisição de imóveis para locação social sob a forma de arrendamento, e o percentual de 10% (dez) dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

A Comissão de Finanças e Tributação opina pela inadequação orçamentária e financeira do PL nº 4.831, de 1994 e do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, e pela adequação orçamentária e financeira do PL nº 4.212, de 1993, do PL nº 1.064, de 1995 e do PL nº 2.710, de 1992, na forma do Substitutivo. No mérito, a Comissão votou pela rejeição do PL nº 4.212, de 1993 e do PL nº 1.064, de 1995, e pela aprovação do PL nº 2.710, de 1992, na forma do Substitutivo apresentado.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De acordo com o art. 32, inciso III, alíneas *a* e *d*, do Regimento Interno, compete a esta Comissão manifestar-se sobre as

proposições sob o aspecto de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como sobre o mérito, uma vez que o assunto nelas tratado é atinente à organização do Estado, mais precisamente à organização da administração pública federal.

Pelo exame das proposições, vê-se que o incentivo ao financiamento de construções populares é matéria que se insere na competência legislativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. De acordo com o art. 22 da Constituição Federal, cabe-lhes “promover programas de construção de moradias e as melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico” (inc.IX) e “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (inc.X).

O Projeto de Lei nº 2.710, de 1992, provém de iniciativa popular; os demais que lhe estão apensados, de membros da Câmara de Deputados.

Segundo o § 2º do art. 61 da Constituição Federal, **“a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”**.

A iniciativa popular, também prevista no inciso III do art. 14 da Carta Política, está regulada na Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. No art. 13, essa lei determina que o projeto de iniciativa popular deve circunscrever-se a um único assunto e não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais **impropriedades de técnica legislativa ou de redação** (§§ 1º e 2º). Nisso se esgota o poder desta Casa de corrigir o projeto de iniciativa popular.

O projeto em apreço foi acolhido por Despacho de 2 de abril de 1992, do Presidente desta Casa, Deputado **Ibsen Pinheiro**, aposto em expediente da lavra do Secretário-Geral da Mesa, que atestava a impossibilidade de o Superior Tribunal Eleitoral conferir a condição eleitoral dos mais de

oitocentos mil subscritores do projeto, por amostragem informatizada, em bases previamente definidas.

Diante dessa realidade, é de se ter como superada essa questão.

Entretanto, outros aspectos constitucionais merecem atenção. Dizem respeito à questão tormentosa da iniciativa legislativa, objeto do art. 61 da Constituição Federal. Trata-se especificamente daquelas matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Presidente da República.

Sabe-se que a Constituição Federal confere ao Presidente da República a faculdade de iniciativa privativa de leis que disponham sobre a criação, a estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública (art. 61, § 1º, inciso II, alínea e)

Equivale dizer, que projeto de lei propondo a criação, estabelecendo a composição e a competência de Conselho Nacional de Habitação vinculado a Ministério é, em princípio, de iniciativa do Chefe de Estado.

Mas, o Projeto de Lei nº 2.710, de 1992, tem sua iniciativa nas camadas populares. Nestas circunstâncias, essa restrição é inaplicável. É que o § 2º do art. 61 da Constituição Federal não estabelece qualquer limitação ao poder de iniciativa dos cidadãos, exceto naquilo que diz respeito à representação eleitoral ali prevista.

Com efeito, se todo poder emana do povo, como estatuído no parágrafo único do art. 1º da Carta Política, esse poder, quando exercido sob a forma de iniciativa legislativa, não sofrerá restrição quanto à natureza da matéria, podendo, ao contrário, por irrefragável imposição da lógica, abarcar toda a gama de assuntos de interesse do povo.

Pela mesma razão, não se há de invocar a Súmula nº 1 desta Comissão para estabelecer restrição à vontade popular de deferir prazo ao Poder Executivo para regulamentar lei de iniciativa de cidadãos.

Quanto à juridicidade, necessário se faz adequar o Projeto de Lei nº 2.710, de 1992, e os Substitutivos à Lei Complementar nº 95, de 1998,

e ao que determina os §§ 1º e 2º do art. 13 da Lei nº 9.709, de 1998, razão por que oferecemos as emendas anexas.

Isto posto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2.710, de 1992, e dos Substitutivos apresentados pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior e pela Comissão de Finanças e Tributação, nos termos das emendas anexas, e pela inconstitucionalidade dos Projetos de Lei nºs 4.212, de 1993, 4.831, de 1994, 1.064, de 1995 e 1911, de 1999.

Quanto ao mérito, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.710, de 1992, na forma do Substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação, e pela rejeição do projeto na sua forma original e do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior.

Sala da Comissão, em de de 2000.

Deputado **Fernando Coruja**

Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.710, DE 1992

(Apensos: Projetos de Lei nºs 4.212, de 1993, 4.831, de 1994, 1.064, de 1995 e 1.911, de 1999)

Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular – FNMP e o Conselho Nacional de Moradia Popular – CNMP, e dá outras providências.

EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se ao art. 11 do Projeto de Lei nº 2.710, de 1992, a seguinte redação:

"Art.11. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação."

Sala da Comissão, em de de 2000.

Deputado **Fernando Coruja**
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.710, DE 1992

(Apensos: Projetos de Lei nºs 4.212, de 1993, 4.831, de 1994, 1.064, de 1995 e 1.911, de 1999)

Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular – FNMP e o Conselho Nacional de Moradia Popular – CNMP, e dá outras providências.

EMENDA SUPRESSIVA

Suprima-se o art. 29 do Substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior.

Sala da Comissão, em de de 2000.

Deputado **Fernando Coruja**
Relator