

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

## PROJETO DE LEI Nº 6.129, DE 1990

*Estabelece diretrizes para uma Política Nacional de Habitação Rural e dá outras providências.*

**Autor:** Senado Federal

**Relator:** Deputado Roland Lavigne

### I - RELATÓRIO

A proposição institui a Política Nacional de Habitação Rural, norteadora da ação governamental no que se refere à habitação e ao saneamento básico para o segmento da população rural de baixa renda, mini e pequenos produtores e trabalhadores rurais.

Ficam definidos os objetivos da Política, bem como as suas diretrizes, entre elas propiciar subsídios diretos para beneficiários cuja renda familiar bruta, mensal, for igual ou equivalente a três vezes o piso nacional de salário, ou cujo valor global da produção agropecuária for de até 600 MVR. Entre os beneficiários da Política, colocam-se os mini-produtores, os pequenos produtores e os trabalhadores rurais que vivem nas periferias urbanas e zona rural, nas vizinhanças de zonas de produção agrícola e nas áreas de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária. Terão prioridade para a alocação de recursos as áreas de maior concentração de população com renda familiar igual ou inferior a três vezes o piso nacional de salário, as áreas prioritárias de reforma agrária e as áreas de expansão da fronteira agrícola. As aplicações terão por objeto a construção ou recuperação de unidade residencial para o contratante, sua família e seus dependentes. Os contratos poderão prever o reajustamento das prestações mensais toda vez que o piso nacional de salário

for alterado. Os pagamentos poderão ser feitos em espécie ou em produtos, de acordo com o estabelecido em contrato.

Além disso, fica estabelecido que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios participarão com subsídios diretos ao investimento em habitação rural e que a União destinará para a Política Nacional de Habitação Rural, no Orçamento de Seguridade Social, recursos de no mínimo cinco por cento do total alocado na rubrica Assistência Social. No prazo de sessenta dias, será definido o órgão federal coordenador da Política em questão.

Em 24/04/92, o PL 6.129/90 foi aprovado na Comissão de Viação, Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior, com duas emendas. A primeira delas, apenas de ajuste redacional que, inclusive, não se justifica, propõe alterar, no inciso V do art. 3º, a expressão “sem habitação”, pela expressão “em habitação”. A segunda delas altera, no inciso II do art. 4º, no inciso I do art. 6º, e nos arts. 9º e 11, a expressão “piso nacional de salários”, pela expressão “salário mínimo ou salários mínimos”.

Em 31/03/99, a proposição foi aprovada na Comissão de Agricultura e Política Rural, com adoção das emendas aprovadas na CDUI.

Em 09/06/99, a Comissão de Finanças e Tributação concluiu pela compatibilidade e adequação financeira do projeto, com cinco emendas saneadoras. Foram objeto de emenda a alínea “a” do inciso I do art. 3º, o inciso II do art. 4º e os arts. 12, 13 e 14.

Havia proposições apensadas ao PL 6.129/90, mas as mesmas foram arquivadas, nos termos regimentais.

É o Relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

A habitação é hoje reconhecida como um direito social pelo art. 6º da Constituição Federal. O termo habitação, segundo a Agenda *Habitat*, documento final da II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos

Humanos, compreende não só a moradia, mas também o saneamento básico e demais componentes de infra-estrutura e serviços públicos.

O inciso IX do art. 23 da Constituição Federal estabelece como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

O art. 187 da Constituição Federal coloca a habitação para o trabalhador rural como um dos aspectos a serem considerados no planejamento e execução da política agrícola.

O conteúdo do projeto, portanto, encontra-se plenamente albergado pelos dispositivos da Carta Política que fazem referência expressa à habitação.

O PL 6.129/91 apresenta algumas incompatibilidades com os dispositivos da Constituição Federal que tratam das leis de natureza orçamentária. Como exemplo, temos o art. 14 da proposição que, ao prever a destinação de percentual determinado dos recursos da seguridade social para investimentos em habitação rural, invade terreno reservado à Lei de Diretrizes Orçamentárias pelo § 2º do art. 165 da Constituição. Essas incompatibilidades, contudo, já foram plenamente sanadas pelas emendas apresentadas na Comissão de Finanças e Tributação.

As referências ao piso nacional de salários constantes do projeto devem ser analisadas diante do disposto na parte final do inciso IV do art. 7º da Constituição, que veda, para qualquer fim, a vinculação do salário mínimo. Quando o projeto usa o piso nacional de salários (salário mínimo) para definir beneficiários da política (inciso II do art. 4º), não há indexação e a conseqüente infração ao Texto Maior. Por outro lado, quando o piso nacional de salários é usado para prever reajustes de prestações (art. 9º), esbarra-se em inconstitucionalidade.

No mais, estão obedecidas as normas constitucionais referentes a:

- competência legislativa da União;
- atribuição do Congresso Nacional, com posterior pronunciamento do Presidente da República;

- legitimidade de iniciativa, com exceção da parte do art. 15 do projeto de lei que estabelece prazo para que o Executivo exerça seu poder regulamentar.

Em relação à técnica legislativa, impõe-se a atualização monetária das referências ao Maior Valor de Referência, índice extinto há muito tempo atrás. O problema é que, diante das grandes mudanças ocorridas no sistema monetário do País nos últimos anos, a mera atualização monetária das referências à MVR, mesmo que possível, certamente levaria a distorções na intenção original do Legislador.

Na verdade, recomenda-se a remissão às normas do Sistema Nacional de Crédito Rural. Mesmo com a estabilidade atual da moeda, os valores expressos em reais poderiam ficar em desacordo com o enquadramento de mini e pequenos produtores estabelecido no âmbito das normas de crédito rural, o que não é aconselhável do ponto de vista do sistema jurídico.

Por fim, mencione-se que o texto do PL 6.129/91 merece pequenos ajustes de técnica legislativa em função do disposto na Lei Complementar 95/98. Como exemplo, citamos a cláusula revogatória genérica, hoje não admitida.

Os ajustes redacionais e atualizações necessárias no texto do projeto e em algumas das emendas e ele apresentadas, para adequação aos parâmetros da boa técnica legislativa, impõem a formulação de um Substitutivo por esta Câmara Técnica.

Diante do exposto, votamos:

- pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, na forma do Substitutivo que oferecemos:

a) do Projeto de Lei nº 6.129, de 1990;

b) da emenda nº 02/92 da Comissão de Viação e Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior, hoje Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior;

c) das emendas nº 01/99 a 05/99 da Comissão de Finanças e Tributação;

- pela falta de técnica legislativa, insanável, da emenda nº 01/92 da Comissão Viação e Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior, hoje Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior.

É o Voto.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2001.

Deputado **Roland Lavigne**  
Relator

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

### SUBSTITUTIVO DO RELATOR AO PROJETO DE LEI Nº 6.129, DE 1990

*Estabelece diretrizes para uma Política Nacional de Habitação Rural e dá outras providências.*

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional de Habitação Rural, define seus objetivos fundamentais, suas diretrizes, seus beneficiários e prioridades, com base nos arts. 6º, 23, inciso X, e 187, inciso VIII, da Constituição Federal.

Art. 2º A habitação, direito de todos, deve ter seu provimento incentivado no meio rural, mediante a integração das ações governamentais referentes à habitação, ao desenvolvimento rural e ao saneamento básico.

Art. 3º Fica instituída a Política Nacional de Habitação Rural.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, o termo habitação inclui ações governamentais referentes ao provimento de moradias e de saneamento básico.

Art. 4º A Política Nacional de Habitação Rural tem como objetivos fundamentais:

I – propiciar melhores condições de acesso à moradia e ao saneamento básico à população de baixa renda no meio rural, mediante:

a) financiamento da aquisição e da recuperação de moradias com os recursos que sejam disponibilizados pelo sistema de poupança

administrado pelas agências oficiais de fomento e pela lei orçamentária anual de cada exercício;

b) co-participação das comunidades rurais no planejamento, execução e financiamento da habitação rural;

c) integração dos organismos governamentais que atuam em habitação rural;

II – contribuir para a fixação do homem no campo;

III – promover a pré-urbanização do meio rural, reduzindo a pressão habitacional nas periferias das grandes cidades;

IV – reduzir o déficit habitacional no meio rural;

V – apoiar o estabelecimento de mecanismos que assegurem o fluxo contínuo de recursos para investimentos em habitação rural;

VI – incentivar o desenvolvimento de tecnologias de construção a baixo custo, adequadas às condições rurais;

VII – implementar um sistema de acompanhamento e de avaliação de suas ações, que conte com a participação das comunidades beneficiadas, tendo como ênfase a análise dos resultados obtidos em termos de melhoria da qualidade de vida dessas comunidades.

Art. 5º A Política Nacional de Habitação Rural tem como diretrizes essenciais:

I – descentralização da gestão dos órgãos federais na execução de programas e projetos, entendida como a distribuição das responsabilidades, da alocação de recursos e do poder de decisão entre os três níveis de governo e as comunidades rurais, suas associações e cooperativas;

II – direcionamento dos subsídios que sejam disponibilizados, na forma da lei, para os programas de investimentos em habitação rural que tenham como beneficiários:

a) famílias com renda familiar bruta, mensal, menor ou equivalente a três salários mínimos;

b) mini e pequenos produtores rurais;

III – articulação, de forma efetiva, da participação de União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e das comunidades rurais, suas associações e cooperativas;

IV – simplificação dos processos e métodos de transações, observadas as experiências acumuladas em projetos de habitação popular pelos vários organismos governamentais, pelo setor privado e pelas associações comunitárias.

Art. 6º São beneficiários da Política Nacional de Habitação Rural:

I – mini e pequenos produtores rurais;

II – trabalhadores rurais de baixa renda que vivam nas periferias urbanas e na zona rural, nas vizinhanças de zonas de produção agrícola e nas áreas de assentamentos do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Parágrafo único. A caracterização de mini e pequenos produtores rurais deve seguir os critérios determinados pelo Sistema Nacional de Crédito Rural.

Art. 7º Devem ter prioridade, para efeito da Política Nacional de Habitação Rural, as comunidades localizadas em:

I – áreas de maior concentração de população com renda familiar bruta, mensal, inferior ou equivalente a três salários mínimos;

II – áreas prioritárias do Programa Nacional de Reforma Agrária;

III – áreas de expansão de fronteira agrícola.

Art. 8º A regularização fundiária é condição essencial para a aquisição de lotes para assentamentos.

Art. 9º As ações referidas na alínea “a” do inciso I do art. 4º devem ter por objeto a construção ou recuperação da moradia para residência do contratante, de sua família e de seus dependentes, vedadas quaisquer aplicações em terrenos não construídos, salvo aqueles destinados à construção da moradia em referência.



§ 1º As pessoas que já forem proprietárias, promitentes compradoras ou cessionárias de imóvel residencial na mesma localidade não podem adquirir imóvel por meio das ações de financiamento previstas nesta Lei.

§ 2º A concessão de financiamento deve ser feita mediante a comprovação de que o primeiro encargo, seja ele mensal ou quadrimestral, incluídos os juros, os prêmios de seguros e as taxas, não pode exceder a dez por cento da renda familiar.

§ 3º A contratação de financiamento e a sua amortização podem ser efetuadas em espécie ou em produtos, observada a composição da sazonalidade da produção.

§ 4º As cooperativas de produtores podem contratar empréstimos com prazo de até vinte e cinco anos para aquisição, construção e recuperação de moradias para seus associados que comprovem renda familiar bruta, mensal, inferior ou equivalente a três salários mínimos, utilizando os recursos que sejam disponibilizados pelo sistema de poupança administrado pelas agências oficiais de fomento, observadas as mesmas condições de financiamento exigidas para investimentos nas propriedades.

Art. 10. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios participarão com os subsídios diretos que sejam autorizados pelas respectivas leis de diretrizes orçamentárias e que tenham sido incluídos, de modo individualizado, nas leis orçamentárias de cada exercício, para distribuição aos beneficiários referidos no inciso II do art. 5º desta Lei.

Art. 11. Os recursos das agências financeiras oficiais de fomento serão ampliados, sempre que possível, por intermédio de alocações orçamentárias, na forma e no montante definidos pela lei de diretrizes orçamentárias de cada exercício, quando os recursos para investimentos em moradias e saneamento básico no meio rural forem insuficientes para atender à demanda.

Art. 12. A União destinará, na forma definida pela lei de diretrizes orçamentárias de cada exercício, recursos do orçamento da seguridade social para gastos em ações de saneamento básico no meio rural que visem a beneficiar famílias que se enquadrem nas situações definidas no art. 6º desta Lei.

Art. 13. Será definido em regulamento o organismo federal responsável pela coordenação das ações dos órgãos públicos que atuam em

habitação, desenvolvimento rural e saneamento básico no meio rural, pela descentralização da Política Nacional de Habitação Rural e pela articulação com Estados, Distrito Federal e Municípios, setor privado e comunidades rurais, com vistas à sua implementação.

Art. 14. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.