

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR

Projeto de Lei Complementar nº 20, de 1999

(Apensos: PLP 33/99 e PLP 36/99)

Dispõe sobre o Sistema de Moradia Popular nas áreas urbanas destinadas aos trabalhadores de baixa renda e dá outras providências.

Autor: Deputado **MIRO TEIXEIRA**

Relator: Deputado **GUSTAVO FRUET**

I - Relatório

Chega para análise deste órgão técnico a proposição em epígrafe, que estabelece o Sistema de Moradia Popular (SMP), com a finalidade de promover o acesso à habitação para os trabalhadores de baixa renda. O SMP tem por fundamento os seguintes princípios:

- reconhecimento do direito à moradia digna para o trabalhador de menor poder aquisitivo;
- acesso ao crédito por parte do trabalhador, mediante subsídio a ser concedido pelo Poder Público;
- exigência de abertura de conta de poupança habitacional como contrapartida para a concessão de financiamento;
- definição de sistema de amortização com juros e prazos adequados à renda do trabalhador;
- responsabilidade compartilhada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Fica constituído o Fundo para Construção da Moradia Popular (FCMP), com recursos orçamentários da União, doações e outras fontes previstas em lei, além de recursos e bens eventualmente transferidos ao fundo por Estados, pelo Distrito Federal ou por Municípios. Como fonte de

financiamento do Sistema, o fundo criado deve somar-se aos depósitos efetuados em conta de poupança do SMP, aos recursos repassados pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e ao produto de empréstimos internos e externos. Pressupõe-se, ainda, a possibilidade de transferência para a Caixa Econômica Federal, mediante cessão por noventa anos, de terrenos que vierem a ser desapropriados pelo Poder Público estadual ou municipal.

A operação básica do SMP consiste no financiamento da construção de moradia familiar até o limite de 30 mil Unidades Fiscais de Referência (UFIRs)¹, que fica condicionado:

- à manutenção de conta de poupança específica na Caixa Econômica Federal por prazo não inferior a 6 meses;
- ao cadastramento do candidato junto ao Poder Público municipal.

Veda-se a concessão de financiamento ao candidato que já tenha sido credenciado em outra operação do SMP ou que seja proprietário ou comprador de outro imóvel no mesmo Município. O beneficiário de financiamento para a construção de moradia em terreno cedido pelo Município deve, segundo a proposta, comprometer-se a manter e conservar a habitação e nela residir permanentemente.

Remete-se à Caixa a competência para regulamentar a concessão do financiamento, o prazo e o valor das prestações a serem pagas, obedecidos alguns critérios básicos, entre os quais destacam-se:

- encargos do financiamento limitados à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) mais 6% ao ano;
- concessão de desconto de 50% sobre os encargos financeiros, qualquer que seja o valor do financiamento.

Pretende-se que a construção das moradias seja feita, preferencialmente, por microempresas e empresas de pequeno porte, credenciadas junto à Caixa.

Finalmente, aspectos relativos ao sistema criado, como as normas para arrecadação de recursos e para a constituição do FCMP, devem ser regulamentados pela Caixa, no prazo de 60 dias da entrada em vigor da lei que vier a originar-se da presente proposição. À Caixa caberá, também, a incumbência de promover convênios com Estados e Municípios interessados na implantação do SMP.

À proposição principal encontram-se apensados o Projeto de Lei Complementar nº 33/99, do Deputado Flávio Arns, e o Projeto de Lei Complementar nº 36/99, do Deputado Max Rosenmann. Ambos os apensos propõem a criação do Sistema de Aquisição da Habitação Social (SAHS), com

¹ A UFIR foi extinta por Medida Provisória em outubro de 2000 (MP 2.176-79, de 23/08/01, art. 29). O valor referido corresponde a cerca de R\$ 30 mil.

a finalidade de promover o acesso à habitação de natureza social em todo o território nacional. A medida visa a atender o que estabelece o art. 23 da Constituição Federal em seu inciso IX e no parágrafo único.

Entre os princípios básicos do SAHS, destacam-se:

- necessidade de viabilizar o acesso da população de baixa renda à habitação condigna;
- concessão de subsídio direto pelo Poder Público, condicionado a poupança prévia;
- exigência de contrapartida compatível com a renda do candidato, na forma de depósito em conta de poupança habitacional;
- manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de mútuo concedido pelo agente financeiro;
- garantia real da dívida, mediante hipoteca ou alienação fiduciária, na forma do disposto na legislação pertinente.

Os projetos apensos definem a composição do SAHS, os seus agentes financeiros e as fontes de recursos, entre as quais devem ser mencionados os depósitos em contas de poupança do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e em contas de poupança habitacional, os recursos repassados pelo FGTS e os derivados da colocação, no mercado de valores mobiliários, de títulos hipotecários e debêntures. Fica determinado que a aplicação dos recursos deve dirigir-se exclusivamente: ao financiamento da aquisição de habitação ou lote social; à construção de moradia própria; à construção ou incorporação de habitações por entidades de natureza pública ou privada sem fins lucrativos e ao parcelamento do solo urbano necessário a esses empreendimentos; bem como ao arrendamento mercantil (*leasing*) de habitação social.

Para o provimento de recursos destinados a custear o subsídio direto ao SAHS, é constituído o Fundo para Aquisição da Habitação Social (FAHS), composto de: dotações consignadas pelo Orçamento da União; recursos transferidos pelos Estados, Municípios e Distrito Federal; doações efetuadas por pessoas jurídicas de direito privado ou público, nacionais ou estrangeiras, organismos internacionais ou pessoas físicas; e receita advinda da aplicação de suas disponibilidades em títulos imobiliários ou outros títulos emitidos pelo Tesouro Nacional. A administração e a operação do FAHS serão efetuadas por uma instituição financeira contratada pelo Poder Executivo, por meio de licitação, à qual caberá o papel agente operador. A supervisão do Fundo caberá a um conselho de administração, o CAFAHS, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação prévia do Senado Federal.

É criado um título nominativo e representativo de promessa de pagamento, o Certificado para Aquisição da Habitação (CAH), expresso em cotas do FAHS decorrentes de transferências de recursos feitas para o fundo

pela União e pelos Estados. Esse título é vinculado e destinado exclusivamente ao pagamento da parcela de subsídio necessária às operações do SAHS.

Por fim, são estabelecidas as normas relativas às operações do SAHS e as condições para tornar-se beneficiário do sistema, entre as quais destacam-se a obrigação do candidato de manter conta de poupança habitacional em qualquer agente financeiro, nela efetuando depósitos periódicos, e de cadastrar-se junto ao agente operador do FAHS, bem como a obtenção da concessão de mútuo junto ao agente financeiro onde mantiver a conta de poupança habitacional. A concessão de financiamento é vedada a quem tenha efetuado outra operação no SAHS e seja proprietário, promissário comprador, promissário cessionário ou cessionário de direitos de qualquer imóvel situado no município de seu domicílio ou nos que lhes sejam contíguos, exceto se em condomínio com terceiros por motivo de herança.

Aberto o prazo regimental nesta Comissão, não foram oferecidas emendas às proposições.

Os projetos tiveram parecer favorável anteriormente nesta Câmara Técnica, na forma de substitutivo, oferecido pela Deputada Marinha Raupp, o qual, entretanto, não chegou a ser apreciado pela Comissão, devido ao término da sessão legislativa. Cabe observar que o substitutivo então proposto, ao instituir os fundamentos de um sistema de moradia popular, cria um fundo federal para o setor, composto de recursos onerosos e não onerosos, cujas fontes estão muito próximas das previstas pelo PL 2.710/92, de iniciativa popular, e dos substitutivos a ele oferecidos nas comissões desta Casa.

É o relatório.

II – Voto do Relator

Os projetos de lei complementar em análise pretendem, em linhas básicas, instituir um sistema nacional de habitação para baixa renda, incluindo diretrizes gerais, um fundo para centralização dos recursos não onerosos destinados ao setor e um órgão colegiado para sua gestão.

O tema trazido pelas proposições é, de fato, da mais alta relevância. Os problemas habitacionais do País são gravíssimos e vêm gerando dificuldades imensas para a administração pública, nos seus diferentes níveis. O sistema federal instituído a partir da década de 60 – SFH – encontra-se atualmente exaurido por completo. As inovações mais recentes no setor, em especial a criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), não foram capazes até agora de reverter o quadro de problemas e, possivelmente, nunca o serão, pois não se destinam à baixa renda, camada da população que concentra praticamente a totalidade do déficit habitacional.

Diante desse cenário, nos últimos anos, vem surgindo uma série de propostas voltadas à criação de novos arcabouços institucionais para a atuação do Governo Federal no setor habitacional. Destaca-se nesse

contexto o Projeto de Lei nº 2.710/92, de iniciativa popular. Os três projetos de lei complementar sob exame acompanham a mesma tendência. Ao instituir um novo sistema, com mecanismos de gestão e de centralização de recursos, essas proposições procuram, cada uma a seu modo, superar os problemas hoje identificados no SFH.

O PLP 20/99 e seus apensos avançam em alguns de seus dispositivos em atribuições para Estados e Municípios, motivo que levou, ao que parece, seus Autores a optarem pela forma de lei complementar, com base no art. 23, inciso IX e parágrafo único, da Constituição Federal. Não obstante a pretensão de envolver a participação de Estados e Municípios, as normas propostas originam, na verdade, um novo sistema federal ou, pelo menos, controlado pela União.

Outra característica comum aos projetos é a explicitação da necessidade de subsídio para o atendimento da população de baixa renda, o que certamente é correto. O PLP 30/99 e o PLP 36/99 vão além e procuram garantir a equalização financeira do sistema, para que não ocorram mais disfunções como as verificadas em relação ao SFH.

Um crítica geral que se pode fazer em relação aos projetos propostos diz respeito ao fato de não haver previsão de novos recursos não onerosos para o setor. Outra questão a ser levantada é que, devido a restrições de ordem jurídica, não se pode garantir que os fundos idealizados centralizarão, de fato, os recursos orçamentários destinados à habitação. Em matéria orçamentária vale, sempre, o disposto na Lei Orçamentária Anual, que poderá direcionar, ou não, os recursos para fundo eventualmente criado. Em relação às demais fontes de financiamento previstas, cabe a dúvida acerca dos recursos do FGTS e do SBPE já contratados no âmbito do sistema atualmente em vigor. Sem solucionar o passivo do SFH, bem como os impasses contábeis associados ao Fundo de Compensação das Variações Salariais, os recursos passíveis de utilização imediata pelo novo sistema provavelmente serão bastante reduzidos.

Esse último questionamento, na verdade, pode ser estendido aos próprios sistemas propostos. Não há nos projetos em análise qualquer tipo de disposição referente à convivência do novo sistema com o SFH e o SFI, ou sobre a eventual extinção do SFH. É uma atitude simplista pretender solucionar os complexos problemas habitacionais brasileiros apenas pela criação de um novo sistema.

Os projetos apresentam, ainda, uma série de pontos mal resolvidos ou que podem ser questionados juridicamente ou quanto ao mérito. Como exemplo, pode-se citar, no PLP 20/99, as disposições referentes à desapropriação de terrenos e a cessão destes para a Caixa Econômica Federal. Também o fato de o projeto remeter inúmeras atribuições para a Caixa é um problema grave, que esbarra no vício de iniciativa. O problema do vício de iniciativa está presente, igualmente, em parte das duas proposições apensadas, como nos dispositivos que tratam do conselho de administração do

fundo. Além disso, os apensos pecam por um caráter extremamente restritivo. Eles prevêm apenas um tipo de operação para financiamento habitacional, que, muitas vezes, não se adaptará às diferentes peculiaridades das demandas inerentes ao déficit habitacional. Ademais, o PLP 33/99 e o PLP 36/99 contêm dispositivos que avançam em detalhes típicos de regulamento, ou mesmo de contrato, como a fórmula de reajuste das prestações.

A despeito da relevância dos pontos acima levantados, há uma questão de fundo que deve ser foco de análise preliminar, qual seja, se matéria constante dos três projetos é, ou não, típica de lei complementar. Embora certamente esse aspecto vá ser objeto de um exame detalhado quando da apreciação dos projetos pela CCJR, quer parecer que se trata de um elemento por demais importante para ser ignorado por esta Câmara Técnica, tendo em vista seus inegáveis reflexos no mérito das proposições. Há que se ter presente que uma lei complementar deve restringir-se à matéria prevista no Texto Constitucional, não avançando em temas próprios de lei ordinária.

Conforme já apontado, parece que o motivo da opção por lei complementar refere-se à previsão, no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, de lei complementar para fixar "normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional". É bastante razoável aceitar que deva ser editada uma lei complementar com base no referido dispositivo constitucional, especificamente em relação à competência comum de "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais", prevista no inciso IX do *caput* deste mesmo artigo.

No PLP 36/99 é citado, também, o art. 165, § 9º, inciso II, do Texto Constitucional, que trata da instituição de fundos, como indicativo da opção adotada. A criação de fundos, todavia, não impõe lei complementar, conforme demonstram precedentes de uma série de leis pós-88, como: a Lei 7.797/89, que cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente; a Lei 9.424/96, relativa ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério; a Lei 9.872/99, que cria o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda; e a Lei 10.052/00, que institui o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações.

Decisão recente da CCJR, quando da análise do Projeto de Lei nº 2.710/92, de iniciativa popular, que pretende, exatamente, criar um fundo federal para o setor habitacional e um órgão colegiado com atribuições deliberativas no setor, reforçou esse entendimento. Explicitou-se, então, como matéria de lei ordinária não apenas a criação de fundo, como de um novo sistema habitacional gerido pela União.

Fica claro, dessa forma, que esse aspecto de natureza jurídica tem implicações relevantes no mérito, uma vez que se associa ao próprio conteúdo da lei eventualmente gerada pelas proposições em exame. Além disso, há que se ter presente o aspecto político. O PL 2.710/92 originou-se de

uma expressiva movimentação popular e tem, ao longo de sua tramitação, envolvido o trabalho de muitas instituições governamentais e organizações não governamentais importantes que atuam no setor. O resultado desse trabalho está muito próximo de um texto consensual a ser votado em breve pelo Plenário da Casa.

Diante desse panorama, não se sustenta a aprovação de uma lei complementar com o conteúdo hoje presente nos projetos em análise. Deve-se concordar, no entanto, com a necessidade de uma lei complementar estabelecendo parâmetros mínimos para a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com vistas à promoção de programas habitacionais e à melhoria das condições de moradia do brasileiro, com base no já mencionado art. 23 da Constituição Federal.

Com esse escopo, elaborou-se um substitutivo aos projetos de lei complementar ora relatados, onde são estabelecidas diretrizes gerais a nortear a atuação dos diferentes entes federados. A inobservância dessas diretrizes, vale dizer, obsta o acesso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a programas financiados com recursos federais.

Quanto à atuação governamental, pretende-se, de forma geral, que a União concentre-se em atividades de coordenação, de difusão de experiências e de prestação de apoio técnico e financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. A esses entes federados, por seu turno, que estão mais próximos da realidade dos problemas habitacionais, incumbiriam atividades de execução, como a definição das famílias a serem beneficiadas e a elaboração dos projetos necessários, sem prejuízo da prerrogativa de desenvolverem seus próprios programas. Em casos excepcionais, admite-se a atuação da União como executora dos programas, na forma da lei ou mediante convênio.

O substitutivo proposto preocupa-se, também, em garantir o devido suporte jurídico para uma legislação que, no futuro, regule a política nacional de habitação, inclusive no que se refere à instituição de órgão colegiado federal com atribuições em relação ao setor habitacional e à criação de um fundo federal.

Diante do exposto, vota-se pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 20/99 e de seus apensos, na forma do substitutivo aqui oferecido.

Sala da Comissão, em de de 2002.

Deputado GUSTAVO FRUET
Relator

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR

**Substitutivo ao
Projeto de Lei Complementar nº 20, de 1999**

(Apropos: PLP 33/99 e PLP 36/99)

Dispõe sobre a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no que se refere à habitação, nos termos do art. 23, inciso IX e parágrafo único, da Constituição Federal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para a promoção de programas de construção de moradias e da melhoria das condições habitacionais, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, nos termos do art. 23, inciso IX e parágrafo único, da Constituição Federal.

Art. 2º A promoção de programas de construção de moradias e da melhoria das condições habitacionais pela União e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios deve observar as seguintes diretrizes gerais:

I – o reconhecimento do direito à moradia adequada e a assentamentos humanos sustentáveis;

II – o direito ao subsídio para as famílias cuja capacidade de pagamento não permita o acesso à moradia por meio de mecanismos de mercado;

III – a responsabilidade compartilhada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na solução dos problemas habitacionais do País;

IV – a gestão democrática, por meio da criação de órgãos colegiados específicos para o setor habitacional, com a participação da sociedade civil;

V – a racionalização da gestão dos recursos do setor, por meio da instituição de fundos específicos, compostos de recursos onerosos e não onerosos.

Parágrafo único. A inobservância das diretrizes previstas neste artigo obsta o repasse para os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios de recursos federais, ou controlados pela União, relacionados a habitação.

Art. 3º Em relação à promoção de programas de construção de moradias e da melhoria das condições habitacionais, compete à União:

I – formular a política nacional de habitação;

II – coordenar a implementação de programas e projetos decorrentes da política nacional de habitação;

III – organizar e divulgar um sistema nacional de indicadores urbanos;

IV – promover a difusão de experiências bem sucedidas na área de desenvolvimento urbano;

V – prestar apoio técnico e financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Art. 4º Em relação à promoção de programas de construção de moradias e da melhoria das condições habitacionais que integrem a política nacional de habitação, observadas as normas legais e regulamentares pertinentes, competem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I – a definição das famílias a serem beneficiadas;

II – a elaboração dos projetos necessários;

III – a licitação das obras, quando necessária;

IV – a fiscalização das obras, sem prejuízo das atividades de controle próprias da União.

§ 1º As competências previstas neste artigo não excluem aquelas inerentes à prerrogativa do desenvolvimento de políticas e programas próprios pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

§ 2º A definição dos locais de implantação de empreendimentos deve respeitar o disposto no plano diretor de que trata o art. 182 da Constituição Federal e legislação dele decorrente.

§ 3º Não se aplicam as disposições desse artigo aos programas que envolvam exclusivamente financiamento direto ao beneficiário final por instituições financeiras controladas pela União.

Art. 5º A União pode atuar como executora das atividades que tratam os incisos do *caput* do art. 4º em programas específicos, objeto de convênio com os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios.

Art. 6º A delegação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, mediante convênio, de competências atribuídas por lei à União deve atender as seguintes condições;

I – o ente delegatário dispor de capacitação institucional e técnica compatível com as atividades a serem realizadas e manifestar interesse em assumir a responsabilidade respectiva;

II – a delegação restringir-se a assunto de interesse específico do delegatário.

Art. 7º A eleição de programas e projetos para fins de alocação de recursos federais ou controlados pela União, vinculados à política nacional de habitação, deve ser realizada levando-se em conta os seguintes critérios:

I – conformidade com os princípios e objetivos da política nacional de habitação estabelecidos na lei que a instituir;

II – economicidade, medida pela relação entre a magnitude dos recursos a alocar e o retorno social propiciado pelo programa ou projeto proposto;

III – equidade de distribuição de recursos entre as diferentes regiões do País, observado as necessidades explicitadas pelo sistema nacional de indicadores urbanos.

Parágrafo único. Os recursos de que trata este artigo devem ser, prioritariamente, reunidos em fundo específico, criado na forma da lei.

Art. 8º Lei disporá sobre:

I – a criação de órgão colegiado federal, com atribuições deliberativas e consultivas em relação ao setor habitacional, e sobre sua composição e competências;

II – a definição dos órgãos e entidades componentes do sistema nacional de habitação, e suas respectivas competências.

Parágrafo único. Entre as competências do órgão colegiado de que trata o inciso I, deve constar a proposição dos fundamentos da política nacional de habitação.

Art. 9º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em de de 2002.

Deputado **GUSTAVO FRUET**
Relator