

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA
DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 285, DE 2008, QUE "ACRESCENTA
ARTIGO AO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS
PARA DISPOR SOBRE A VINCULAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS
DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS
AOS RESPECTIVOS FUNDOS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL"**

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 285, DE 2008

Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre a vinculação de recursos orçamentários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social.

Autor: Deputado Paulo Teixeira e outros

Relator: Deputado Zezéu Ribeiro

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição em análise inteta incluir artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para dispor sobre a vinculação de recursos orçamentários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos respectivos fundos de habitação de interesse social.

Fica previsto que, durante o período de trinta anos, ou até a eliminação do déficit habitacional, serão destinados, anualmente, recursos orçamentários aos Fundos de Habitação de Interesse Social, na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, nos seguintes termos:

- na União: nunca menos de dois por cento do produto da arrecadação dos impostos, das contribuições de intervenção no domínio econômico, das contribuições sociais, excetuadas as contribuições sociais patronais e dos trabalhadores para o Regime Geral de Previdência Social e a contribuição social para a previdência dos servidores públicos, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos da Constituição;
- nos Estados e no Distrito Federal: no mínimo um por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 da Constituição e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea “a”, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios, nos termos da Constituição;
- nos Municípios e no Distrito Federal: pelo menos um por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º.

Em suma, a proposta em exame vincula o mínimo de dois por cento das receitas da União e de um por cento das receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos fundos de habitação pelo período de trinta anos, ou até a eliminação do déficit habitacional.

Apresentada em agosto de 2008, a proposta foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), onde recebeu parecer pela admissibilidade em abril do ano corrente, a partir de parecer elaborado pelo ilustre Deputado Valtenir Pereira.

É importante colocar que o parecer aprovado pela CCJC explicita não apenas o atendimento pela proposta em tela dos pressupostos para a regular tramitação nesta Casa, mas também sua consonância com o disposto no art. 6º, *caput*, da Lei Maior, que preconiza o direito à moradia como direito social, e, em consequência, como direito fundamental a ser protegido pela Carta Magna, na condição de cláusula pétreia.

Constituiu-se, então, esta Comissão Especial, formada por dezoito Parlamentares, sob a presidência do Deputado Renato Amary. Na Comissão Especial, não foram apresentadas emendas à proposição.

Como forma de reunir elementos para o parecer, esta Comissão Especial realizou cinco seminários regionais, distribuídos segundo nossas cinco macrorregiões, a saber:

- Região Centro-Oeste: reunião na cidade de Campo Grande, no dia 22.09.2009, na Assembléia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul, com a participação do Governador André Puccinelli, dos Deputados Federais, Renato Amary, Presidente desta Comissão Especial, e Waldemir Moka, de deputados estaduais e outras autoridades, bem como de especialistas do setor e representantes do movimento popular e do setor empresarial;
- Região Nordeste: reunião na cidade de Salvador, no dia 29.09.2009, com a participação do Deputado Federal Renato Amary, Presidente desta Comissão Especial, e deste Relator,

além de autoridades locais, bem como de vários representantes dos movimentos sociais ligados à luta pela moradia e do setor empresarial;

- Região Sul: reunião na cidade de Porto Alegre, no dia 05.10.2009, na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, com a participação dos Deputados Federais Luiz Carlos Busato e Paulo Teixeira, que integram esta Comissão Especial, além de deputados estaduais, vereadores e vários representantes dos movimentos sociais ligados à luta pela moradia;
- Região Norte: reunião na cidade de Belém, no dia 06.10.2009, no auditório da Federação das Indústrias do Estado do Pará (Fiepa), com a participação do Relator desta Comissão Especial e de diversos representantes dos movimentos sociais em defesa da moradia e do setor empresarial, além de autoridades do governo do Estado do Pará;
- Região Sudeste: reunião na cidade de São Paulo, no dia 06.10.2009, com a participação do Deputado Renato Amary, Presidente desta Comissão Especial e dos Deputados Federais Paulo Teixeira, Luiza Erundina, Arnaldo Jardim e Fernando Chucre, de deputados estaduais e vereadores de diferentes partidos, prefeitos, especialistas, empresários de vários setores relacionados à construção civil, sindicalistas e representantes de movimentos populares, totalizando mais de quatrocentas pessoas na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

É importante destacar o empenho de todos os membros desta Comissão Especial, do movimento social representado pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), União Nacional pela Moradia Popular (UNMP),

Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), Central dos Movimentos Populares (CMP), Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON), Câmara Brasileira da Construção Civil (CBIC), das entidades profissionais como o sistema CONFEA/CREA, IAB, sindicatos de arquitetos e engenheiros, em prol da realização dos seminários regionais. Sem essa ajuda, não teríamos como finalizar este parecer num prazo tão breve. Os resultados dessas reuniões mostram que a oitiva da sociedade constitui elemento essencial de qualquer proposta de alteração do texto de nossa Lei Maior.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Sob inspiração do parecer de admissibilidade aprovado pela CCJC, faz-se importante colocar em relevo, logo de início, a consonância da PEC 285/2008 com a perspectiva do direito à moradia como um direito social, explicitada no art. 6º de nossa Carta Política.

Cumpre dizer que o direito à moradia adequada é reconhecido pela comunidade internacional desde a sua inclusão, em 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em 1976, a Declaração de Vancouver, fruto da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), conceituou a moradia adequada e os serviços a ela relacionados como direito humano básico, além de apontar a responsabilidade dos governos por ações voltadas a assegurar este direito.

Em 1996, a questão da moradia como um direito humano foi objeto de grande debate por ocasião da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II). A Agenda Habitat, principal produto desse encontro, inclui, entre os princípios e objetivos essenciais por ela enumerados, a moradia adequada para todos como um direito que deve ser progressivamente

assegurado, além de propugnar pelo desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. Cumpre notar que esse documento entende moradia adequada em sentido abrangente, que abarca não apenas a habitação em si, mas também a infra-estrutura e o acesso a serviços públicos essenciais. A moradia adequada é um conceito muito mais amplo e complexo do que o conceito tradicional de “casa própria”.

Há muitos países que incluem referências ao direito à moradia ou às ferramentas direcionadas a sua implementação nas constituições nacionais: Argentina, Bélgica, Colômbia, Equador, Espanha, Finlândia, Portugal, Suécia e outros. Já acompanhamos esses países ao inserir o direito à moradia entre os direitos sociais expressos no art. 6º de nossa Carta Magna, mediante a Emenda Constitucional nº 26, de 2000, e temos o dever agora de conceber ferramentas que assegurem concretude a esse direito. A PEC 285/2008 tem essencialmente esse espírito.

Temos no país um quadro inaceitável em termos de déficit habitacional. Como coloca em relevo a própria justificação da PEC 285/2008, mais de 90% do chamado déficit habitacional quantitativo brasileiro, estimado em cerca de 7,2 milhões de unidades (número assumido pelo Governo Federal no Programa Minha Casa, Minha Vida) atinge essencialmente famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos. Além disso, há ainda o déficit qualitativo, relacionado ao provimento de infra-estrutura e serviços básicos.

A concentração das deficiências habitacionais na faixa da população de mais baixa renda, combinada com o caráter oneroso da maior parte dos recursos direcionados à política habitacional, faz com que os diferentes níveis de governo tenham o fracasso como seu companheiro constante nesse setor de políticas públicas. As famílias que realmente necessitam de apoio do Estado para que seu direito à moradia seja assegurado, historicamente, não têm tido condições mínimas de arcar com os custos dos financiamentos habitacionais.

Temos tomado medidas visando amenizar esse problema que não podem ser desconsideradas, a exemplo da aprovação da Lei do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/2005), fruto de proposição de iniciativa popular, bem como do programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV (Lei 11.977/2009). O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), marcado pela busca de cidades socialmente mais justas, também apresenta relação com a questão habitacional. Ainda há, contudo, um longo caminho a percorrer, pela própria dimensão e gravidade dos problemas habitacionais existentes no Brasil.

A PEC 285/2008 tem como pressuposto a necessidade de assegurar recursos para subsídio habitacional. Sem o aporte de recursos orçamentários de União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não enfrentaremos nunca a questão habitacional de forma adequada.

Importante destacar que a necessidade de vinculação de receitas públicas para subsidiar a produção habitacional para população de baixa renda é uma reivindicação histórica dos movimentos sociais que militam nessa área. Foi essa convicção que animou a elaboração do primeiro projeto de lei de iniciativa popular, que dispunha sobre a criação do Fundo Nacional e do Conselho Nacional de Moradia Popular. Esse projeto foi apresentado ao Congresso Nacional em novembro de 1992 e – após uma longa tramitação – foi convertido na Lei 11.124/2005, à qual já se fez referência acima. A bandeira da vinculação das receitas, nessa nova conjuntura, conta com um amplo leque de apoiadores, além dos movimentos sociais de moradia, com destaque para o setor empresarial e dos governos estaduais e municipais. Esse apoio político amplo é sintoma do grau de convencimento da sociedade brasileira acerca da relevância do tema aqui enfocado, que tem na PEC em apreciação a sua expressão mais bem acabada.

Como exposto com clareza na justificação da PEC 285/2008, o grande desafio em termos de política habitacional está no equacionamento das intervenções, de forma que o custo das unidades produzidas esteja compatível

com o perfil da demanda. Não se conseguirá isso, de forma alguma, sem a ferramenta do subsídio governamental. Em um quadro como esse, não poderíamos ter outra posição que apoiar, com vigor, a rápida aprovação da proposta aqui em exame.

Após uma série de reuniões com técnicos do setor e também com o apoio dos debates realizados nos seminários regionais, chegamos à conclusão de que, para a aprovação da PEC 285/2008, são necessários alguns ajustes pontuais em seu conteúdo. Toda alteração no texto de nossa Carta Política impõe extremo cuidado em sua elaboração, para que não seja passível de qualquer tipo de questionamento.

Em primeiro lugar, a avaliação é que o prazo de trinta anos previsto na proposta pode ser reduzido, em razão dos avanços já efetivados pelo atual governo com a concepção e aprovação do Programa Minha Casa-Minha – PMCMV. Cabe dizer que a Lei 11.977/2009, que regula o referido programa, também inclui medidas importantes com o intuito de agilizar os processos de regularização fundiária em nossas áreas urbanas. Nesse sentido, acredita-se que o prazo a ser incluído na futura Emenda Constitucional pode ser de vinte anos.

Outra preocupação diz respeito aos nossos Municípios que ainda não têm grandes contingentes populacionais. O Brasil tem 4.295 Municípios com menos de vinte mil habitantes. Desses, 1.371 possuem menos de cinco mil habitantes. Acredita-se, nesses casos, poder-se flexibilizar a exigência de instituição de um fundo de habitação de interesse social, mantida a obrigação da destinação para a função habitação do percentual de recursos previsto. Em alguns desses Municípios, o custo administrativo da manutenção de um fundo específico pode não ser justificável. Como parâmetro nessa direção, entende-se que podem ser adotados os vinte mil habitantes constantes no art. 182 da Constituição, referentes à obrigatoriedade do plano diretor.

Faz-se importante, também, explicitar relação entre o mandamento geral constante na PEC 285/2008 e a legislação orçamentária da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O instrumento pelo qual se concretiza a pretendida vinculação de recursos está exatamente nas leis orçamentárias anuais, pelo que se impõe fazer referência expressa a elas. Sugere-se também incluir dispositivo definindo que os recursos destinados, mas não aplicados, ficam assegurados para aplicação nos exercícios subsequentes.

Na mesma linha de aperfeiçoamento de caráter técnico, é relevante prever que a futura Emenda Constitucional entrará em vigor na data de sua publicação, mas seus efeitos orçamentários e financeiros somente a partir do orçamento relativo ao exercício subsequente ao da sua promulgação. Sem essa ressalva, a Emenda Constitucional tumultuará o processo de execução orçamentária da União e dos demais entes federados, com prejuízos potenciais para diferentes campos de políticas públicas.

Assim, aplaudindo todos os propositores da PEC 285/2008 e a eles agradecendo em nome dos brasileiros, somos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 285, de 2008, na forma do Substitutivo aqui apresentado.

É o Voto.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2009

DEPUTADO ZEZÉU RIBEIRO

Relator

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA
DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 285, DE 2008, QUE "ACRESCENTA
ARTIGO AO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS
PARA DISPOR SOBRE A VINCULAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS
DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS
AOS RESPECTIVOS FUNDOS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL"**

**SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
Nº 285 , DE 2008**

Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre a vinculação de recursos orçamentários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos respectivos fundos de habitação de interesse social.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao Texto Constitucional:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT passa a vigorar acrescido do seguinte art. 96:

"Art. 96. Durante o período de vinte anos, ou até a eliminação do déficit habitacional, serão destinados, pelas respectivas leis orçamentárias anuais, recursos aos fundos de habitação de interesse

social, na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios em conformidade com o seguinte:

I – na União: no mínimo dois por cento do produto da arrecadação dos impostos, das contribuições de intervenção no domínio econômico, das contribuições sociais, excetuadas as contribuições sociais patronais e dos trabalhadores para o Regime Geral de Previdência Social, a contribuição social para a previdência dos servidores públicos e a contribuição do salário-educação, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos da Constituição;

II – nos Estados e no Distrito Federal: no mínimo um por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea “a”, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios, nos termos da Constituição;

III – nos Municípios e no Distrito Federal: no mínimo um por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º.

§ 1º Não se aplica a vedação de que trata o inciso IV do art. 167 da Constituição ao disposto neste artigo.

§ 2º A parcela de que trata o inciso I do *caput* deste artigo será calculada, mensalmente, sobre o produto da arrecadação dos impostos, das contribuições sociais e das contribuições de intervenção no domínio econômico, descontadas apenas as transferências constitucionais aos Estados, ao Distrito Federal e aos

Municípios, para fins de efetivação dos créditos aos fundos de habitação de interesse social.

§ 3º As parcelas de que tratam os incisos II e III do *caput* deste artigo serão calculadas, mensalmente, sobre os recursos respectivos, para fins da efetivação dos créditos aos fundos de habitação de interesse social do Distrito Federal, de cada Estado e de cada Município.

§ 4º Os recursos destinados na forma do *caput* deste artigo e seus incisos, mas não aplicados no exercício, assim como os derivados de acréscimos sobre a arrecadação estimada, serão levados a crédito dos fundos respectivos para emprego nos exercícios subseqüentes.

§ 5º Os Municípios com menos de vinte mil habitantes ficam dispensados de instituir fundo de habitação de interesse social próprio, mantida a obrigatoriedade da destinação dos recursos previstos no inciso III do *caput* deste artigo para a função habitação."

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos orçamentários e financeiros a partir do orçamento relativo ao exercício subseqüente ao da sua promulgação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2009

DEPUTADO ZEZÉU RIBEIRO

Relator