

# **PARECER Nº , DE 2005**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 36, de 2004 (PL nº 2.710, de 1992, na origem), que *dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu Conselho Gestor.*

**RELATOR:** Senador **MARCELO CRIVELLA**

## **I – RELATÓRIO**

Aprovado pela Câmara dos Deputados, este Projeto, originário da iniciativa popular, nos termos do art. 61 §2º da Constituição, *cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o seu Conselho Gestor, conforme assim dispõem os seus artigos:*

- Art. 1º – enuncia o objeto e o âmbito de aplicação da lei;
- Arts. 2º a 4º – enumeram os objetivos, os princípios e as diretrizes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS);
- Art. 5º – identifica os órgãos e entidades que integram o SNHIS;
- Art. 6º – relaciona os recursos do SNHIS;
- Arts. 7º e 8º – criam o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e prevêem suas fontes de recursos;
- Arts. 9º e 10 – criam o Conselho Gestor do FNHIS e dispõem sobre sua organização básica, vinculando-o ao Poder Executivo;

- Arts. 11 a 13 – disciplinam as formas de utilização dos recursos do FHNIS, inclusive estipulando as condições para repasse aos Estados, Municípios e Distrito Federal;
- Art. 14 – prevê atribuições do Ministério das Cidades, no âmbito do SNHIS;
- Art. 15 – prevê as competências do Conselho Gestor do FNHIS;
- Art. 16 – prevê as competências da Caixa Econômica Federal, na qualidade de operador do FNHIS;
- Arts. 17 a 21 – estipulam as formas de atuação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando tais entes aderirem ao SNHIS, em especial por meio dos conselhos que forem criados no âmbito desses entes, com a função de fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais.
- Arts. 22 e 23 – dispõem sobre as espécies de benefícios e subsídios financeiros a serem concedidos com o escopo de garantir à população o acesso à moradia, bem como sobre as diretrizes a serem observadas na concessão de tais benefícios.

A Justificação ressalta o drama da questão habitacional no Brasil, onde o uso dos instrumentos de política urbana ainda estaria longe de ser democrático. Questões como a incipiente reforma agrária e o empobrecimento do trabalhador urbano contribuem para o agravamento desse quadro.

A proposição foi também distribuída para as Comissões de Assuntos Econômicos e de Assuntos Sociais, o que levaria esta Comissão a apenas se cingir aos aspectos da sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Cabe, também, ressaltar que, em face de alguns questionamentos relacionados ao exame da constitucionalidade formal da proposição, que não tem sido poucas as manifestações de diversas entidades privadas e de áreas da Administração Pública, notadamente, a Casa Civil da Presidência da República, acolhendo Parecer da sua Subchefia para Assuntos Jurídicos, e do próprio Ministério das Cidades, um dos principais alvos para a implantação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que se posiciona, enfaticamente, a favor desse Projeto, acompanham o fundamento e as conclusões da Análise a seguir.

## II – ANÁLISE

**Preliminarmente**, em face do relevante aspecto da autoria da proposição, cabe examinar se há vício de constitucionalidade formal quanto à iniciativa, considerando-se a rigidez do §1º do art. 61 que estabelece a competência privativa do Presidente da República para propor as leis que disponham sobre a matéria aqui objetivada.

Nesse sentido, vê-se que o Projeto contém normas relativas à organização da Administração Pública, gestão de recursos públicos, criação de órgãos e atribuição de competências. Poder-se-ia argüir que, em princípio, ele estaria a ofender o privilégio da iniciativa do Chefe do Poder Executivo, na medida em que a sua espinha dorsal constitui-se, precisamente, de disposições que envolvem essa questão da iniciativa das leis. Com efeito, a proposição se refere à política pública habitacional, cuja implementação está a cargo dos Poderes Executivos Federal, Estadual, Distrital e Municipal, conforme preceitua o art. 23, IX, da Constituição.

É prevista, também, a criação de um fundo contábil, no qual seriam depositados os recursos financeiros do novo Sistema Habitacional, como também, a de um Conselho Gestor e uma série de novas atribuições para órgãos e entidades já existentes na Administração Pública Federal. A hipótese da eliminação de tais comandos tornaria descaracterizado o Projeto e, consequentemente, a sua completa inocuidade, com a redução das disposições remanescentes a meras declarações de princípios e intenções.

Diante disso, coloca-se o seguinte problema, cuja solução, salvo engano, ainda não foi positivada nesta Comissão: mesmo sendo resultante da iniciativa popular, seria o projeto inconstitucional por dispor sobre matérias de organização e competências de entes e órgãos da Administração Pública? A Câmara dos Deputados, por sua Comissão congênere a esta, considerou que não.

Ao nosso ver, também não. A regra da iniciativa privativa do Presidente da República, para as leis que versem sobre tais assuntos, pode ser imposta em relação ao Parlamento, nunca ao povo, que é, em última análise, o

detentor do poder soberano do Estado, como declara enfaticamente o art. 1º da Constituição, ao pontificar que *todo poder emana do povo*. Trata-se, repetimos, de um comando meramente declaratório; não é a Constituição quem confere poder ao povo, e sim o povo que, com seu poder e mediante seus representantes, aprova a Constituição.

Pode-se, também, dizer que não é o Congresso Nacional que titulariza o Poder Legislativo, como não é o Presidente da República que titulariza o Poder Executivo, ou não são os juízes e os tribunais que titularizam o Poder Judiciário. O único titular de tais poderes é o povo. O que se dá nos Estados modernos, dadas as dificuldades do exercício da democracia direta por populações cada vez maiores, é apenas e tão-somente a escolha, pelo povo, ou na forma estabelecida por ele em uma Constituição, de seus delegados, de seus mandatários, que irão exercer em seu lugar as funções típicas de cada poder. Tal exercício não retira do povo, portanto, a titularidade desses poderes.

O documento fundamental de organização do Estado brasileiro, a Constituição de 1988, previu claramente as formas de exercício da democracia direta: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. E condicionou a iniciativa popular ao seguinte:

**Art. 61.** .....

.....

§ 2º 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 Estado, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Ora, foi o povo, mediante uma Assembléia Constituinte eleita, que delineou os limites de sua atuação direta no processo legislativo, autocondicionando-se. E impôs, como condições para essa participação, apenas as estabelecidas pelo § 2º do art. 61 da Lei Maior. Não previu qualquer limite material para a iniciativa popular. No caso, releva considerar, que o comparecimento às urnas, na última eleição, esteve em torno dos 120 milhões de eleitores, o que implica em dizer que o presente Projeto espelha a vontade, aproximadamente, de um milhão e duzentos mil brasileiros, ou seja, o correspondente a um por cento do eleitorado nacional.

À luz dessas considerações, somos levados a concluir que o princípio da reserva de iniciativa tem validade, apenas, para os outros entes, os legitimados pelo §1º do art. 61, nunca o povo, porquanto, para este, para os cidadãos, a regra é a estabelecida no §2º do mesmo artigo: para a propositura de leis, basta que seja atendido o número dos seus subscritores, ou seja, 1% do eleitorado nacional, e que esse contingente esteja distribuído em, pelo menos, cinco Estados...

Vencida esta preliminar quanto à existência de inconstitucionalidade formal, parece, no que se refere propriamente ao texto do Projeto, não haver conflito dos seus preceitos com os demais comandos da Constituição.

Alguns dos seus dispositivos, como os arts. 11 e 17 a 21, estabelecem obrigações para Estados, Distrito Federal e Municípios, o que poderia, em uma leitura apressada, gerar dúvidas quanto a sua constitucionalidade, à luz do princípio federativo. Contudo, tais dispositivos devem ser lidos como prescrições para os entes que desejarem aderir ao novo Sistema (SNHIS). Assim, não se trata de uma imposição pura e simples, que poderia merecer censura quanto à constitucionalidade. O que se estabelece é uma condição legal para o recebimento de transferências voluntárias da União, no âmbito desse Sistema Habitacional. Não é demais lembrar que o Supremo Tribunal Federal entende legítimo tal mecanismo, conforme decidiu na Ação Indireta de Constitucionalidade nº 2.250, em 2 de abril de 2003.

Quanto a técnica legislativa, caberia corrigir-se algumas impropriedades meramente redacionais, mas que não justificam o oferecimento de Emendas, o que causaria um indesejável retorno do Projeto à Casa de origem. É o caso, por exemplo, da alínea *h* do inciso II do art. 4º, na qual há necessidade de substantivar a expressão que a inicia, de modo a manter o paralelismo com as outras alíneas. Confiamos que na "Redação Final" essas pequenas falhas formais sejam corrigidas.

**No mérito**, cumpre-nos observar que a análise desta Comissão deve centrar-se nos aspectos administrativos da proposição, cabendo à CAE e à CAS examinar as demais questões.

O projeto, ao criar o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS, arts. 7º a 9º), indica seus objetivos, como sejam, (I) os de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda; (II) os recursos que o compõem provenientes do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, de empréstimos externos e internos, de dotações orçamentárias, de contribuições e doações, entre outros; (III) o órgão incumbido de geri-lo, ou seja, o Conselho Gestor do FNHIS, sob a presidência do Ministério das Cidades. A disciplina da matéria se dá, portanto, em conformidade com a prática legislativa de criação de fundos de natureza contábil.

Outrossim, o Projeto, como não poderia deixar de ser, em face do sistema que pretende criar, além de prever as competências do Conselho Gestor do FNHIS (art. 15), fixa novas atribuições para o Ministério das Cidades, como coordenador das ações do SNHIS (art. 14), e, para a Caixa Econômica Federal, como agente operador do Fundo (art. 16). Não há o que opor, eis que essas disposições guardam sintonia entre si e com as normas de organização da Administração Pública Federal.

Antes de concluir, cabe trazer para exame alguns dados sobre a situação habitacional no Brasil, até para reafirmar a relevância do projeto ora examinado. Em percuciente estudo, intitulado *Déficit Habitacional no Brasil 2000*, a Fundação João Pinheiro, com base nos resultados do Censo Demográfico do IBGE, fez um diagnóstico que em que detecta uma defasagem estimada de 6 656 526 novos domicílios no país, em 2000, ao tempo em que também registra um elevado número de domicílios vagos; são domicílios que, na data do recenseamento, estavam desabitados, não havendo nenhuma informação sobre eles. Tomando como referência apenas os domicílios urbanos, em 1991, foram encontrados 2 962 815 vagos no Brasil, sendo 1 084 873 nas regiões metropolitanas (...).

As características da clientela afetada pelas "Necessidades Habitacionais", apresentadas neste trabalho, conduzem à reflexão crítica do que se tem feito em prol do equacionamento dos problemas de qualidade de vida habitacional durante a última década – e que não foi pouco – e do que se tem pela frente a resolver. A concentração da população-alvo em segmentos de baixa renda faz perceber o ataque às "Necessidades Habitacionais" como uma

faceta do combate à pobreza, uma vez que se pode esperar pouco como contrapartida financeira a partir de uma renda familiar minguada, na maioria das famílias afetadas. Esta população dispõe apenas de sua própria força de trabalho, que pode ser usada como uma forma de pagamento de benefícios obtidos, através de serviços comunitários prestados em regime de mutirão, horas de trabalho não remuneradas em dinheiro, mas contabilizadas como tal. A criatividade deve vir em auxílio do planejador, de modo a viabilizar a superação de entraves legais/burocráticos e a baratear os custos das obras, principalmente as de menor porte, através de inovações tecnológicas e de gestão viáveis.

Sem dúvida, a resolução dos problemas habitacionais brasileiros passa pela capacidade de trabalho e organização de nosso povo. Isso não exime, no entanto, o papel do Estado como financiador das políticas de habitação, dever que lhe é imposto, nas esferas federal, estadual e municipal, pelo art. 23, IX, da Constituição Federal. Ainda há muito o que ser feito, o que não prescinde do aporte de recursos públicos, bem como do uso racional desses recursos, para melhorar as condições de moradia da população. Apenas a título de exemplo, poderíamos trazer à baila os seguintes dados também coletados pelo (IBGE) na última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2003: no quesito abastecimento de água, ainda não contam com canalização interna cerca de 10,7% dos domicílios particulares permanentes no Brasil (ou 12% da população); no tocante ao esgotamento sanitário, contam com rede coletora ou fossa séptica em torno de 69% dos domicílios (ou 66% da população, o que equivale dizer que um terço do povo brasileiro não dispõe de esgotamento sanitário nos moldes referidos); por fim, aproximadamente 26% dos domicílios não pertencem ao próprio morador: 15% do total de domicílios são alugados e outros 10,7% são cedidos.

Cremos que esses dados são bastante esclarecedores quanto à necessidade de se promover investimentos estatais, não apenas com o fito de proporcionar maior acesso da população à casa própria, como também de melhorar as condições de saneamento dos domicílios existentes. O presente projeto é, sem dúvida alguma, um importante passo para tanto.

### **III – VOTO**

Com estas considerações e, vencida a preliminar, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 36, de 2004, de iniciativa popular.

Sala da Comissão, 11 de maio de 2005.

, Presidente

, Relator