

## **PARECER Nº , DE 2010**

DA COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,  
sobre o Projeto de Lei do Senado nº 447, de 2003 –  
Complementar, do Senador Flávio Arns, *que dispõe  
sobre o Sistema de Aquisição da Habitação Social –  
SAHS – e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **MARCELO CRIVELLA**

RELATOR *AD HOC*: Senador **EDUARDO SUPLICY**

### **I – RELATÓRIO**

Em exame nesta Comissão, o Projeto de Lei do Senado nº 447, de 2003 – Complementar, de autoria do Senador Flávio Arns, *que dispõe sobre o Sistema de Aquisição da Habitação Social – SAHS – e dá outras providências.*

O projeto visa criar o Sistema de Aquisição da Habitação Social (SAHS), o Fundo para Aquisição da Habitação Social (FAHS) e o Certificado para Aquisição da Habitação (CAH), com a *finalidade de promover o acesso à habitação de natureza social, em todo o território nacional.*

A proposição é composta por vinte e seis artigos distribuídos em oito capítulos. O primeiro, o segundo e o terceiro capítulos dispõem sobre os princípios, as finalidades e os agentes integrantes do SAHS. O Fundo para a Aquisição da Habitação Social e o Certificado para Aquisição da Habitação são tratados nos capítulos IV e V. As operações no âmbito do Sistema estão disciplinadas no capítulo VI. Os capítulos VII e VIII dispõem, respectivamente, sobre as penalidades aplicáveis aos infratores e as disposições transitórias e finais.

Conforme a justificção, o projeto tem origem em iniciativa da *Câmara Brasileira da Construção Civil – CBIC, que patrocinou uma série de debates voltados para o diagnóstico e a identificação de caminhos para a*

*solução do déficit de moradias no País*. Segundo o autor, trata-se de reapresentação de proposição anteriormente oferecida pelo então Deputado Luiz Roberto Ponte.

O projeto foi distribuído às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e, posteriormente, à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

A CCJ aprovou, em 10.09.09, o parecer pela prejudicialidade do projeto, nos termos do relatório oferecido pelo Senador Antonio Carlos Valadares, relator *ad hoc*, em substituição ao Senador Flexa Ribeiro. Em 23.11.09, fomos designados relator da matéria nesta CAE.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto.

## **II – ANÁLISE**

Consoante o disposto no art. 99, incisos I e III, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente, inclusive sobre política de crédito e sistema bancário.

A Constituição Federal confere ao Congresso Nacional, conforme art. 48, inciso XIII, a competência para dispor sobre todas as matérias atribuídas à União, especialmente sobre as instituições financeiras e suas operações. Por outro lado, figura entre as competências da União, a de legislar sobre a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX, CF).

Embora o parecer de uma Comissão não vincule, regimentalmente, o de outra, conforme art. 229, c/c parágrafo único do art. 227, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe observar os seguintes pontos da análise da matéria na CCJ:

O PLS nº 447, de 2003 – Complementar trata de criação de um programa de governo que inclui a criação do Sistema de Aquisição da Habitação Social (SAHS), do Fundo para Aquisição da Habitação Social (FAHS) e do

Certificado para Aquisição da Habitação (CAH), todas questões afetas à Administração Federal, portanto, ao Poder Executivo, fugindo, assim, da alçada do Poder Legislativo.

Uma iniciativa congressional, nesse sentido, adentraria, inequivocadamente, a esfera da Administração, e, conforme CAIO TÁCITO, “o projeto de lei que transitou sem a iniciativa obrigatória do Presidente da República, nos casos de exclusiva competência, está viciado de inconstitucionalidade, visto que violou norma expressa e categórica do Estatuto Maior”. (“Iniciativa de Leis sobre Servidores de Autarquias. A sanção como suprimento da iniciativa”, Rev. de Direito Administrativo, vol. 32, abr./jun. 1953, pág. 312).

Como se sabe, as disposições contidas no art. 61, § 1º, inciso II, alínea *e*, combinadas com o art. 84, inciso VI, alínea *a*, da Constituição Federal, vedam a iniciativa parlamentar para projetos que disponham sobre a criação e extinção de Ministério e órgãos da Administração Pública, bem como sobre a organização e funcionamento da administração federal.

Não bastassem os problemas formais, como o insanável vício de iniciativa apontado, cabe ressaltar que, do ponto de vista substantivo, a proposta tornou-se prejudicada com a promulgação da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Esta Lei:

a) instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo principal de implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda;

b) criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS centralizando os recursos orçamentários dos programas de Urbanização de Assentamentos Subnormais e de Habitação de Interesse Social, inseridos no SNHIS; e

c) instituiu o Conselho Gestor do referido FNHIS.

Como se sabe, a Lei nº 11.124, de 2005, teve origem em iniciativa popular, de 09.06.2004. A proposição contou com emendas, oferecidas em ambas as Casas do Congresso Nacional, que a aprimoraram. A propósito, tivemos a oportunidade de relatar a matéria, em maio de 2005, na CCJ desta Casa.

Por outro lado, em março de 2009, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 459, que dispõe sobre o Programa Minha Casa,

Minha Vida - PMCMV, e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Editou ainda a Medida Provisória nº 460, que dispõe sobre o tratamento tributário a ser dado às receitas mensais auferidas pelas empresas construtoras nos contratos de construção de moradias firmados dentro do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. As referidas MPs foram convertidas, respectivamente, nas Leis nºs 11.977 e 12.024, de 2009.

O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV cria mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, que residam em qualquer dos Municípios brasileiros, e compreende:

1. o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e de Habitação Rural (PNHR);

2. o fortalecimento do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, mediante transferência de recursos da União;

3. a autorização para a União participar do Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab;

4. a autorização para a União conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; bem como subvenção econômica, até o montante de R\$ 2,5 bilhões, a ser concedida exclusivamente a mutuários com renda familiar de até 6 salários mínimos;

5. subvenção econômica da União aos Municípios com até 50 mil habitantes, para atendimento a beneficiários com renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos; e

6. tratamento tributário diferenciado a ser dado às receitas mensais auferidas pelas empresas construtoras nos contratos de construção de moradias firmados dentro do PMCMV.

Importante ressaltar, ainda, a seguinte disposição legal sobre a definição dos beneficiários do PMCMV:

Para a definição dos beneficiários do PMCMV, devem ser respeitadas, além das faixas de renda, as políticas estaduais e municipais de atendimento habitacional, priorizando-se, entre os critérios adotados, o tempo de residência ou de trabalho do candidato no Município e a adequação ambiental e urbanística dos projetos apresentados. ( Cf. art. 3º da citada Lei n. 11.977)

Portanto, a par do instituído Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do respectivo Fundo, em 2005, o setor habitacional voltado para as famílias de baixa renda passou a contar, a partir de março de 2009, com o PMCMV, desdobrado nos programas acima mencionados, nas subvenções econômicas pela União e no fortalecimento do Fundo de Desenvolvimento Social e do Fundo de Arrendamento Residencial.

Em suma, embora louvável a proposição oferecida pelo Senador Flavio Arns, em 2003, ela revela, conforme conclusão da CCJ, vício de iniciativa. Por outro lado, o objeto do projeto de lei tornou-se intempestivo, porquanto os assuntos nele tratados foram disciplinados de forma mais abrangente pela Lei nº 11.977, de 2005, originada em proposição de iniciativa popular e que redundou na instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e na criação do FHNIS. A intempestividade do projeto de lei foi reforçada com as medidas subseqüentes, adotadas pelo Poder Executivo em março de 2009, e aprovadas pelo Congresso Nacional, que culminaram na instituição do PMCMV.

### **III – VOTO**

Considerando-se que normas legais editadas posteriormente à apresentação da projeto tratam da mesma matéria e que a proposta não inova o ordenamento jurídico, voto, em conformidade com o disposto no art. 334, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, pela prejudicialidade do Projeto de Lei nº 447, de 2003 - Complementar.

Sala da Comissão, em 8 de junho de 2010.

, Presidente

, Relator