



SENADO FEDERAL

PARECERES

Nºs 856 E 857, DE 2010

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

PARECER Nº 856, DE 2010 **(Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)**

RELATOR: Senador **FLEXA RIBEIRO**

RELATOR “AD HOC”: Senador **ANTONIO CARLOS VALADARES**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para apreciação, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 447, de 2003 – Complementar, de iniciativa do Senador Flávio Arns, que trata do Sistema de Aquisição da Habitação Social (SAHS) e dá outras providências.

Além de criar o Sistema de Aquisição da Habitação Social (SAHS), o projeto também cria o Fundo para Aquisição da Habitação Social (FAHS) e o Certificado para Aquisição da Habitação (CAH), cuja finalidade é promover o acesso à habitação de natureza social, em todo o território nacional.

O projeto é composto de vinte e seis artigos, que contêm finalidade e princípios fundamentais, definições, composição, alocação e aplicação de recursos e regras de operação do sistema.

A matéria foi distribuída às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e, posteriormente, à de Assuntos Econômicos.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

O projeto de lei analisado versa sobre matéria de competência da União (art. 22 da Constituição), compreendida entre as atribuições do Congresso Nacional (caput do art. 48 da Constituição).

Entretanto, por força do art. 61, § 1º, inciso II, alínea *e*, combinado com o art. 84, inciso VI, alínea *a*, da Constituição Federal, é vedada a iniciativa parlamentar para projetos que disponham sobre a criação e extinção de Ministério e órgãos da Administração Pública, bem como organização e funcionamento da administração federal.

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 congressual, 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 suprimimento da iniciativa", Rev. de Direito Administrativo, vol. 32, abr./jun. 1953, pág. 312).

Quanto à técnica legislativa, haveria ainda a necessidade de adequação da redação do projeto às prescrições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Além disso, a proposta encontra-se prejudicada diante da edição da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que 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.

Essa lei instituiu, também, 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.

Mais recentemente, a Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e da Medida Provisória nº 460, de 30 de março de 2009, que alterou a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, e 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.

O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV compreende:

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

o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), a autorização para a União transferir recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS;

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

a autorização para a União conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES;

programa de subsídio escalonado em função da renda;

2. tratamento tributário diferenciado 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.

Tudo com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias de menor renda.

São beneficiárias do programa as famílias com renda de até dez salários mínimos, mas as maiores beneficiadas são as com renda de até três salários mínimos, que contam com maior subsídio.


Assim, o objeto do PLS nº 447, de 2003, além de conter vício de iniciativa, encontra-se contemplado em iniciativas posteriores à sua apresentação, com a criação do FHNIS, a revitalização do Fundo de Desenvolvimento Social -


FDS e, mais recentemente, com o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV do Governo Federal.

III – VOTO

Em virtude da edição de normas posteriores à apresentação da proposta, que dispõe sobre a mesma matéria do presente projeto e pelo fato de ele não representar inovação jurídica, voto pela prejudicialidade do PLS nº 447, de 2003.

Sala da Comissão, 10 de setembro de 2009.


Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente


, Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 447 DE 2003

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 10/09/2009 OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: Senador DEMÓSTENES TORRES	
RELATOR: "AD HOC": SENADOR ANTONIO CARLOS VALADARES	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)	
SERYS SLHESARENKO	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO
EDUARDO SUPLYC	3. MARCELO CRIVELLA
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. INÁCIO ARRUDA
IDELI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES
EXPEDITO JÚNIOR	6. MARINA SILVA (PV)
MAIORIA (PMDB, PP)	
PEDRO SIMON	1. ROMERO JUCÁ
ALMEIDA LIMA	2. LEOMAR QUINTANILHA
GILVAM BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES	4. LOBÃO FILHO
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA	6. NEUTO DE CONTO
BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)	
KÁTIA ABREU	1. EFRAIM MORAIS
DEMÓSTENES TORRES	2. ADELMIR SANTANA
JAYME CAMPOS	3. RAIMUNDO COLOMBO
MARCO MACIEL	4. JOSÉ AGRIPINO
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS	6. EDUARDO AZEREDO
SÉRGIO GUERRA	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBEIRO
PTB	
ROMEU TUMA	1. GIM ARGELLO
PDT	
OSMAR DIAS	1. FLÁVIO TORRES

Atualizada em: 10/09/2009

PARECER Nº 857, DE 2010
(Da Comissão de Assuntos Econômicos)

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 justificação, 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 CCI, 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 subsequentes, 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, 8 de junho de 2010.

, Presidente



RELATOR

SEN. EDUARDO SUPICY
RELATOR "AD HOC"

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 447 DE 2003 - COMPLEMENTAR
NÃO TERMINATIVO

ASSINARAM O PARECER NA REUNIÃO DE 8/6/10, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE:

RELATOR(A):

SEN. EDUARDO SUPLICY - RELATOR "AD HO."

Bloco de Apoio ao Governo (PT, PR, PSB, PCdoB e PRB)	
EDUARDO SUPLICY (PT)	1-ANTÔNIO CARLOS VALADARES (PSB)
DELCÍDIO AMARAL (PT)	2-RENATO CASAGRANDE (PSB)
ALOÍZIO MERCADANTE (PT)	3-PAULO PAIM (PT)
ROBERTO CAVALCANTI (PRB)	4-IDELI SALVATTI (PT)
MARCELO CRIVELLA (PRB)	5-VAGO
INÁCIO ARRUDA (PCdoB)	6-VAGO
CÉSAR BORGES (PR)	7-JOÃO RIBEIRO (PR)
Maioria (PMDB e PP)	
FRANCISCO DORNELLES (PP)	1-ROMERO JUCÁ (PMDB)
GARIBALDI ALVES FILHO (PMDB)	2-GILVAM BORGES (PMDB)
GERSON CAMATA (PMDB)	3-HÉLIO COSTA (PMDB)
VALDIR RAUPP (PMDB)	4-VAGO
NEUTO DE CONTO (PMDB)	5-EDISON LOBÃO (PMDB)
PEDRO SIMON (PMDB)	6-PAULO DUQUE (PMDB)
RENAN CALHEIROS (PMDB)	7-ALMEIDA LIMA (PMDB)
Bloco Parlamentar da Minoria (DEM e PSDB)	
ELISEU RESENDE (DEM)	1-JORGE YANAI (DEM)
ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM)	2-DEMÓSTENES TORRES (DEM)
EFRAIM MORAIS (DEM)	3-HERÁCLITO FORTES (DEM)
RAFAEL COLOMBO (DEM)	4-ROSALBA CIARLINI (DEM)
ADELMIR SANTANA (DEM)	5-KÁTIA ABREU (DEM)
JAYME CAMPOS (DEM)	6-JOSÉ AGRIPINO (DEM)
CÍCERO LUCENA (PSDB)	7-ALVARO DIAS (PSDB)
JOÃO TENÓRIO (PSDB)	8-SÉRGIO GUERRA (PSDB)
ARTHUR VIRGÍLIO (PSDB)	9-FLEXA RIBEIRO (PSDB)
TASSO JEREISSATI (PSDB)	10-EDUARDO AZEREDO (PSDB)
PTB	
JOÃO VICENTE CLAUDINO	1-SÉRGIO ZAMBIASI
GIM ARGELLO	2- FERNANDO COLLOR DE MELLO
PDT	
OSMAR DIAS	1-JEFFERSON PRAIA

RELATÓRIO

DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO

RELATOR: Senador DUCIOMAR COSTA

I RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado nº 447, de 2003 – Complementar, de autoria do Senador Flávio Arns, visa a criação do Sistema de Aquisição da Habitação Social (SHAS), cuja finalidade é promover o acesso à habitação de natureza social, em todo o território nacional (art. 1º).

O art. 2º define habitação social, lote social e população de baixa renda, para os fins do disposto no projeto. O art. 3º traz os princípios fundamentais do SAHS.

O art. 4º dispõe que compõem o SAHS os agentes financeiros, as empreendedoras, o Fundo para Aquisição da Habitação Social (FAHS) e as operações de captação de recursos financeiros, intermediação de fundos e concessão de mútuos para o financiamento da habitação social.

O art. 5º prevê que os agentes financeiros do SAHS obedecerão à legislação que rege o Sistema Financeiro Nacional. O art. 6º dispõe sobre as

fontes de recursos do SAHS. O art. 7º determina que os recursos financeiros do SAHS serão exclusivamente aplicados na habitação social.

O art. 8º dispõe sobre os recursos que integrarão o Fundo para Aquisição da Habitação Social (FAHS). Os arts. 9º e 10º dispõem sobre o Conselho de Administração do FAHS. O art. 11 prevê que o FAHS não poderá dispor de quadro de pessoal, adquirir imóveis, contrair empréstimo interno ou externo e conceder empréstimo ou adiantamento a qualquer pessoa física ou jurídica.

O art. 12 diz que a administração e operação do FAHS caberão à instituição financeira que for contratada pelo Poder Executivo mediante procedimento licitatório. O art. 13 dispõe sobre o Certificado para Aquisição da Habitação (CAH). O art. 14 disciplina as operações do SAHS. O art. 15 determina quais os requisitos que o candidato terá que preencher para se beneficiar da operação habitacional básica do SAHS.

O art. 16 veda a concessão de financiamento a quem tenha efetuado outra operação no SAHS ou seja proprietário de qualquer imóvel situado no Município de seu domicílio ou nos que lhes sejam contíguos. Os arts. 17 a 19 dispõem sobre o instrumento particular lavrado pelo agente financeiro do SAHS, com força de escritura pública.

O art. 20 tipifica como ilícito penal a doação de CAH ou a concessão de mútuo com violação dos incisos I a V do art. 7º, do art. 16 ou do art. 18. O art. 21 dispõe que não se aplicam as regras do Sistema Financeiro da Habitação ao SAHS. O art. 22 prevê que o valor da doação com encargos incluir-se-á como crédito do FAHS.

O art. 23 diz que a imunidade tributária da União abrange o FAHS. O art. 24 dispõe que as quotas do FAHS são absolutamente impenhoráveis. O art. 25 prevê que o Poder Executivo baixará o Regimento Interno do Conselho de Administração do FAHS. O art. 26 é a cláusula de vigência.

O projeto foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para manifestação quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Compete à Comissão de Assuntos Econômicos se manifestar quanto ao mérito, em caráter terminativo.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

O projeto de lei analisado versa sobre matéria de competência da União (art. 22 da Constituição), compreendida entre as atribuições do Congresso Nacional (*caput* do art. 48 da Constituição). A iniciativa parlamentar é legítima, por força do *caput* do art. 61 da Constituição e porque a matéria não se inclui entre as reservas do § 1º do mesmo artigo. Tampouco há norma constitucional que, no aspecto material, esteja em conflito com o teor do projeto em exame. Trata-se, portanto, de proposição legislativa formal e materialmente constitucional, com a ressalva destacada a seguir.

Por força do art. 61, § 1º, inciso II, alínea *c* da Constituição Federal, é vedada a iniciativa parlamentar para projetos que, embora visando a criar fundo público, terminam por impor a órgão da administração uma atribuição nova, de gerir esse mesmo fundo.

Com efeito, o citado dispositivo assim dispõe:

Art. 61.

§ 1º São de iniciativa do Presidente da República as leis que:

II – disponham sobre:

.....

c) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública.

A criação de fundos é questão afeta 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).

Assim, propomos a alteração da redação do art. 8º para prever que o Poder Executivo fica autorizado a criar o Fundo para Aquisição da Habitação Social (FAMS), bem como a supressão dos arts. 9º, 10º, 11 e 12. Modificamos a redação do parágrafo único do art. 2º para se adequar ao art. 61, § 1º, inciso II, alínea c da Constituição Federal, bem como suprimimos o § 1º do art. 6º.

Propomos, ainda, a supressão do inciso IV do art. 4º, tendo em vista que os demais integrantes do SAHS são entes personalizados. Entendemos desnecessária a previsão do § 2º do art. 4º. A fiscalização pelos órgãos competentes do Poder Executivo já é definido na Carta Magna.

Além disso, trata-se de proposição legislativa em consonância com o art. 23, inciso IX, da Constituição Federal, que inclui na 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.

Para aperfeiçoar o projeto de lei, apresento emendas que tornam explícita a participação das administradoras de consórcios no Sistema de Aquisição da Habitação Social, haja vista que essas entidades integram o Sistema Financeiro Nacional, conforme art. 192 da Constituição Federal.

Quanto à técnica legislativa, observamos a necessidade de adequação da redação do projeto às prescrições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Por fim, cabe destacar que compete à Comissão de Assuntos Econômicos se manifestar quanto ao mérito, em caráter terminativo.

III – VOTO

Assim, por obedecer à constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 447, de 2003 – Complementar, com as emendas a seguir.

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 1º do PLS nº 447, de 2003 – Complementar, a seguinte redação:

Art. 1º Este projeto de lei complementar visa à criação, nos termos do que preconiza o inciso IX e parágrafo único do art. 23, da Constituição Federal, do Sistema de Aquisição da Habitação Social (SAHS), com o fim de promover o acesso à habitação de natureza social, em todo território nacional.

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao parágrafo único do art. 2º do PLS nº 447, de 2003 – Complementar, a seguinte redação:

Art. 2º

.....

Parágrafo único. O órgão a ser designado pelo Poder Executivo, à vista de proposta do Prefeito Municipal, poderá, por decisão fundamentada em condições locais e regionais e, em razões socioeconômicas, reduzir os limites máximos de preço de que tratam a alínea “a” do inciso I e o inciso II deste artigo, relativamente a habitações sociais ou lotes sociais situados no respectivo Município.

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao inciso I, ao inciso III e ao § 1º do art. 4º do PLS nº 447, de 2003 – Complementar, a seguinte redação:

Art. 4º

I – os agentes financeiros: caixas econômicas, bancos comerciais dotados de carteira de crédito imobiliário, administradoras de consórcios, sociedades de crédito imobiliário, associações de poupança e empréstimo e, a critério do Conselho Monetário Nacional (CMN), outras entidades;

.....

III – o Fundo para Aquisição da Habitação Social (FAHS), a ser criado pelo Poder Executivo, destinado a prover recursos para custear o subsídio direto, consubstanciado na emissão e doação com encargos à população de baixa renda, de Certificados para Aquisição da Habitação (CAHs);

.....

§ 1º Também poderão operar no SAHS, de acordo com o disposto na legislação que lhes é aplicável, as companhias hipotecárias, as companhias securitizadoras e as administradoras de consórcios;

.....

EMENDA Nº – CCJ

Suprimam-se o inciso IV e o § 2º do art. 4º do PLS nº 447, de 2003 – Complementar.

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 5º do PLS nº 447, de 2003 – Complementar, a seguinte redação:

Art. 5º Os agentes financeiros do SAHS observarão, nas operações que efetuarem, os preceitos:

I – desta Lei;

II – da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e suas alterações;

III – da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997;

IV – da Circular do Banco Central do Brasil nº 2.766, de 3 de julho de 1997; e

V – das Resoluções do Conselho Monetário Nacional, das circulares e de outros atos do Banco Central do Brasil.

EMENDA Nº – CCJ

Incluam-se o inciso III, renumerando-se os demais, e o § 4º no art. 6º do PLS nº 447, de 2003 – Complementar, com a seguinte redação:

Art. 6º.....

.....
III – a arrecadação por meio de grupos de consórcios específicos de imóveis, administrados por empresas de consórcios credenciadas;

.....
§ 4º O período de pagamento, junto às administradoras de consórcios, não poderá exceder, no total, a cento e quarenta e quatro meses.

EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se o § 1º do art. 6º do PLS nº 447, de 2003 – Complementar.

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao *caput* do art. 7º do PLS nº 447, de 2003 – Complementar, a seguinte redação:

Art. 7º Os recursos financeiros de que trata o art. 6º, ressalvado o disposto em seu § 1º, serão exclusivamente aplicados pelos agentes financeiros do SAHS no financiamento:

.....

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao § 1º do art. 7º do PLS nº 447, de 2003 – Complementar, a seguinte redação:

Art. 7º.....

.....

§ 1º Os créditos gerados pelas operações de financiamento imobiliário de que trata este artigo poderão ser livremente cedidos a outros agentes financeiros do SAHS, a companhias hipotecárias, a administradoras de consórcios ou a companhias securitizadoras, bem assim constituir objeto, nos termos do disposto na Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, de operações de securitização de créditos imobiliários.

.....

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 8º do PLS nº 447, de 2003 – Complementar, a seguinte redação:

Art. 8º O Poder Executivo fica autorizado a criar o Fundo para Aquisição da Habitação Social (FAHS).

EMENDA Nº – CCJ

Suprimam-se os arts. 9º, 10º, 11 e 12 do PLS nº 447, de 2003 – Complementar.

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao parágrafo único do art. 13 do PLS nº 447, de 2003 – Complementar, a seguinte redação:

Art. 13.

Parágrafo único. O CAH revestir-se-á a forma escritural, dele se extraindo extrato para entrega a seu beneficiário.

EMENDA Nº – CCJ

Inclua-se o inciso IV no art. 15 do PLS nº 447, de 2003 - Complementar, com a seguinte redação:

Art. 15.

.....

IV – aderir ao grupo de consórcio imobiliário nas administradoras credenciadas.

.....

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao inciso II do art. 16 do PLS nº 447, de 2003 – Complementar, a seguinte redação:

Art. 16.

II – seja proprietário, promissário comprador, promissário cessionário ou cessionário de direitos, exceto se em condomínio com terceiros por motivo de herança, de qualquer imóvel situado no Município de seu domicílio ou nos que lhes sejam contíguos.

EMENDA Nº – CCJ

Suprima-se o art. 25 do PLS nº 447, de 2003 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente


, Relator

RELATÓRIO

RELATOR: Senador **MARCELO CRIVELLA**

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 justificação, 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 – SNIIS, 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,

, Presidente



, Relator

Publicado no DSF, de 22/6/2010.