



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

**PROJETO DE LEI Nº 7.143, DE 2010**

*Institui o Fundo e o Programa Nacional de Erradicação de Favelas e loteamentos irregulares.*

**Autora:** Deputada **Andreia Zito**

**Relator:** Deputado **Fernando Marroni**

**Relator Substituto:** Deputado **Paulo Ferreira**

**PARECER**

**I - RELATÓRIO**

Na reunião ordinária deliberativa do dia 8 de agosto de 2012 desta Comissão, em decorrência da ausência do relator, Deputado Fernando Marroni, tive a honra de ser designado relator substituto da presente proposição e acatei, na íntegra, o parecer do nobre Parlamentar.

A proposição em epígrafe pretende instituir o Fundo e o Programa Nacional de Erradicação de Favelas e Loteamentos Irregulares, destinado a financiar programas e ações relativas à erradicação da desordem e da ocupação irregular do solo urbano, com a finalidade de assegurar projetos de assentamento de famílias que residem em locais de risco e áreas consideradas de preservação ambiental pertencentes ao Poder Público. A proposta alinha, como receita do Fundo a ser criado, os recursos provenientes do Orçamento Geral da União, as contribuições dos governos e organismos estrangeiros e internacionais e outros recursos que lhe forem destinados. A fixação de critérios para a utilização dos recursos do Fundo e sua distribuição aos Municípios compete ao Programa Nacional de Erradicação de Favelas e Loteamentos Irregulares.

Por outro lado, a proposição define o referido Programa Nacional de Erradicação de Favelas e Loteamentos Irregulares como um programa de Estado, permanente e irrevogável, que deverá constar das rubricas do Orçamento Geral da União. Está previsto que o programa será regido e



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

### **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

administrado por um Conselho Gestor composto pelos presidentes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Congresso Nacional e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Fica estabelecido que todos os recursos previstos, destinados, alocados e orçados no Orçamento Geral da União, bem como no BNDES, na Caixa e no Banco do Brasil, e nos programas governamentais visando à construção de moradias de baixa renda ou à realização de melhorias em comunidades carentes serão imediatamente transferidos para a rubrica e para o orçamento do Programa. Ao IBGE é atribuída a tarefa de, em convênio com Estados e Municípios, criar um banco de dados destinado a armazenar informações sobre terras pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios, e elaborar o levantamento demográfico de cada favela ou loteamento irregular, cabendo aos Municípios o cadastramento atualizado dos moradores daquelas comunidades.

Os Municípios, por sua vez, devem obedecer às diretrizes traçadas no Programa Nacional de Erradicação de Favelas e aos critérios básicos indicados pelo próprio projeto de lei, apresentando ao Conselho Gestor plano contendo o cadastramento atualizado dos moradores, plano de assentamento, plano de reflorestamento e revitalização das áreas desocupadas, para que possam utilizar os recursos do Fundo a ser criado. Por outro lado, o texto atribui à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a tarefa de fazer e manter atualizado levantamento de suas terras, com a finalidade de nelas implementar a construção de polos habitacionais, podendo, para tal, celebrar convênios.

Na sequência, a proposta define requisitos a serem obedecidos para a aprovação de polos habitacionais, como a previsão de instalação de postos de saúde (médico e odontológico), serviços de água, gás e energia elétrica, escola regular e escola técnica, postos avançados de instituições bancárias oficiais (obrigatórias) ou privadas, do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), de Delegacia Policial, da Guarda Municipal, da Polícia Militar e da Delegacia Regional do Trabalho, além de linhas de transporte regular e alternativo, núcleos de



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

aprendizagem laboral, vila olímpica e complexo esportivo público com piscina. Cada polo habitacional deverá ser dimensionado e construído em consonância com o levantamento demográfico, estatístico e cadastral previamente elaborado.

Determina-se ao BNDES, à Caixa e ao Banco do Brasil o encargo de promover a abertura de linhas de crédito a pequenos, médios e grandes comerciantes ou prestadores de serviços ou outros empreendedores que queiram se instalar na região onde estão situados os polos habitacionais. Determina-se, também, que a União, os Estados e os Municípios cedam técnicos e servidores para o Programa Nacional de Erradicação de Favelas e Loteamentos Irregulares, sem prejuízo de abertura de concurso público para preenchimento de seus quadros.

Por fim, fica explícita a aplicação, no âmbito do Programa a ser criado, do disposto na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) e estabelecida a data de vigência da nova lei como sendo o dia 1º de janeiro do ano seguinte ao de sua publicação oficial.

Na justificação, a autora argumenta que a iniciativa pretende, nos termos das diretrizes apontadas pela Organização das Nações Unidas, no âmbito do Programa UN-Habitat, oferecer às populações residentes em favelas o acesso à moradia adequada. Além disso, garante que a desfavelização do espaço urbano traz impacto positivo para o meio ambiente, a segurança pública e a economia local.

Após o exame por esta Comissão de Desenvolvimento Urbano, a matéria deverá seguir, em regime de apreciação conclusiva, para as Comissões de Finanças e Tributação (mérito e adequação financeira e orçamentária) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa). A proposta chegou a receber parecer, em dezembro de 2010, do então Deputado José Paulo Tóffano, que analisou a matéria no âmbito desta CDU e opinou pela sua rejeição. Em virtude do término da legislatura, o referido parecer não chegou a ser apreciado.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas neste Órgão Técnico.

É o nosso relatório.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

**II – VOTO DO RELATOR**

É sabido que as ocupações irregulares existentes em nossas cidades comprometem a qualidade de vida urbana e a segurança das pessoas, avançando sobre áreas de risco ou de preservação permanente, margens de rodovias e outras áreas não destinadas ao uso residencial. Essas ocupações, quer sejam chamadas favelas ou por outro nome qualquer, caracterizam-se pela precariedade de infraestrutura básica e de serviços e têm desafiado, por décadas, a capacidade de planejamento e de investimento do Poder Público.

Concordamos com a autora da proposta em foco que a situação apresenta-se grave em nossos maiores centros urbanos, mas entendemos, assim como o relator que nos antecedeu, que a proposição não representa uma resposta adequada ao problema. O parecer oferecido pelo então Deputado José Paulo Tóffano apresenta uma análise minuciosa da questão, apontando uma série de aspectos problemáticos, os quais consideramos bastante pertinentes, pelo que tomamos a liberdade de recuperá-los.

O primeiro desses aspectos é um equívoco técnico no qual a proposta incorre ao fixar-se em ações de “erradicação de favelas” e implantação de “polos habitacionais”, termos que indicam medidas muito utilizadas em projetos financiados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), durante os anos de 1970. Como todos sabemos, essas intervenções não foram capazes de oferecer uma solução para o crescimento das ocupações desordenadas, pois, como bem aponta o relator que nos antecedeu, a “erradicação” de uma ocupação irregular e a remoção dos moradores para “polos ou conjuntos habitacionais” traz inúmeras desvantagens para as famílias, como, por exemplo, uma maior dificuldade para chegar aos locais de trabalho e a necessidade de transferir as crianças para outras escolas, quebrando vínculos sociais importantes.

Diante desse fato, as políticas públicas praticadas atualmente nessa área priorizam ações de regularização urbanística e jurídica dessas ocupações irregulares. Essas políticas têm sua base legal, fundamentalmente, na Lei nº 11.481, de 2007, que prevê medidas voltadas à regularização fundiária de



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

### **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

interesse social em imóveis de propriedade da União, entre outras providências, e na Lei nº 11.977, de 2009, que trata do Programa Minha Casa, Minha Vida e da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, entre outras providências. Assim, embora ainda existam inúmeros assentamentos irregulares em nossas áreas urbanas, a solução do problema já está encaminhada juridicamente, não exigindo uma nova lei.

Além disso, deve ser mencionada a Lei nº 11.124, de 2005, que institui, entre outras providências, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), cujos recursos são destinados a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social. Entre as ações passíveis de serem contempladas com recursos desse Fundo, enumeradas no art. 11 da Lei mencionada, destacam-se:

- aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;
- produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;
- urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social; e
- implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social.

A exemplo do fundo que a proposta pretende criar, o FNHIS é gerido por um conselho gestor, composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil, fator que, certamente, contribui para uma maior legitimidade das decisões de alocação de recursos. Explica o relator que nos antecedeu que as aplicações do FNHIS são feitas de forma descentralizada por Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais devem apresentar algumas contrapartidas, como a criação de fundos com dotação orçamentária própria, destinados a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS, bem como a instituição de conselhos, nos moldes do conselho gestor do FNHIS.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

É claro que as ações de regularização urbanística e fundiária não excluem uma eventual necessidade de realocação das famílias, como ocorre, por exemplo, em áreas de risco, onde a permanência das pessoas pode representar risco sério à sua incolumidade física. Porém, a diretriz básica para os projetos atuais é buscar o reassentamento dessas pessoas em locais próximos, de forma a minimizar as questões sociais referidas anteriormente.

Outro equívoco sério da proposta, apontado no parecer anteriormente entregue nesta Comissão, é a lista de requisitos condicionantes para a implantação de um novo polo ou conjunto habitacional. Mesmo que o processo de regularização de uma ocupação envolva a construção de um empreendimento habitacional específico, é totalmente questionável a exigência de instalação de postos de saúde (médico e odontológico), serviços de água, gás e energia elétrica, escola regular e escola técnica, postos avançados de instituições bancárias oficiais (obrigatórias) ou privadas, do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), de Delegacia Policial, da Guarda Municipal, da Polícia Militar e da Delegacia Regional do Trabalho, além de linhas de transporte regular e alternativo, núcleos de aprendizagem laboral, vila olímpica e complexo esportivo público com piscina.

A lista, que é imensa, mostra-se absolutamente descabida. Basta visitar bairros tradicionais de classe média existentes nas cidades brasileiras para ver que nem todos possuem essa lista completa de equipamentos e serviços. Reproduzimos aqui a explicação dada pelo ex-Deputado Tóffano, que consideramos muito pertinente:

*A decisão sobre quais os serviços e equipamentos urbanos são necessários em um novo assentamento não pode ser fixada em lei, com esse grau de detalhamento, mas deve ser fruto de estudo que leve em conta, no mínimo, a dimensão do novo assentamento, a densidade demográfica esperada e o perfil dos futuros moradores, bem como os serviços e equipamentos preexistentes nas vizinhanças. A legislação pode, quando muito, indicar os requisitos urbanísticos e os elementos essenciais de infraestrutura urbana indispensáveis para a adequada habitabilidade do novo assentamento. É o que faz, por exemplo, a Lei nº 6.766, de 1979, que trata do parcelamento do solo urbano (vide art. 2º, §§ 5º e 6º, art. 4º e art. 5º).*

Finalizando, há que se registrar vários dispositivos da proposta, os quais incorrem em inconstitucionalidade, como é o caso da instituição



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

de um conselho gestor para o programa a ser criado e a designação de atribuições para órgãos federais (IBGE e BNDES, por exemplo), que afrontam, salvo melhor juízo, o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, combinado com o art. 84, inciso VI, da nossa Constituição Federal. Outro exemplo é a alocação de recursos provenientes do Orçamento Geral da União para o fundo a ser criado, que pode ser inócua, pois a iniciativa de leis em matéria orçamentária pertence ao Presidente da República (art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b” e art. 165 da Carta Magna). Um terceiro ponto questionável é o que prevê a cessão, por parte da União, dos Estados e dos Municípios, de técnicos e servidores para o Programa Nacional de Erradicação de Favelas e Loteamentos Irregulares, sem prejuízo de abertura de concurso público para preenchimento de seus quadros.

Não obstante a importância desses aspectos, decidimos não entrar em detalhes neste parecer, tendo em vista que tais questões não se enquadram na esfera das competências desta Comissão de Desenvolvimento Urbano e que serão devidamente analisadas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Diante do exposto, no que compete a esta Comissão analisar, votamos pela **rejeição**, quanto ao mérito, do Projeto de Lei nº 7.143, de 2010.

Sala da Comissão, 8 de agosto de 2012.

**Deputado Paulo Ferreira**  
Relator Substituto