

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 133, DE 2003
(MENSAGEM Nº 562, de 2003)

Cria o Programa Especial de Habitação Popular – PEHP e dá outras providências.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado Fernando de Fabinho

PARECER REFORMULADO

I - RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República, com fundamento no art. 62 da Constituição Federal, submete à deliberação do Congresso Nacional, nos termos de Mensagem nº 562, de 2003, a Medida Provisória nº 133, de 23 de outubro de 2003, que “cria o Programa Especial de Habitação Popular – PEHP e dá outras providências”.

A Medida Provisória em análise dispõe que o PEHP tem por objetivo oferecer acesso à moradia adequada aos segmentos populacionais de renda familiar mensal de até três salários mínimos. Os recursos serão destinados, a título de auxílio ou assistência financeira, à execução das seguintes ações: produção ou aquisição de unidade habitacional; produção ou aquisição de lotes urbanizados; aquisição de materiais de construção; urbanização de assentamentos precários; e requalificação urbana.

O texto prevê que compete ao Poder Executivo: estabelecer os critérios a serem observados na execução do PEHP; pactuar a execução do PEHP com a administração pública estadual ou municipal, ou outras entidades; coordenar e avaliar a execução e os resultados do PEHP; e expedir os atos normativos necessários para a operacionalização do PEHP.

Prevê, ainda, que poderão ser destinados ao PEHP recursos provenientes do saldo disponível no Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, de que trata a Lei nº 8.677, de 1993, e que poderão ser destinados ao PEHP recursos disponíveis no Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, criado pela Lei nº 6.168, de 1974, em ambos os casos na forma da lei orçamentária anual. O Poder Executivo poderá consignar anualmente ao Ministério das Cidades outras fontes para custeio do programa.

Dispõe que as despesas do PEHP correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente ao Ministério das Cidades. O Poder Executivo deverá compatibilizar às referidas dotações orçamentárias a quantidade de beneficiários do PEHP e o valor dos auxílios e da assistência financeira concedidos.

Por fim, fica estabelecido que o PEHP poderá ser executado, de modo complementar, em conjunto com outros programas de desenvolvimento urbano, governamentais ou não-governamentais.

Além disso, em seu art. 6º, a Medida Provisória em exame prorroga até o dia 9 de dezembro de 2003 o prazo previsto pelo parágrafo único do art. 3º da Medida Provisória nº 131, de 25 de setembro de 2003. Deve-se atentar para o fato de que este prazo não diz respeito ao PEHP, mas sim ao Termo de Compromisso, Responsabilidade e Ajustamento de Conduta que deve ser firmado pelos agricultores para promover o plantio e a comercialização da safra de soja geneticamente modificada do ano de 2004.

Na Mensagem que acompanha a Medida Provisória, expõe-se que o Ministério das Cidades tem procurado meios para otimizar a utilização dos escassos recursos disponíveis para aplicação em desenvolvimento urbano, tendo sido identificada a possibilidade de utilização de disponibilidade residual referente ao FDS da ordem de noventa e seis milhões de reais, e, ainda, de recursos remanescentes no FAS da ordem de trezentos e vinte e cinco milhões de reais. Diante dessa possibilidade, sem prejuízo da posterior consignação de

recursos de outras fontes, criou-se o PEHP. Defende-se que os gravíssimos problemas habitacionais relativos aos segmentos populacionais de menor renda familiar caracterizam, por si só, a necessidade de adoção de medidas incisivas e urgentes por parte do Governo.

Aberto o prazo regimental, foram apresentadas trinta e duas emendas à Medida Provisória, com o seguinte conteúdo básico:

- Emenda nº 02, da Senadora Lúcia Vânia: acrescenta como objetivo do PEHP o acesso aos equipamentos urbanos;
- Emenda nº 03, do Deputado Onyx Lorenzoni: altera o objetivo do programa de “oferecer acesso à moradia adequada aos segmentos populacionais de renda familiar mensal de até três salários mínimos”, para “assegurar o direito de acesso à moradia adequada aos segmentos populacionais de renda familiar mensal de até três salários mínimos”;
- Emenda nº 04, do Deputado Onyx Lorenzoni: amplia a faixa de renda de atendimento do programa para famílias com renda de até cinco salários mínimos;
- Emenda nº 05, do Deputado Onyx Lorenzoni: isenta as unidades beneficiárias do PEHP do pagamento da outorga onerosa do direito de construir prevista pelo art. 28 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade);
- Emenda nº 06, do Senador Sérgio Guerra: nas ações previstas no âmbito do PEHP, altera “produção ou aquisição de unidade habitacional” para “produção ou aquisição de unidades habitacionais”;
- Emenda nº 07, do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame: faz ajustes e complementações nas ações previstas no âmbito do PEHP, prevendo “produção ou aquisição de terrenos, lotes urbanizados, cota de consórcio imobiliário e de cooperativas”, “urbanização de

assentamentos precários, exceto em áreas de risco, de proteção ambiental e de mananciais”, e “requalificação urbana, nos termos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e do Plano Diretor”;

- Emenda nº 08, da Deputada Nice Lobão: suprime a expressão “precários” no inciso IV do § 1º do art. 1º, a fim de prever ações de urbanização de assentamentos de forma mais ampla;
- Emenda nº 09, da Deputada Nice Lobão: acrescenta nas ações previstas no âmbito do PEHP a “recuperação de unidades habitacionais atingidas por enchentes ou desastres ambientais”;
- Emenda nº 10, do Deputado Onyx Lorenzoni: altera o § 2º do art. 1º, a fim de destacar o direito à moradia;
- Emenda nº 11, do Deputado Onyx Lorenzoni: além da alteração da Emenda nº 03 e da Emenda nº 10, estabelece que as unidades familiares beneficiárias do PEHP ficam isentas do pagamento da outorga onerosa do direito de construir prevista pelo art. 28 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade);
- Emenda nº 12, do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame: prevê que o Poder Executivo poderá conceder subsídio à habitação de interesse social no PEHP;
- Emenda nº 13, do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame: prevê prioridade para as cidades com mais de 250 mil habitantes;
- Emenda nº 14, do Senador Eduardo Azeredo: prevê que nas ações previstas no âmbito do PEHP serão observadas as disposições constantes do plano diretor municipal e do zoneamento municipal;
- Emenda nº 15, do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame: prevê que o Poder Executivo poderá pactuar a

- execução do programa também com cooperativas habitacionais, entidades de previdência privada ou consórcios imobiliários;
- Emenda nº 16, do Deputado José Carlos Aleluia: propõe a descentralização da execução do PEHP, por intermédio dos Municípios;
 - Emenda nº 17, do Deputado José Carlos Aleluia: propõe a descentralização da execução do PEHP, por intermédio dos Estados;
 - Emenda nº 18, do Deputado Onyx Lorenzoni: propõe a descentralização da execução do PEHP, por intermédio de Estados e Municípios;
 - Emenda nº 19, do Deputado Onyx Lorenzoni: prevê que o Poder Executivo poderá estender os benefícios do PEHP a famílias com renda superior a três salários mínimos;
 - Emenda nº 20, do Deputado Onyx Lorenzoni: altera a redação dos dispositivos que dizem respeito às fontes de recursos do programa, de forma a obrigar, e não apenas possibilitar, a aplicação dos recursos em questão;
 - Emenda nº 21, do Senador Reginaldo Duarte: estabelece que as despesas do PEHP correrão por conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente ao Ministério das Cidades;
 - Emenda nº 23, do Deputado Onyx Lorenzoni: pretende estender os benefícios do PEHP a todas as famílias com renda até três salários mínimos;
 - Emenda nº 24, do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame: suprime o art. 6º da Medida Provisória;
 - Emenda nº 25, do Senador Arthur Virgílio: suprime o art. 6º da Medida Provisória;

- Emenda nº 26, do Deputado Onyx Lorenzoni: afasta o caráter de título executivo extrajudicial do Termo de Compromisso, Responsabilidade e Ajustamento de Conduta que deve ser firmado pelos agricultores para promover o plantio e comercialização da safra de soja geneticamente modificada do ano de 2004;
- Emenda nº 27, do Deputado Onyx Lorenzoni: prorroga até o dia 31 de março de 2004 o prazo previsto pelo parágrafo único do art. 3º da Medida Provisória nº 131, de 25 de setembro de 2003;
- Emenda nº 28, do Deputado Onyx Lorenzoni: prorroga até o dia 31 de março de 2004 o prazo previsto pelo parágrafo único do art. 3º da Medida Provisória nº 131, de 25 de setembro de 2003, e afasta o caráter de título executivo extrajudicial do Termo de Compromisso, Responsabilidade e Ajustamento de Conduta;
- Emenda nº 29, do Senador Tasso Jereissati: prevê o controle social sobre a execução do PEHP;
- Emenda nº 30, do Deputado Luiz Carlos Hauly: prevê que as instituições financiadoras do SFH concederão aos mutuários que tenham firmado contratos sem cobertura do FCVS, até 31 de março de 1996, liquidação antecipada de sua dívida, mediante pagamento de montante correspondente a cinquenta por cento do saldo devedor contábil da operação, atualizado *pro rata die* da data do último reajuste até a data da liquidação, ou de montante correspondente ao valor atual das prestações vincendas;
- Emenda nº 31, do Deputado Luiz Carlos Hauly: altera a Lei nº 8.100, de 5 de dezembro de 1990, que trata da quitação de saldos devedores remanescentes pelo FCVS, dispondo que, no caso de mutuários que tenham contribuído para o FCVS em mais de um financiamento, e liquidado integralmente um dos contratos com

recursos próprios, fica assegurada a cobertura do saldo devedor do financiamento remanescente;

- Emenda nº 32, do Deputado Luiz Carlos Hauly: estende até 31 de dezembro de 1988 o termo previsto no § 3º do art. 2º da Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000.

A Emenda nº 01 e a Emenda nº 22, de nossa autoria, foram retiradas.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A moradia é um direito social garantido pelo art. 6º da Constituição Federal. Para assegurar tal direito aos brasileiros, cabem esforços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do inciso IX do art. 23 de nossa Carta Política, que coloca como competência comum “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Considerando que o País tem um déficit habitacional gigantesco, inaceitável, tanto em termos de novas moradias a serem construídas (as estimativas oficiais apontam a necessidade de construção de, pelo menos, seis milhões de moradias), quanto em termos de carências de infraestrutura, e que a maior parte desse déficit diz respeito às famílias de baixa renda, fica evidentemente configurado o atendimento dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância da Medida Provisória sob análise.

A matéria não se enquadra, cabe destacar, em nenhum dos casos que impedem a edição de medida provisória, previstos expressamente pelo § 1º do art. 62 da Constituição Federal.

Julgamos, também, que a Medida Provisória atende aos requisitos de constitucionalidade e de juridicidade. Do ponto de vista da técnica legislativa, colocamos objeção, apenas, ao fato do art. 6º da Medida Provisória tratar de matéria totalmente estranha ao PEHP, qual seja, a prorrogação de prazo previsto pela Medida Provisória nº 131, de 25 de setembro de 2003. Na verdade,

o debate sobre essa matéria encontra-se prejudicado, uma vez que a Medida Provisória nº 131, de 25 de setembro de 2003, já foi apreciada pelo Poder Legislativo. De toda forma, deve ser enfatizado que consideramos inadmissível a inserção de matéria totalmente estranha ao programa habitacional criado no corpo da Medida Provisória. O inciso II do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração das leis, estabelece textualmente que “a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”.

Preliminarmente ao mérito, cabe, ainda, apreciar a Medida Provisória nº 133, de 2003, quanto à sua adequação financeira e orçamentária. Não se evidenciam problemas nesse campo, uma vez que o Poder Executivo idealizou o PEHP exatamente a partir de recursos que estavam disponíveis, conforme fica claro na Mensagem que acompanha a proposta governamental.

No mérito, não temos como colocar objeções à criação de um programa habitacional voltado diretamente ao atendimento das camadas populacionais de mais baixa renda. A parcela mais significativa do déficit habitacional brasileiro refere-se exatamente às famílias de baixíssimo poder aquisitivo, que apenas podem ser convenientemente atendidas pelos programas habitacionais com a garantia de subsídios governamentais.

Quanto às emendas apresentadas pelos Senhores Parlamentares, expomos a seguir breves comentários sobre cada uma delas:

- Emenda nº 02: a proposta de que o programa contemple também os equipamentos urbanos parece consistente, uma vez que o conceito de moradia adequada contempla toda a infra-estrutura de equipamentos e serviços públicos;
- Emenda nº 03: o direito de acesso à moradia é garantido por uma série de programas e ações governamentais, não apenas pelo PEHP, razão pela qual a proposta torna-se inconsistente;
- Emenda nº 04: o parâmetro de cinco salários mínimos é o mais usual na caracterização dos beneficiários de programas habitacionais como de baixa renda, e merece

- ser acatado, desde que se assegure que uma parte significativa dos recursos seja direcionada a famílias com renda familiar mensal de até três salários mínimos;
- Emenda nº 05: deve ser assegurado que as unidades habitacionais construídas no âmbito do PEHP tenham seus custos de fato reduzidos, motivo pelo qual a emenda deve ser acatada, com ajuste de conteúdo, para que não se afronte a autonomia municipal;
 - Emenda nº 06: o ajuste de redação proposto é correto e merece ser adotado, mas gera a necessidade de explicitar-se que cada família beneficiária pode receber apenas uma unidade habitacional no âmbito do PEHP;
 - Emenda nº 07: a aquisição de cota de consórcio imobiliário ou de cooperativa parece enquadrar-se melhor em outros tipos de programas habitacionais;
 - Emenda nº 08: a caracterização dos assentamentos humanos como precários, ou não, é questão subjetiva, razão pela qual se justifica a redação mais genérica prevista pela emenda;
 - Emenda nº 09: a recuperação de unidades habitacionais atingidas por enchentes ou desastres ambientais já tem a cobertura das iniciativas governamentais na área de defesa civil, razão pela qual a proposta torna-se dispensável;
 - Emenda nº 10: o ajuste de conteúdo sugerido parece não ser necessário;
 - Emenda nº 11: apresenta propostas já analisadas em outras emendas;
 - Emenda nº 12: a referência explícita ao Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social parece interessante, com ajuste de redação na proposta;

- Emenda nº 13: não há fundamento técnico razoável para que as cidades com mais de 250 mil habitantes e regiões metropolitanas tenham tratamento prioritário no âmbito do PEHP, razão pela qual a proposta torna-se inconsistente;
- Emenda nº 14: a alteração não é necessária, uma vez que o plano diretor e o zoneamento municipal, como são estabelecidos em lei local, já são obrigatoriamente observados, pelo menos em tese;
- Emenda nº 15: as cooperativas habitacionais, as entidades de previdência privada e os consórcios imobiliários já são atendidos por outros programas governamentais, razão pela qual se deve descartar essa emenda;
- Emenda nº 16: a descentralização não deve ocorrer apenas por meio dos Municípios, como prega a emenda;
- Emenda nº 17: a descentralização não deve ocorrer apenas por meio dos Estados, como prega a emenda;
- Emenda nº 18: a proposta de destaque da diretriz de descentralização merece ser acolhida, assegurada, todavia, a manutenção da referência a entidades privadas sem fins lucrativos;
- Emenda nº 19: deve-se assegurar que o PEHP seja direcionado, exclusivamente, às famílias mais carentes, pelo que não concordamos com a emenda;
- Emenda nº 20: a obrigatoriedade de aplicação dos recursos destinados ao programa não pode ser acatada;
- Emenda nº 21: a eliminação dos recursos do FDS e do FAS previstos para o PEHP é inaceitável, sob pena de o programa permanecer apenas na fase de boas intenções;

- Emenda nº 23: a proposta é impraticável e, ademais, o PEHP não é o único programa habitacional direcionado às famílias de baixa renda;
- Emenda nº 24: a proposta necessita ser acolhida, uma vez que a futura lei deve estar restrita ao PEHP;
- Emenda nº 25: a proposta necessita ser acolhida, uma vez que a futura lei deve estar restrita ao PEHP;
- Emenda nº 26: uma vez que a futura lei deve estar restrita ao PEHP, não há como acatar a proposta;
- Emenda nº 27: uma vez que a futura lei deve estar restrita ao PEHP, não há como acatar a proposta;
- Emenda nº 28: uma vez que a futura lei deve estar restrita ao PEHP, não há como acatar a proposta;
- Emenda nº 29: a inserção de dispositivo voltado ao controle social do programa parece medida extremamente positiva;
- Emenda nº 30: não cabem disposições sobre contratos firmados no âmbito do SFH em lei com o conteúdo em tela;
- Emenda nº 31: não cabem disposições sobre contratos firmados no âmbito do SFH em lei com o conteúdo em tela;
- Emenda nº 32: não cabem disposições sobre contratos firmados no âmbito do SFH em lei com o conteúdo em tela.

Além dos ajustes já comentados em relação aos temas tratados pelas emendas, entendemos que se faz necessário acrescentar no texto a diretriz de que devem ter prioridade para recebimento de recursos no âmbito do PEHP as iniciativas voltadas a atender segmentos populacionais que habitam em condições subumanas. Propomos, ainda, ajuste de redação no dispositivo que

prevê a execução do PEHP em conjunto com os outros programas de desenvolvimento urbano, de modo a torná-lo mais imperativo.

Manifestamo-nos, em conseqüência, pela admissibilidade da Medida Provisória nº 133, de 2003, considerados os pressupostos de relevância e urgência, bem como observadas as vedações expressas no Texto Constitucional. Opinamos, também, pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 133, de 2003, assim como por sua adequação financeira e orçamentária, e, no mérito, por sua aprovação, nos termos do Projeto de Lei de Conversão anexo, que contém os aperfeiçoamentos propostos por este Relator, incorporando os ajustes decorrentes das Emendas nºs 02, 04, 05, 06, 08, 12, 18, 24, 25 e 29, sobre as quais manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, e por sua adequação financeira e orçamentária, e às quais oferecemos parecer favorável quanto ao mérito, nos termos do Projeto de Lei de Conversão. Em relação às demais emendas, votamos por sua constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, assim como por sua adequação financeira e orçamentária, mas por sua rejeição quanto ao mérito.

Sala das Sessões, em de de 2003.

Deputado Fernando de Fabinho

Relator

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 133, DE 2003
(MENSAGEM Nº 562, de 2003)

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO

Cria o Programa Especial de Habitação Popular – PEHP e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei cria o Programa Especial de Habitação Popular - PEHP, dispõe sobre seu objetivo e as ações por ele abrangidas, assim como traz diretrizes básicas para a implementação do programa.

Art. 2º Fica criado o Programa Especial de Habitação Popular – PEHP, com o objetivo de oferecer acesso à moradia adequada e aos equipamentos urbanos aos segmentos populacionais de renda familiar mensal de até cinco salários mínimos.

§ 1º Os recursos alocados ao PEHP serão destinados, a título de auxílio ou assistência financeira, à execução das seguintes ações:

- I - produção ou aquisição de unidades habitacionais;
- II - produção ou aquisição de lotes urbanizados;
- III - aquisição de material de construção;
- IV - urbanização de assentamentos;

V - requalificação urbana.

§ 2º Nas ações previstas nos incisos I e II do § 1º, cada família apenas poderá ser beneficiada uma vez no âmbito do PEHP.

§ 3º O Poder Executivo disciplinará as condições operacionais para pagamento e controle do auxílio ou assistência financeira de que trata o § 1º, assegurado que pelo menos 85% (oitenta e cinco por cento) dos recursos sejam direcionados a segmentos populacionais de renda familiar mensal de até três salários mínimos.

§ 4º Terão prioridade para recebimento de recursos no âmbito do PEHP as iniciativas voltadas a atender segmentos populacionais que habitam em condições subumanas.

Art. 3º Compete ao Poder Executivo:

I - estabelecer os critérios técnicos a serem observados na execução do PEHP;

II - descentralizar, diretamente ou por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais, a execução do PEHP para a administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, ou entidades privadas sem fins lucrativos;

III - coordenar e avaliar a execução e os resultados do PEHP;

IV - compatibilizar o PEHP com as ações abrangidas pelos outros programas de desenvolvimento urbano, notadamente o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH;

V - expedir os atos normativos necessários para operacionalização do PEHP.

Art. 4º Poderão ser destinados ao PEHP, na forma da lei orçamentária anual, recursos provenientes do saldo disponível no Fundo de

Desenvolvimento Social - FDS, de que trata a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993.

§ 1º Na implementação do disposto no *caput*, será deduzido do saldo do FDS o valor necessário ao provisionamento, na Caixa Econômica Federal, das exigibilidades de responsabilidade do Fundo, existentes na data de publicação desta Lei.

§ 2º Poderão ser destinados ao custeio do PEHP, na forma da lei orçamentária anual, recursos disponíveis no Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS, criado pela Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974.

§ 3º O Poder Executivo consignará anualmente ao Ministério das Cidades outras fontes para custeio do PEHP.

Art. 5º As despesas do PEHP correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente ao Ministério das Cidades.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar às dotações orçamentárias referidas no *caput* a quantidade de beneficiários do PEHP e o valor dos auxílios e da assistência financeira concedidos.

Art. 6º O PEHP será executado, de modo complementar, em conjunto com outros programas de desenvolvimento urbano, governamentais ou não-governamentais, inclusive aqueles de natureza orçamentária.

Art. 7º A execução do PEHP deve ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil no acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos nele empregados, bem como dos ganhos sociais e do seu desempenho.

Art. 8º O Município poderá isentar as unidades habitacionais construídas ou beneficiadas com recursos do PEHP do pagamento da outorga onerosa do direito de construir prevista pelo art. 28 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2003.

Deputado Fernando de Fabinho
Relator