

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Projeto de Lei nº 889, de 2003

Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica gratuita ao projeto e construção de moradia econômica.

Declaração de Voto do Deputado Jorge Alberto

O projeto de lei em tela considera a assistência técnica gratuita para o projeto e a construção da moradia de famílias de baixa renda como inerente ao direito à moradia, previsto pelo art. 6º da Carta Magna, e como um instrumento para a efetivação desse direito. A proposta institui o Programa Nacional de Assistência Técnica à Moradia Econômica (ATME), elencando seus objetivos e definindo como prioritárias para atendimento pelo ATME as iniciativas voltadas a atender empreendimentos implantados sob regime de mutirão ou localizados em zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social. Prevê, ainda, as formas de participação dos profissionais das áreas de engenharia e arquitetura no ATME, e outras condições relacionadas à operação do programa. Segundo a própria justificação do projeto de lei, o texto busca resgatar proposta apresentada na legislatura passada pelo ex-Deputado Clóvis Ilgenfritz, que considerava a criação do Programa ATME necessária para a melhoria das condições de habitabilidade da população de baixa renda.

Concordamos inteiramente com a necessidade de se implementarem mecanismos de assistência técnica à moradia para famílias de baixa renda, como forma de atender ao objetivo, preconizado na Agenda Habitat, de garantia de moradia digna para todos. Entretanto, não obstante a relevância da preocupação que motivou a proposta, quer nos parecer que a fórmula adotada não é a mais adequada para a consecução dos objetivos pretendidos.

De plano, cabe observar que a instituição de um programa governamental, via de regra, não depende de aprovação de uma lei específica, sendo suficiente sua inclusão nas leis orçamentárias e a fixação de normas regulamentares. É o que acontece, por exemplo, com os programas Carta de Crédito, Morar Melhor ou Pró-Moradia, todos voltados para a questão da moradia popular. Exceções existem, como é o caso dos programas de Arrendamento Residencial e de Subsídio à Habitação de Interesse Social, mas a via administrativa traz vantagens que a tornam preferencial.

Entre essas vantagens, podemos citar a maior flexibilidade de ajuste e a possibilidade de se estabelecerem atribuições em relação à execução do programa envolvendo os entes públicos do setor, o que seria impossível num projeto de lei de autoria de Parlamentar, por esbarrar em vício de iniciativa (vide arts. 61, § 1º, e 84, inciso VI, da Constituição Federal). Bem por isso é que os exemplos citados de programas criados por lei tiveram sua origem em proposições do Poder Executivo.

Outro ponto a ser considerado diz respeito à eficácia da instituição de um programa que não tem previsão orçamentária. Mesmo que seja aprovado o projeto de lei em exame, não há garantias efetivas de que o programa previsto vai ser posto em prática, uma vez que isso depende de seu rebatimento no plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual, nas diversas esferas de governo. Sem isso, não ocorre a alocação de recursos correspondente ao programa.

Quanto ao aspecto operacional, importa questionar a pertinência de se fazer um programa desse tipo na esfera federal, o que provavelmente vai implicar um custo administrativo mais elevado. Parece-nos mais adequado que programas desse tipo sejam desenvolvidos na esfera municipal, quando muito estadual, pois isso viria facilitar sobremaneira a burocracia envolvida. Além disso, a proximidade entre o Poder Público, os profissionais prestadores do serviço e a comunidade a ser beneficiada certamente vai favorecer a qualidade.

Qual seria, então, o papel da União? Entendo que seria, antes de tudo, um papel de fomento para as ações desenvolvidas nesse campo. De pronto, a assistência técnica poderia ser inserida nos diferentes programas existentes no setor de desenvolvimento urbano na área federal. Aliás, em alguns deles, nos quais as moradias são entregues prontas aos beneficiários, a assistência técnica já é um componente implícito. Além disso, a União poderia exigir dos Entes Federados a prestação do serviço de assistência técnica à moradia popular como uma contrapartida para a participação nos programas financiados com recursos federais ou administrados na esfera federal, como é o caso do FGTS. Poderia, ainda, repercutir experiências bem sucedidas nessa área, oferecendo apoio a Estados e Municípios que desejasse implantar serviço de assistência técnica à moradia popular.

Finalmente, cabe uma palavra em relação ao Projeto de Lei nº 2.710, de 1992, recentemente aprovado no Plenário desta Casa. Primeira

proposição de iniciativa popular a tramitar no Congresso Nacional, o texto aprovado na forma de emenda substitutiva prevê a criação de um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS – e do Conselho Gestor desse fundo, composto por integrantes do Conselho das Cidades.

Segundo o texto aprovado na Câmara e remetido ao Senado, o SNHIS tem por objetivos: viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; implementar políticas e programas de investimentos e subsídio; e articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. Por seu turno, o FNHIS tem por finalidade centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

O texto traz, ainda, a lista das ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que poderão receber aplicações dos recursos do FNHIS e, embora a assistência técnica à moradia não esteja explicitamente entre elas, pode ser considerada inerente a algumas das atividades enumeradas, como a aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais, e a urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social. Ademais, fica aberta a possibilidade de serem feitas aplicações em outros programas e intervenções, na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS. Note-se que, para participar do sistema e receber aplicações do FNHIS, Estados e Municípios devem constituir seus próprios fundos e órgãos colegiados.

Considerando que o projeto de lei em tela prevê, em seu art. 8º, que os serviços de assistência técnica previstos devem ser custeados por recursos de fundos federais, estaduais e municipais direcionados a habitação popular, entendemos que os mesmos podem ser inseridos nas linhas de aplicação do FNHIS e dos fundos estaduais e municipais dele decorrentes, por decisão dos respectivos conselhos gestores. Assim, não se faz necessária a edição de um diploma legal específico.

Diante do exposto, em que pese a importância de oferecer à população de baixa renda condições de acesso a uma moradia digna, recomendamos a rejeição do Projeto de Lei nº 889, de 2003.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2004.

Deputado **JORGE ALBERTO**
Relator