

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Projeto de Lei nº 3.677, de 2004

Cria o Programa de Habitação em parceria com os municípios e dá outras providências.

Autor: Deputado **CARLOS NADER**
Relator: Deputado **ARY VANAZZI**

I - Relatório

Chega para o exame deste órgão técnico a proposição supracitada, que pretende criar o programa de habitação em parceria com os municípios, visando à suprir o déficit de habitação popular em comunidades carentes. Nos termos da proposta, o Poder Executivo federal deve, por intermédio da Secretaria de Habitação, repassar aos municípios que se habilitarem, “conjuntos básicos de construção”, para montagem de unidades habitacionais padronizadas.

Segundo o texto apresentado, o credenciamento das Prefeituras interessadas em participar do programa far-se-á mediante convênio específico, do qual deve constar o plano de habitação com as características respectivas. Por ocasião do credenciamento, devem ser informadas, ainda, as metas a serem alcançadas junto à população alvo (referentes ao crescimento de indicadores positivos da habitação nos respectivos municípios) e acordadas as condições de reciprocidade e de administração dos “conjuntos básicos de construção”.

O referido programa deve contemplar unidade habitacional em planta padronizada, nos moldes recomendados pelas organizações mundiais, em alvenaria, de até 36 metros quadrados, com previsão de instalações elétricas e hidrossanitárias. Para as construções poderão ser

utilizados terrenos pertencentes a loteamentos urbanizados municipais, como também os de propriedade dos próprios interessados, desde que comprovadas as condições de carência para adesão ao programa. As obras de construção serão realizadas em regime de mutirão, com fiscalização e execução a cargo das Prefeituras Municipais. Caberá, também, às Prefeituras dispor sobre a utilização de mão-de-obra oriunda de população carente.

O conteúdo do “conjunto básico de construção”, bem como as normas complementares para o funcionamento do Programa, devem ser definidos, segundo o texto proposto, em regulamentação específica, a ser editada pela Secretaria de Habitação do Estado, em 90 (noventa) dias a contar da publicação da lei que vier a se originar desta proposição.

Finalmente, o texto prevê que a lei que vier a se originar desta proposição deve entrar em vigor no ano subsequente ao de sua publicação. Prevê, ainda, dotação orçamentária própria, a ser consignada no Orçamento Geral da União.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o nosso relatório.

II – Voto do Relator

Tem razão o nobre Autor da proposta em foco quando aponta a carência de moradias como um dos principais problemas da sociedade brasileira. Hoje, mais de 80% da população vive em áreas urbanas, particularmente em grandes núcleos urbanos, cada vez mais complexos e problemáticos. Estimativa de um estudo realizado para o Governo Federal pela Fundação João Pinheiro indica um déficit de aproximadamente 6,5 milhões de novas habitações, sem contar os casos em que é necessária a realização de melhorias nos imóveis existentes ou de adequação da infra-estrutura.

Entretanto, quer nos parecer que a proposta não reúne mérito que recomende sua aprovação.

Em primeiro lugar, é bastante questionável a alternativa de criação de programa governamental por meio de lei. Sendo essa uma questão de caráter administrativo, na esmagadora maioria dos casos a instituição de

programa é feita mediante sua simples inclusão na legislação orçamentária, para que haja previsão de recursos, seguida de edição de portaria ministerial contendo normas regulamentares. Tal procedimento justifica-se por garantir maior agilidade e flexibilidade de ajuste aos programas criados.

Exceções existem, é verdade, como são os casos do Programa de Arrendamento Residencial (Lei 10.188/01) e do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (MP 2.212/01), mas é importante frisar que, mesmo nesses casos, os detalhes de natureza operacional (público alvo, requisitos, meios de implementação, entre outros) são ditados em regulamentação. Importa notar, ainda, que as normas legais que criaram esses programas citados nasceram a partir de iniciativa do Poder Executivo, o que torna possível a definição de atribuições em relação à execução do programa, envolvendo os entes públicos do setor, sem esbarrar em vício de iniciativa.

Outro aspecto que desaconselha a criação de programa governamental por meio de lei diz respeito ao provimento de recursos financeiros. De acordo com o art. 165, § 1º, da Constituição Federal, cabe à lei que instituir o plano plurianual (PPA), entre outros pontos, estabelecer diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal relativos aos programas de duração continuada. Por seu turno, a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), que orienta a elaboração da lei orçamentária anual (LOA), deve abranger as metas e prioridades da administração pública federal (art. 165, § 2º, Constituição Federal). Assim, para que um programa receba recursos orçamentários ele deve estar, primeiramente, previsto no PPA para, em decorrência, ser contemplado na LDO e na LOA. Registre-se, a propósito, que todas essas normas legais são de iniciativa privativa do Poder Executivo (art. 165, *caput*). Dessa forma, é inócuo o art. 7º da proposta, que prevê dotação orçamentária própria para o programa a ser criado.

Deve ser levada em conta, ainda, a questão da autonomia dos entes federados, garantida pelo art. 18, *caput*, da nossa Carta Magna. Em respeito a essa autonomia, uma lei federal não poderia impor encargos para Estados e Municípios, na implementação do programa a ser criado, como pretendem alguns dispositivos da proposta. São inaceitáveis, por exemplo, o art. 5º, que prevê obrigações para as Prefeituras municipais na fiscalização e execução dos mutirões, bem como o art. 6º, que remete às Secretarias de Habitação estaduais a definição de regulamentação específica para o programa a ser criado.

Finalmente, cabe lembrar que, mais do que a mera criação de um novo programa habitacional, por mais bem intencionado que seja, importa empreender uma completa reformulação das normas que regulam o setor habitacional no Brasil, com a definição de uma política pública de longo prazo para o setor. A partir daí, pode-se estruturar um novo sistema habitacional, ao qual estarão vinculados programas de ação específicos. Um primeiro passo nesse sentido já está sendo dado com o PL 2.710/92, de iniciativa popular, que propõe um novo modelo para a atuação do Poder Público na questão da habitação para a baixa renda. Essa proposição, que foi aprovada recentemente no Plenário desta Casa e encontra-se no Senado Federal, cria um sistema habitacional de interesse social e um fundo nacional de habitação de interesse social, bem como um conselho gestor, que deverá ser responsável, entre outras atribuições, pela definição de diretrizes e critérios para a alocação de recursos no âmbito do sistema.

Diante do exposto, nosso voto é pela rejeição quanto ao mérito do Projeto de Lei nº 3.677, de 2004.

Sala da Comissão, em de de 2004.

Deputado **ARY VANAZZI**
Relator