



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

# PROJETO DE LEI N.º 3.677-B, DE 2004

(Do Sr. Carlos Nader)

"Cria o Programa de Habitação em parceria com os municípios e dá outras providências"; tendo pareceres: da Comissão de Desenvolvimento Urbano, pela rejeição (relator: DEP. ARY VANAZZI); e da Comissão de Finanças e Tributação, pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária (relator: DEP. FEU ROSA).

**DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO URBANO;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD); E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

**APRECIÇÃO:**

Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões - art. 24, II

## SUMÁRIO

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Desenvolvimento Urbano:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

III – Na Comissão de Finanças e Tributação:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

## **O Congresso Nacional Decreta:**

Art. 1º – Fica criado o Programa de Habitação em parceria com os municípios, objetivando suprir o déficit de habitação popular em comunidades carentes, onde o Poder Executivo Federal através da Secretaria de Habitação, repassará aos municípios que se habilitarem, “ Conjuntos Básicos de Construção ”, para montagem de unidades habitacionais padronizadas.

Art. 2º – O credenciamento das Prefeituras interessadas se fará mediante Convênio específico, em que constará o plano de habitação com as características respectivas, bem como a planificação das metas a serem alcançadas junto à população alvo (crescimento de indicadores positivos de habitação nos municípios), e igualmente as condições de reciprocidade e administração dos “ Conjuntos Básicos de Construção ”.

Art. 3º – O Programa contemplará unidade habitacional em planta padronizada, nos moldes recomendados pelas organizações mundiais, em alvenaria, até 36 metros quadrados, com previsão de instalações elétricas e hidrosanitárias.

Art. 4º – Os terrenos onde se assentarão as unidades poderão advir dos loteamentos urbanizados acessíveis pelos Municípios e também os disponíveis pelos próprios interessados proprietários, desde que comprovadas as condições de carência para adesão ao Plano.

Art. 5º – As obras de construção serão levadas a efeito em regime de mutirão, com fiscalização e execução ao encargo das Prefeituras Municipais, que disporá, inclusive, sobre a aplicação de mão de obra oriunda de população carente.

Art. 6º – O “ Conjunto Básico de Construção ” bem como as normas complementares para o funcionamento do Programa, serão definidos em regulamentação específica, a ser editada pela Secretaria de Habitação do Estado, em 90 (noventa) dias a contar da publicação desta lei.

Art. 7º – Esta lei entrará em vigor no ano subsequente a sua publicação, que contará com dotação orçamentária própria, prevista no Orçamento Geral da União - OGU.

Art. 8º – Revogam-se as disposições em contrário.

## **JUSTIFICATIVA**

O presente Projeto de Lei que submeto para apreciação de Vossas Excelências, prevê a construção de casas para famílias de baixa renda através de parceria entre o Governo do Federal e as prefeituras.

Hoje mais de 80% da população brasileira vive e sobrevive em cidades cada vez mais complexas e problemáticas. Os problemas urbanos do País constituem reflexo direto de uma realidade social em que, com o respaldo do Estado, uma minoria explora a imensa maioria da população.

Nos últimos anos os recursos federais direcionados para habitação e saneamento, quando existem, são mal aplicados. Esse quadro é reflexo direto das políticas macroeconômicas adotadas pelo Governo Federal, que privilegiaram e continuam privilegiando a estabilidade econômica em detrimento das políticas sociais. Juros altos são mais importantes do que investimentos no setor produtivo. A inserção no mercado globalizado é mais importante do que o enfrentamento da exclusão social.

O Estado neoliberal, patrocinado pelo Fundo Monetário Internacional, não se preocupa, não tem respostas e não consegue solucionar os problemas sociais.

Diante do aqui exposto, solicito o apoio dos nobres Pares para aprovação da presente proposição.

Sala das Sessões, em 1º de junho de 2004.

Deputado **CARLOS NADER**  
PFL-RJ

## **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

### **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 19 de dezembro de 2004.

Deputado **ARY VANAZZI**  
Relator

### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Urbano, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 3.677/2004, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Ary Vanazzi.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Julio Lopes - Presidente, Fábio Souto, Colbert Martins e Jaime Martins - Vice-Presidentes, Barbosa Neto, Elimar Máximo Damasceno, Inácio Arruda, João Magno, Maria do Carmo Lara, Marinha Raupp, Paulo Gouvêa, Pedro Fernandes, Gustavo Fruet.

Sala da Comissão, em 16 de março de 2005.

Deputado **JULIO LOPES**  
Presidente

### COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

#### I - RELATÓRIO

Em junho de 2004, o Ilustre Deputado Carlos Nader formalizou a proposição com a ementa supra, tendo por objetivo o de articular alguns elementos básicos para a definição de um programa habitacional, em parceria com Municípios, em favor das comunidades carentes.

Iniciando sua tramitação como Projeto de Lei (PL) nº 3.677, de 2004, a proposição foi objeto do seguinte despacho: "*Às Comissões de Desenvolvimento Urbano; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD); Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD) – Art. 24, II*".

Remetida inicialmente à Comissão de Desenvolvimento Urbano, foi ali relatada pelo Deputado Ary Vanazzi, que concluiu, quanto ao mérito, pela sua rejeição, voto que foi aprovado, por unanimidade, pelo Plenário dessa Comissão em sua reunião de 16/03/2005.

Recebido nesta Comissão de Finanças e Tributação, como PL nº 3.677-A, de 2004, fomos honrados, pelo despacho de 26/04/2005, com a designação para relatá-lo.

Aberto prazo para a apresentação de emendas, no período 02/05/2005 a 12/05/2005, este se encerrou sem nenhuma iniciativa nesse sentido.

## II – VOTO

Nos termos do despacho original, cabe à Comissão de Finanças e Tributação, além do exame de mérito, apreciar a proposta quanto à sua adequação orçamentária e financeira, nos termos dos arts. 32, X, "h", e 53, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD.

No que se refere ao exame de adequação, adotamos o entendimento de que tal exame, em relação ao plano plurianual (PPA) e à lei de diretrizes orçamentárias (LDO), deve ser realizado inclusive no caso das proposições que não importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, visto que tais instrumentos, contêm diretrizes, programas, e metas de políticas públicas que excedem o conteúdo programático dos orçamentos da União.

O exame do Projeto de Lei nº 3.677-A, de 2004, quanto às suas implicações diretas ou indiretas sobre os Orçamentos da União, colocou em evidência que esse não envolve, necessariamente, a elevação nas despesas previstas na Lei Orçamentária Anual vigente (Lei nº 11.100, de 25/01/2005) ou a redução nas receitas nela previstas. Isso ocorre, pelo fato do texto do Art. 7º, desse projeto de lei, além de definir que sua vigência se dará apenas a partir do ano seguinte ao de sua aprovação, deixar a cargo da Lei Orçamentária Anual a definição dos recursos que serão alocados ao programa, sem apontar mínimos ou máximos.

O texto do PL indica que os recursos do “programa” serão aplicados “a fundo perdido” ao definir que tais serão “repassados” pela Secretaria de Habitação (unidade da administração direta do Ministério das Cidades) aos “municípios que se habilitarem” ao programa. Logo, trata-se de programação de natureza orçamentária que não se confunde com as implementadas pelas agências financeiras oficiais de fomento. Na medida em que o projeto destina os recursos ao atendimento de comunidades carentes sem precisar a faixa de renda que caracteriza tal situação, evita conflitos com a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005, que inclui entre as prioridades e metas fixadas para o exercício de 2005, entre as “ações relativas ao choque social para proteção da população de baixa renda” várias ações conexas ao programa “Habitação de Interesse Social” (Código 9991) e ao programa “Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários” (código 1128).

Portanto, SMJ, a proposição apresenta-se adequada quanto à Lei Orçamentária Anual vigente e à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005.

Não obstante, apresenta problemas insanáveis de admissibilidade quanto ao Plano Plurianual, aprovado pela Lei nº 10.933, de 11/08/2004, reformulado pela Lei nº 11.044, de 24/12/2004, em termos genéricos, e por várias outras leis (nºs 11.043, 11.045, 11.064 a 11.068, 11.070 e 11.071, de dezembro de 2004, e 11.099, de 14/01/2005) ao nível de programas específicos. Isso ocorre, na medida em que, segundo seu Art. 1º, tem por objeto a criação de um “programa” – o “Programa de Habitação em Parceria com os Municípios” -- com evidente característica de categoria programática. Nos termos da ordem legal vigente, esse campo se acha

reservado ao Plano Plurianual, pois, consoante se depreende do Art. 165, § 1º, da Constituição, não cabe à lei ordinária predefinir conteúdo reservado ao PPA. Ademais, a Lei nº 11.044, de 2004, que altera a Lei nº 10.933, de 2004, que institui o Plano Plurianual 2004-2007, estabelece, em seu art. 3º, pela nova redação dada ao Art. 5º: “A alteração ou exclusão de programas constantes do Plano Plurianual, assim como a inclusão de novos programas, será proposta pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico, ressalvado o disposto nos §§ 11, 12 e 13 deste artigo” [tais §§ são relativos, essencialmente, a ações orçamentárias]. Tendo em conta que o “programa” apontado no artigo 1º não se acha previsto no PPA, a sua inclusão neste depende de lei sujeita a rito constitucional específico, ou seja, submetida à prévia apreciação pela Comissão Mista Permanente prevista no art. 166 da Constituição, respeitado o direito de iniciativa do Poder Executivo. Cumpre aduzir que, nos termos do que fixa o Art. 167, § 1º, da Constituição, “Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.”

A apreciação da proposição no contexto da programação contida no Plano Plurianual do período 2004-2007, colocou em evidência que nesse não existe a previsão de “programa” com as características enunciadas. O mais próximo do objeto dessa são as ações do programa “Habitação de Interesse Social” (código 9991), tendo por objetivo “o acesso à moradia digna e a melhoria da qualidade das habitações da população de baixa renda das áreas urbana e rural” e público alvo “as famílias com renda familiar de até cinco salários mínimos”. Cumpre salientar, porém, que nesse programa a maior ênfase se acha na ação “Subsídio à Habitação de Interesse Social (MP nº 2.212)”, com R\$ 1,6 bilhão de recursos orçamentários no período, destinada a viabilizar programas habitacionais que exigem participação financeira dos mutuários, ou seja, de natureza diversa das pretendidas programações “a fundo perdido”.

Pelo exposto, **somos pela INCOMPATIBILIDADE E INADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA do Projeto de Lei nº 3.677-A, de 2004, em relação à Lei do Plano Plurianual e pela sua NÃO IMPLICAÇÃO em relação à Lei Orçamentária Anual, por não envolver aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública no corrente exercício, e em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias, pela compatibilidade do objeto com as prioridades fixadas por tal Lei.** Em razão disso, tendo em vista o disposto no art. 10 da Norma Interna da Comissão, fica prejudicada a apreciação da proposição quanto ao mérito.

Sala da Comissão, em 8 de junho de 2005.

Deputado **FEU ROSA**  
Relator



### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu, unanimemente, pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 3.677-A/04, nos termos do parecer do relator, Deputado Feu Rosa.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Geddel Vieira Lima, Presidente; Eduardo Cunha, Luiz Carlos Hauly e Carlito Merss, Vice-Presidentes; Félix Mendonça, Fernando Coruja, Gonzaga Mota, José Carlos Machado, José Militão, Luiz Carreira, Marcelino Fraga, Max Rosenmann, Moreira Franco, Mussa Demes, Nazareno Fonteles, Pauderney Avelino, Pedro Novais, Silvio Torres, Wasny de Roure, Yeda Crusius, Benedito de Lira, Eliseu Padilha e Júlio Cesar.

Sala da Comissão, em 3 de agosto de 2005.

Deputado **GEDDEL VIEIRA LIMA**  
Presidente

**FIM DO DOCUMENTO**