

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 4.992, DE 2005

Dispõe sobre o financiamento e desenvolvimento de programas habitacionais sociais, destinados à população de baixa renda e dá outras providências.

Autor: Deputado CARLOS NADER

Relator: Deputado JOSÉ MILITÃO

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em questão cria o Programa de Habitação Social destinado a famílias de baixa renda, assim entendidas aquelas que auferem renda mensal igual ou inferior a três salários mínimos vigentes no País.

Nesse sentido, a proposição:

- a) estipula que, para participarem dos financiamentos para execução dos programas habitacionais de interesse social, os Municípios devem ter política habitacional própria, com projetos aprovados pelo Ministério das Cidades, mediante convênio firmado entre as partes;
- b) os referidos programas habitacionais podem ser desenvolvidos por associações comunitárias ou cooperativas habitacionais, em área própria, de propriedade dos Estados ou dos Municípios;
- c) determina que cabe à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades o acompanhamento dos

projetos referentes aos programas habitacionais que forem apresentados, a fiscalização sobre a aplicação dos recursos geridos pelas associações comunitárias ou cooperativas habitacionais e a medição das obras;

- d) exige dos movimentos, das associações comunitárias de construção por mutirão e das cooperativas habitacionais, além de cadastro no órgão municipal competente, como condição para a participação nos projetos de construção para famílias de baixa renda, uma série de documentos, como, por exemplo, os seus atos constitutivos devidamente registrados e a relação dos associados com o respectivo perfil sócio – econômico;
- e) estabelece que os recursos serão provenientes do Sistema Nacional de Habitação, e, como ações passíveis de financiamento, a construção de habitações urbanas e rurais, a urbanização de áreas degradadas, a reforma e recuperação de unidades habitacionais, a construção ou reforma de equipamentos comunitários vinculados a projetos habitacionais, a aquisição de materiais de construção e a desapropriação para efeito de reforma agrária ou urbana.

Finalmente, estabelece que é da responsabilidade das associações comunitárias ou cooperativas habitacionais atuantes no programa a contratação de assessoria técnica competente para a elaboração de projetos, fiscalização e execução da obra em regime de mutirão e a prestação de contas do trabalho realizado e dos recursos empregados.

O projeto é justificado, em síntese, pela necessidade de possibilitar, aos menos favorecidos, condições de adquirir sua moradia, bem como de contribuir para fixar o homem no campo, *“por meio de medidas simples que lhe permitam o acesso a construções comunitárias e de interesse social nos pequenos vilarejos”*.

Na Comissão de Desenvolvimento Urbano, que nos antecedeu na apreciação da presente matéria, o Projeto de Lei nº 4.992, de 2005, foi rejeitado, nos termos do parecer do Relator, Deputado Pastor Frankembergen.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II - VOTO DO RELATOR

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, o que envolve avaliar a sua compatibilidade com a lei orçamentária anual vigente, com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual.

Esse exame colocou em evidência que a proposição não apresenta repercussão direta sobre a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 11.100, de 25/01/2005), por não envolver elevação nas despesas ou redução nas receitas públicas nela previstas, pois se refere apenas à estruturação de categoria programática referencial, às condições de acesso a ela e ao delineamento das atribuições de unidades técnicas do Poder Executivo, porém sem caráter de exclusividade. Deixa implícito, por outro lado, que os recursos para tanto serão fixados pelo caminho usual, ou seja, pela Lei Orçamentária.

No que se refere à LDO relativa ao exercício de 2005 (Lei nº 10.934, de 11/08/04), tampouco constatamos problemas de adequação orçamentária e financeira na proposição em análise, sobretudo pelo fato dessa não envolver normas sobre a estruturação dos orçamentos públicos, a fixação de metas prioritárias ou sobre a realização de alocações específicas nos orçamentos

da União. Além disso, seu objeto se ajusta às prioridades e metas relativas ao programa “9991 – *Habitação de Interesse Social*”, constante do Anexo I da LDO.

De igual modo não foram constatados problemas de admissibilidade do PL nº 4.992, de 2005, em relação ao Plano Plurianual (PPA), 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) no que se refere aos programas específicos. Segundo nosso entendimento, a proposição em tela não conflita com a estrutura de programas e ações constantes do PPA, sendo consonante com os vários programas relacionados com as habitações de interesse social – que se destinam às famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos –, com a ressalva de se destinar a público ainda mais carente, ou seja, o de renda de até três salários mínimos.

Quanto ao mérito, compartilhamos integralmente com o entendimento a respeito do Projeto de Lei nº 4.992, de 2005, consubstanciado no parecer do ilustre Deputado Pastor Frankembergen, relator da matéria na Comissão de Desenvolvimento Urbano, o qual passamos a reproduzir em parte:

“É de amplo conhecimento que a sociedade brasileira convive com um déficit habitacional bastante alto. Estudo da Fundação João Pinheiro, realizado com base em dados do IBGE e divulgado em novembro próximo passado, conclui que o déficit de novas moradias no Brasil – chamado déficit quantitativo – é de aproximadamente 7,2 milhões de unidades, das quais cerca de 5,5 milhões estão situadas em área urbana. Considerando apenas o montante relativo à coabitação familiar, aos domicílios improvisados e aos rústicos, esse número cai para 5,9 milhões de novas moradias, das quais cerca de 70% em área urbana, o que, convenhamos, já constitui um nível bastante significativo de carência.”

À parte do déficit quantitativo, existe uma parcela considerável – estimada em 12 milhões – de domicílios carentes de infraestrutura básica, que compõem o chamado déficit qualitativo. Sabe-se, ademais, que o déficit quantitativo, tanto quanto o qualitativo, concentra-se nos municípios integrantes de regiões metropolitanas e na área urbana dos municípios com mais de vinte mil habitantes, bem como afeta, primordialmente, famílias com renda familiar de até três salários mínimos.

Considerando que a nossa Constituição Federal consagra o direito à moradia no rol dos direitos sociais assistidos pelo Estado, fica clara a responsabilidade do Poder Público de prover, a todas as camadas da população, acesso à habitação. A implementação de programas habitacionais voltados para o atendimento das famílias de baixa renda, contemplando condições especiais de financiamento, entre outras facilidades, é um desafio que se coloca.

Não obstante, quer nos parecer que o projeto de lei ora sob exame não representa a melhor solução para o problema.

De início, cabe registrar que o programa proposto, que procura priorizar a construção de unidades habitacionais em regime de mutirão, guarda estreita relação com dois programas já existentes em nível federal: o PSH – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – e o Programa Crédito Solidário.

No primeiro caso, o PSH objetiva oferecer acesso à moradia adequada a cidadãos de baixa renda por intermédio da concessão de subsídios, que são concedidos no momento da assinatura do contrato de crédito junto às instituições financeiras habilitadas a operar no programa. Os recursos são provenientes do Orçamento Geral da União – OGU,

bem como de contrapartidas provenientes dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Programa de Crédito Solidário, por sua vez, é operado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS – e está direcionado ao atendimento de necessidades habitacionais da população de baixa renda, organizada por cooperativas ou por associações com fins habitacionais. O programa visa à produção de novas habitações, a conclusão e reforma de moradias existentes, mediante concessão de financiamento diretamente ao beneficiário, pessoa física, para a aquisição de material de construção, a aquisição de terreno e respectiva construção, bem como para a conclusão, ampliação e reforma de unidade habitacional.

Ademais, não podemos esquecer da recente sanção da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que, entre outras disposições, cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS – e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, bem como institui o Conselho Gestor do FNHIS. Essa norma legal, que teve origem no primeiro projeto de lei de iniciativa popular a tramitar no Congresso Nacional sob a égide da Constituição Federal de 1988, vai muito além da simples instituição de um novo programa, criando todo um arcabouço institucional para a política nacional de habitação. Tanto o público alvo, como as ações previstas no âmbito do SNHIS, têm profunda identidade com os objetivos do projeto de lei em apreciação.

Assim, vemos que a proposta não contribui para agregar novos componentes à política habitacional. Seu texto é bastante genérico e não chega sequer a prever fontes de financiamento para o programa que se pretende implementar. Cabe observar, a propósito, que a simples instituição de um programa por lei não garante sua plena

implementação, que depende sempre da alocação de recursos.”

Pelo exposto, somos pela não implicação da matéria em relação à Lei Orçamentária Anual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias, por não envolver aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, bem como em relação ao Plano Plurianual, por não envolver definições de natureza programática em conflito com as orientações fixadas por esse instrumento legal, não cabendo pronunciamento quanto à sua adequação financeira e orçamentária, e, quanto ao mérito, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 4.992, de 2005.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado JOSÉ MILITÃO
Relator

ArquivoTempV.doc