



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 4.992-B, DE 2005

(Do Sr. Carlos Nader)

Dispõe sobre o financiamento e desenvolvimento de programas habitacionais sociais, destinados à população de baixa renda e dá outras providências; tendo pareceres: da Comissão de Desenvolvimento Urbano, pela rejeição (relator: DEP. PASTOR FRANKEMBERGEN); e da Comissão de Finanças e Tributação, pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela rejeição (relator: DEP. JOSÉ MILITÃO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO URBANO

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

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 Social, destinado a famílias de baixa renda.

Parágrafo único - Para os efeitos desta lei, considera-se família de baixa renda a que aufera renda mensal igual ou inferior a três salários mínimos vigentes no País.

Art. 2º - Para participarem dos financiamentos para execução dos programas habitacionais de interesse social, os municípios deverão ter política habitacional própria, com projetos aprovados pelo Ministério das Cidades, mediante convênio firmado entre as partes.

Art. 3º - Os programas habitacionais poderão ser desenvolvidos por associações comunitárias ou cooperativas habitacionais, sobre área de propriedade dos Estados, do Municípios ou própria.

Art. 4º - Cabe à Secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades:

I - o acompanhamento dos projetos referentes aos programas habitacionais que forem apresentados pelas associações comunitárias ou cooperativas habitacionais;

II - a fiscalização sobre a aplicação dos recursos geridos pelas associações comunitárias ou cooperativas habitacionais;

III - a medição da obra.

Art. 5º - Para poder participar dos projetos de construção para famílias de baixa renda, serão exigidos dos movimentos, das associações comunitárias de construção por mutirão ou das cooperativas habitacionais devidamente cadastrados no órgão municipal competente:

I - seus atos constitutivos registrados em cartório de títulos e documentos;

- II - declaração expressa de não terem fins lucrativos;
- III - certidões cíveis e criminais de cada componente membro da diretoria;
- IV - declaração de que os sócios beneficiários não possuem outro imóvel;
- V - relação dos associados em que conste seu perfil sócio-econômico.

Art. 6º - Os recursos do Sistema Nacional de Habitação financiará programas habitacionais de interesse social, compreendendo a construção de conjuntos habitacionais e de infra-estrutura, a instalação de equipamentos de uso coletivo e o apoio ao desenvolvimento comunitário.

Art. 7º - Entendem-se por programas habitacionais de interesse social:

- I - a construção de habitações urbanas e rurais;
- II - a urbanização de lotes e áreas degradadas;
- III - a urbanização de favelas;
- IV - a intervenção em cortiços e em habitações coletivas de aluguel;
- V - a reforma e recuperação de unidades habitacionais;
- VI - a construção ou reforma de equipamentos comunitários vinculados aos projetos habitacionais;
- VII - a desapropriação para efeito de reforma agrária ou urbana;
- VIII - a aquisição de materiais de construção;
- IX - o desenvolvimento de programas habitacionais integrados.

Art. 8º - Cabe às associações comunitárias ou cooperativas habitacionais:

- I - contratar assessoria técnica competente para a elaboração de projetos e fiscalização da obra;
- II - executar a obra em regime de mutirão;

III - prestar contas do trabalho realizado e dos recursos empregados.

Art. 9º - O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após sua publicação.

Art. 10º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 11º - Revogam-se as disposições em contrário.

JUSTIFICAÇÃO

O déficit habitacional em nosso País é alarmante, em virtude de os Governos anteriores não terem priorizado a construção de moradias populares, para atender à imensa população de baixa renda.

Este projeto visa possibilitar que os menos favorecidos tenham condições de adquirir sua moradia própria, a preços acessíveis, por meio de políticas habitacionais municipais, bem como possibilitar a fixação do homem no campo por meio de medidas simples que lhe permitam o acesso a construções comunitárias e de interesse social nos pequenos vilarejos, como armazéns comunitários, farmácias e outras que atendam à comunidade rural.

A viabilização de um programa habitacional que envolva toda a sociedade, reunida em conselhos deliberativos, permitirá o exercício pleno da democracia, por meio do controle social das políticas públicas.

Diante do grande alcance social da presente proposição, esperamos contar com o apoio dos nobres Pares, para a aprovação da mesma.

Sala das Sessões, em 05 de abril de 2005.

Deputado CARLOS NADER

PL/RJ

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

I - RELATÓRIO

A proposta em tela cria o Programa de Habitação Social, destinado a famílias de baixa renda, assim entendidas aquelas que aferem renda mensal igual ou inferior a três salários mínimos vigentes no País.

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. Segundo o texto, os referidos programas habitacionais podem ser desenvolvidos por associações comunitárias ou cooperativas habitacionais, sobre área de propriedade dos Estados, dos Municípios ou própria.

Nos termos do projeto de lei em apreciação, cabe à Secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades o acompanhamento dos projetos referentes aos programas habitacionais que forem apresentados pelas associações comunitárias ou cooperativas habitacionais, a fiscalização sobre a aplicação dos recursos geridos pelas associações comunitárias ou cooperativas habitacionais e a medição da obra. Como condição para a participação nos projetos de construção para famílias de baixa renda, o texto exige dos movimentos, das associações comunitárias de construção por mutirão e das cooperativas habitacionais, além de cadastro no órgão municipal competente, uma série de documentos, como, por exemplo, os seus atos constitutivos devidamente registrados e a relação dos associados com o respectivo perfil sócio-econômico.

Com relação às fontes de financiamento, a proposta prevê que os programas habitacionais de interesse social, compreendendo a construção de conjuntos habitacionais e de infra-estrutura, a instalação de equipamentos de uso coletivo e o apoio ao desenvolvimento comunitário, serão empreendidos com recursos do Sistema Nacional de Habitação. Entre as ações passíveis de financiamento, estão arroladas: 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.

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

Finalmente, fica prevista a regulamentação da lei que vier a originar-se da proposta no prazo de 180 dias a contar da publicação oficial. Ficam previstas, também, a entrada em vigor da norma na data da sua publicação oficial e uma cláusula revogatória genérica.

O Autor fundamenta sua iniciativa no alto déficit habitacional brasileiro e na 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”.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o nosso relatório.

II – VOTO DO RELATOR

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 infra-estrutura 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.

Diante do exposto, somos pela **rejeição** quanto ao mérito do Projeto de Lei nº 4.992, de 2005.

Sala da Comissão, em e de 2005.

Deputado PASTOR FRANKEMBERGEN
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Urbano, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 4.992/2005, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Pastor Frankembergen.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Julio Lopes - Presidente, Fábio Souto, Colbert Martins e Jaime Martins - Vice-Presidentes, Alexandre Santos, Elimar Máximo Damasceno, Jackson Barreto, Maria do Carmo Lara, Pedro Fernandes, Zezéu Ribeiro, Domiciano Cabral, Gustavo Fruet, Jorge Gomes, Mário Negromonte e Roberto Gouveia.

Sala da Comissão, em 3 de agosto de 2005.

Deputado JULIO LOPES
Presidente

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

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 05 de outubro de 2005.

Deputado JOSÉ MILITÃO
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu, unanimemente, pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei nº 4.992-A/05, nos termos do Parecer do relator, Deputado José Militão.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Geddel Vieira Lima, Presidente; Eduardo Cunha, Luiz Carlos Hauly e Carlito Meross, Vice-Presidentes; Coriolano Sales, Delfim Netto, Enivaldo Ribeiro, Félix Mendonça, Fernando Coruja, Francisco Dornelles, Gonzaga Mota, João Magalhães, José Carlos Machado, José Militão, José Pimentel, Luiz Carreira, Moreira Franco, Nazareno Fonteles, Pauderney Avelino, Pedro Novais, Silvio Torres, Vignatti, Virgílio Guimarães, Wasny de Roure, Antonio Cambraia, Beto Albuquerque, Eliseu Padilha, João Batista e Nelson Bornier.

Sala da Comissão, em 19 de outubro de 2005.

Deputado EDUARDO CUNHA
Presidente em exercício

FIM DO DOCUMENTO