

## **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

### **Projeto de Lei nº 2.165, de 2007**

*Institui a Política Nacional de Reforma ou Construção de Habitações de Interesse Social.*

Autor: Deputado **EDIGAR MÃO BRANCA**  
Relator: Deputado **LUIZ CARLOS BUSATO**

#### **I - Relatório**

O projeto de lei em epígrafe pretende instituir a Política Nacional de Reforma ou Construção de Habitações de Interesse Social, entendida como aquela direcionada a famílias com renda mensal de até três salários mínimos, e dispor sobre diretrizes gerais aplicáveis à qualidade de moradia. Entre as diretrizes previstas, podemos citar a proteção da saúde pública e da qualidade do meio ambiente, a destinação final ambientalmente adequada dos rejeitos da reforma ou construção de habitação de interesse social, o incentivo ao uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados na recuperação e construção de habitações de interesse social, bem como a articulação entre as diferentes esferas do Poder Público, visando a cooperação técnica e financeira para o desenvolvimento de programas de recuperação, construção, reboco e pintura de habitação de interesse social. Além da esfera federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios também deverão compatibilizar suas respectivas políticas com as diretrizes propostas.

O texto da proposta afirma que o Poder Público e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações que envolvam a reforma ou construção de habitações de interesse social. Afirma, ainda, que a Política Nacional de Reforma e Construção de Habitações de Interesse Social deverá ser desenvolvida em consonância com as Políticas Nacionais de Meio Ambiente, de Educação Ambiental, de Recursos Hídricos, de Saneamento

Básico, de Saúde, Urbana, Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, e aquelas que promovam a inclusão social.

O projeto de lei elenca os instrumentos da Política Nacional de Reforma ou Construção de Habitações de Interesse Social, incluindo desde planos de gestão integrada da referida política e planos diretores municipais até o Conselho Gestor do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) e os conselhos de meio ambiente. Na seqüência, são tratadas questões relativas à gestão integrada da política criada, remetendo-se essa gestão ao Distrito Federal e aos Municípios.

A elaboração de Planos de Gestão Integrada de recuperação e construção de habitações de interesse social, executados em função da demanda local, é condição para que o Distrito Federal e os Municípios tenham acesso a recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados à reforma e construção dessas habitações. A proposição traz uma relação detalhada do conteúdo mínimo esperado para os referidos planos e remete ao Poder Executivo federal a atribuição de estabelecer normas específicas sobre o acesso aos recursos da União direcionados à política que se pretende instituir.

Ao dispor sobre as responsabilidades, a proposta afirma competir ao gestor público a responsabilidade local e nacional pelo Plano Nacional de Reforma e Construção de Habitações de Interesse Social, no que se refere aos aspectos ambientais e sociais. Estipula que a contratação de serviços de coleta, armazenamento, transporte, tratamento e destinação final ambientalmente adequada de rejeitos não isenta a responsabilidade do gestor pelos danos que vierem a ser provocados.

O projeto de lei determina que o Poder Público deve atuar no sentido de minimizar ou cessar o dano, logo que tome conhecimento de evento lesivo ao meio ambiente, aos cofres públicos ou à saúde pública, cabendo aos responsáveis pelo dano ressarcir o Poder Público pelos gastos decorrentes de ações para minimizar ou cessar o dano. Estabelece, ainda, que o Poder Público deverá atuar no sentido de estruturar programas indutores e linhas de financiamentos para atender, prioritariamente, às iniciativas de construção, reforma, reboco e pintura de habitações de interesse social, bem como de pesquisas voltadas ao desenvolvimento de tecnologias de barateamento de custo e menor impacto ambiental na reforma ou construção dessas habitações.

O texto proposto facilita às instituições oficiais de crédito a fixação de critérios diferenciados que possibilitem ao beneficiário acessar crédito do Sistema Financeiro da Habitação para reforma ou construção de habitações de interesse social. Não obstante, a existência do Plano de Gestão Integrada de reforma ou construção de habitações de interesse social é condição prévia para o recebimento dos incentivos e financiamentos dos órgãos federais de crédito e fomento. Ainda segundo a proposta, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências,

poderão editar normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, respeitadas as limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal, para as indústrias e entidades dedicadas à reutilização e ao tratamento de materiais produzidos no território nacional, usados na reforma ou construção de habitações de interesse social, desde que não causem riscos à saúde humana ou danos ao meio ambiente.

Finalizando, a proposição determina que a ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importem inobservância aos preceitos nela estabelecidos e a seus regulamentos sujeitam os infratores às sanções previstas em lei. Fica definido um prazo de 180 dias após a publicação para que a lei que vier a originar-se da presente proposta entre em vigor.

Em sua justificativa, o Autor argumenta que a proposta tem por alvo oferecer às famílias de baixa renda condições de construir sua residência ou fazer uma reforma, observando o respeito ao meio ambiente e à saúde e valorizando a pesquisa por novas tecnologias e materiais. Ressalta, ainda, que uma moradia adequada, mais do que um abrigo, é um fator que repercute na auto-estima das pessoas.

Além desta Comissão de Desenvolvimento Urbano, devem apreciar a matéria as Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas neste Órgão Técnico.

É o nosso relatório.

## II – Voto do Relator

Concordamos com o Autor que a facilitação do acesso das famílias de baixa renda à moradia é uma questão que merece toda a atenção dos agentes públicos. Afinal, um estudo da Fundação João Pinheiro (FJP), elaborado com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 2005 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estimou em 7,9 milhões de moradias o déficit habitacional brasileiro. Desse montante, cerca de 90% concentra-se no segmento das famílias que possuem renda mensal de até três salários mínimos. Note-se que essa estimativa refere-se apenas à parcela do déficit cujo enfrentamento implica a necessidade de construção de novas moradias, sem incluir os casos de moradias inadequadas.

Entretanto, temos razões para crer que a proposição em exame não representa a melhor maneira de contribuir para o equacionamento do problema. Em primeiro lugar, cabe registrar que as preocupações do projeto de lei em tela encontram-se refletidas na Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que criou o **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)** e o **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)**. Fruto de um

projeto de iniciativa popular, a referida norma define, como objetivos do SNHIS, viabilizar o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável para a população de menor renda, implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, bem como articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. Para tanto, são estabelecidos os princípios e diretrizes que devem nortear a estruturação, a organização e a atuação do SNHIS.

Com relação ao FNHIS, seu objetivo é o de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda. Entre as fontes de receita do FNHIS estão arrolados os recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação, recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais, e receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas.

A gestão do FNHIS é realizada por um Conselho Gestor, de caráter deliberativo, composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil, que deve, entre outras atribuições, estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS. As aplicações dos recursos do FNHIS devem ser destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem, entre outras possibilidades, a aquisição, construção, conclusão, melhoria e reforma de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais. Podem ser aplicados recursos, também, em ações que visem a produção de lotes urbanizados para fins habitacionais, a locação social e o arrendamento residencial, a aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias, além da urbanização, produção de equipamentos comunitários e regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social.

Cabe ressaltar, ainda, que a Lei nº 11.124, de 2005, atribui ao Ministério das Cidades a competência para, entre outras ações:

- coordenar as ações do SNHIS;
- estabelecer, ouvido o Conselho das Cidades, as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social e os Programas de Habitação de Interesse Social;
- elaborar e definir, ouvido o Conselho das Cidades, o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, em conformidade com as diretrizes de desenvolvimento urbano e em articulação com os planos estaduais, regionais e municipais de habitação.

Como a aplicação dos recursos do FNHIS deve ser efetuada de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, estes ficam sujeitos a algumas exigências. Entre elas, há a obrigação de constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS e de constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, bem como de apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda.

Esse resumo mostra bem como a legislação vigente já responde às preocupações do ilustre Autor da proposição em exame. Desde a elaboração de uma política voltada para os segmentos sociais de baixa renda, até a estipulação de recursos para a implementação de programas no âmbito dessa política, todos os aspectos relacionados no Projeto de Lei nº 2.165, de 2007, parecem encontrar correspondência na norma legal citada acima. A questão de prover acabamento (reboco e pintura) para as moradias populares, que afigura-se como uma das inquietações do Autor também está contemplada, na medida que os recursos do FNHIS podem ser utilizados para ações de melhoria e reforma das unidades habitacionais, bem como para a compra de materiais de construção.

Com relação aos cuidados manifestos em relação ao meio ambiente, devemos ter em mente que já existe uma legislação própria que tipifica como infração ou crime as condutas ambientalmente lesivas, apontando responsabilidades. Se problemas ainda ocorrem, talvez seja mais por deficiência de fiscalização do que pela ausência de norma sobre o tema. Aliás, entre os princípios norteadores da atuação do SNHIS está a compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social. Também estão contemplados, entre as diretrizes do SNHIS, o incentivo à pesquisa, incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional.

Além dessas considerações, ressaltamos que a proposta traz disposições bastante questionáveis. É o caso, por exemplo, do art. 3º, que atribui responsabilidade conjunta ao Poder Público e à coletividade pela efetividade de ações que envolvam a reforma ou construção de habitações de interesse social. Por outro lado, a Seção III do Capítulo II atribui ao Poder Público toda a responsabilidade, local e nacional, por um suposto plano nacional de reforma e construção de habitação de interesse social, inclusive no tocante a eventuais danos ambientais.

Outro dispositivo questionável é o art. 6º, que pretende listar os instrumentos da Política Nacional de Reforma ou Construção de Habitações de Interesse Social. Entre esses “instrumentos”, estão arrolados o SNHIS, o Conselho Gestor do FNHIS e os conselhos de meio ambiente. Ora, o SNHIS

não é um mero instrumento de uma política de habitação de interesse social, mas sim o sistema sobre o qual essa política se assenta e deve ser implementada. Por sua vez, os conselhos citados são órgãos institucionais, inclusive, no caso do FNHIS, com competência para opinar na própria formulação da política habitacional mencionada.

Finalmente, embora não seja competência desta Comissão, questionamos o fato de a proposição pretender conferir atribuições ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 7º da proposta), em afronta ao Pacto Federativo (art. 18, *caput*, da Constituição Federal).

Diante do exposto, somos pela **rejeição** quanto ao mérito do Projeto de Lei nº 2.165, de 2007.

Sala da Comissão, em 24 de junho de 2008.

Deputado **Luiz Carlos Busato**  
Relator