

## COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

### PROJETO DE LEI Nº 7.219, DE 2006

(PLS 220/2003)

(Apensos: PL 1.910/03, PL 4.950/05, PL 4.998/05, PL 89/07 e PL 1.133/07)

*Autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Subsídio Habitacional para Policiais Federais, Rodoviários Federais, Militares, Cíveis e Corpos de Bombeiros Militares (PSHP).*

Autor: **Senado Federal**

Relator: Deputado **Fernando Chucre**

## I - RELATÓRIO

O projeto de lei em questão, oriundo do Senado Federal, onde foi apresentado pelo ilustre Senador Renan Calheiros, autoriza o Poder Executivo a criar o Programa de Subsídio Habitacional para Policiais Federais, Rodoviários Federais, Militares, Cíveis e Corpos de Bombeiros Militares (PSHP), com o objetivo de melhorar as condições de habitação para esses referidos servidores públicos. Durante a tramitação na Câmara Alta, a Comissão de Assuntos Econômicos decidiu pela aprovação de um substitutivo, que introduziu alguns aperfeiçoamentos na proposta, sem contudo alterar sua essência.

O texto que nos chega para análise estabelece, como condição para a pessoa física ser beneficiária do PSHP, o fato de não ter recebido anteriormente benefícios da mesma natureza oriundos de recursos orçamentários da União. Estabelece, ademais, que os recursos do PSHP deverão ser destinados, exclusivamente, ao subsídio de operações de financiamento habitacional efetuadas com as pessoas físicas integrantes das categorias profissionais mencionadas, de modo a complementar, no ato da contratação, o pagamento do preço do imóvel residencial ou o valor necessário para assegurar a viabilidade econômico-financeira das operações subsidiadas

de financiamento, no que tange aos valores não suportados pelos rendimentos dos mutuários beneficiados. Os recursos poderão, ainda, ser direcionados ao apoio financeiro de programas estaduais voltados para a construção de moradias e conjuntos residenciais para as polícias, sem prejuízo da colaboração técnica necessária à elaboração e execução dos referidos programas.

Nos termos do que determina a proposta, cabe ao Poder Executivo definir em regulamento as diretrizes e condições para implementação do programa, especialmente no que se refere às faixas de renda a serem atendidas, aos procedimentos e condições para o direcionamento dos subsídios, aos valores máximos dos subsídios e à colaboração financeira e técnica com outros entes da Federação para que sejam alcançados os objetivos pretendidos. O texto prevê, ademais, que o Ministério da Justiça deverá colaborar, para o mesmo fim, com estudos técnicos e análises específicas eventualmente necessários. Quanto às operações com os recursos do PSHP, fica estabelecido que sua execução será levada a cabo por instituições financeiras devidamente autorizadas pelo Banco Central do Brasil. Na destinação dos recursos, por outro lado, será conferida prioridade às corporações de polícia federal, rodoviária federal, militar, civil e corpo de bombeiros militar que apresentem as menores remunerações médias de seus integrantes.

Finalmente, a proposta prevê que o Poder Executivo, com vistas ao cumprimento do disposto no inciso II do art. 5º e nos arts. 12 e 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estimará o montante da renúncia fiscal decorrente da implantação do PSHP e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, o qual acompanhará o projeto de lei orçamentária, caso sua apresentação ocorra após 60 (sessenta) dias da publicação da lei que vier a se originar desta proposição.

O ilustre Senador Renan Calheiros justifica sua iniciativa alegando que, por falta de acesso à moradia adequada, muitas vezes os policiais são obrigados a morar em favelas, na vizinhança da criminalidade que combatem. Essa circunstância gera uma situação de temor que coloca em risco a vida de seus familiares e os leva, muitas vezes, a esconder a profissão, para evitar retaliações dos marginais. Como a renda desses profissionais da segurança pública nem sempre lhes permite arcar com os custos de um financiamento habitacional, o subsídio público viria equacionar o problema,

oferecendo-lhes uma oportunidade para a melhoria de suas condições de moradia.

Conforme o comando do art. 65 da Constituição Federal, o projeto de lei, depois de aprovado na Casa de origem, chegou para revisão à Câmara dos Deputados, onde recebeu, inicialmente, quatro apensos, a saber:

- PL nº 1.910/03, do Sr. Reinaldo Betão, que cria o Fundo Habitacional para Policiais e Bombeiros Militares (FHBPM) de menor precedência hierárquica, o qual será dirigido por um conselho específico;
- PL nº 4.950/05, do Sr. Carlos Nader, que dispõe sobre a aquisição de unidades habitacionais por integrantes da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militares e da Polícia Civil, mediante financiamento, com um ano de carência e vinte e cinco anos de prazo para pagamento;
- PL nº 4.998/05, do Sr. Cabo Júlio, que cria o Programa de Financiamento Habitacional para o Policial Militar (PROFHAM), no âmbito da Caixa Econômica Federal, dispondo sobre condições de contratação;
- PL nº 89/07, do Sr. Neilton Mulim, que dispõe sobre o financiamento da casa própria aos integrantes dos órgãos de Segurança Pública, determinando a abertura de linhas de crédito específicas nas condições que menciona.

Posteriormente, foi deferida uma nova apensação, a saber:

- PL nº 1.133/07, do Sr. Sabino Castelo Branco, que determina a aplicação do saldo líquido do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em programas habitacionais para servidores da área de segurança pública, nos cargos e patentes que especifica, prevendo, entre outras medidas, que as moradias serão doadas ao beneficiário, que não poderá dispor delas para venda ou locação, devendo devolvê-las para nova distribuição caso o beneficiário venha a ascender na carreira, deixar a área de segurança pública ou falecer sem deixar herdeiros.

Aberto o prazo regimental ao projeto, não foram apresentadas emendas perante esta Comissão de Desenvolvimento Urbano.

Numa primeira análise, concluímos pela aprovação da proposição principal e de seus apensos na forma de um substitutivo, o qual, mediante o uso de técnicas de gestão financeira, pretende, ao mesmo tempo,

facilitar o acesso das famílias de baixa renda à moradia e viabilizar a construção de um modelo de atuação que possa ser replicado para outras situações semelhantes. Para a montagem desse texto, optamos por restringir os possíveis beneficiários ao grupo dos policiais civis e militares e dos bombeiros militares, categorias que, na média, possuem rendimentos mais baixos que os demais profissionais indicados na proposta original.

Entregue o primeiro parecer, foi aberto o prazo regimental de emendas ao substitutivo, tendo sido oferecida uma emenda, pelo ilustre Deputado Edson Santos. Nessa emenda, ele pretende ampliar o quadro de beneficiários do programa proposto, para readmitir as categorias dos policiais federais e rodoviários federais entre os beneficiários, como pretendia o projeto de lei principal, bem como incluir os agentes penitenciários. Ao justificar a iniciativa, defende que todos os profissionais da área de segurança pública devem ser igualmente atendidos. Incumbe-nos, agora, opinar sobre a referida emenda.

Tendo em vista as implicações da medida no financiamento habitacional como um todo, decidimos convidar, para discutir a matéria, a Sra. Júnia Maria Barroso Santarosa, da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. A discussão, ocorrida em 4 de julho próximo passado, foi bastante profícua e nos fez mudar de opinião acerca da proposição, pelo que solicitamos sua retirada de pauta.

É o nosso relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

Sabemos que mais de 90% do déficit habitacional brasileiro, estimado em quase sete milhões de unidades, atinge essencialmente famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos. Essa constatação deixa claro que o sucesso de qualquer medida visando a enfrentar o déficit exige mais do que o simples aumento da produção de novas moradias: exige o equacionamento das intervenções, de forma que as unidades produzidas estejam compatíveis com o perfil da demanda. Por outro lado, considerando que os recursos disponíveis para o setor habitacional são bastante escassos, entendemos que é imperativo sua otimização, integrando ações das três esferas de governo – União, Estados e Municípios.

Neste contexto, a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, por meio da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, representa um grande avanço, uma vez que esse fundo centraliza os recursos destinados ao subsídio habitacional, facilitando a gestão de tais recursos, cuja utilização pode tornar-se mais produtiva dessa forma. Assim, a instituição de novos fundos, específicos para o atendimento das necessidades de moradia de um ou outro segmento da sociedade, significaria, em tese, um retrocesso em relação à situação vigente. Por certo que o modelo atual admite aperfeiçoamentos, porém, não se pode perder de vista que a pulverização de recursos traria como conseqüência uma menor eficácia das ações.

Outro aspecto importante a ser considerado é o da sustentabilidade da Política Nacional de Habitação, que deve ser estruturada de modo a ser capaz de atender não apenas a geração presente, mas também as gerações futuras. Com esse intuito, não se recomenda a concessão de benefícios sem que estejam devidamente identificadas as origens dos recursos que sustentarão esses subsídios. Exemplos do passado mostram que a concessão de subsídios indiscriminados pode inviabilizar novas contratações, na medida em que os recursos existentes ficam comprometidos com o equacionamento dos subsídios concedidos.

Em poucas palavras, entendemos que a Política Nacional de Habitação deve reconhecer a existência de três segmentos:

- famílias sem capacidade de pagamento, ou seja, aquelas que não possuem renda disponível para sequer satisfazer suas necessidades básicas, as quais devem ter o acesso à moradia viabilizado por meio de subsídios, sem a concessão de financiamentos convencionais;
- famílias com capacidade parcial de pagamento, cujo acesso à moradia se dá por meio da alocação de recursos onerosos, complementada com subsídios;
- famílias com plena capacidade de pagamento, as quais podem e devem ser atendidas pelo próprio mercado, sem intervenção do governo.

Os projetos de lei que ora relatamos têm por objetivo atender a um segmento da sociedade, os policiais das mais diversas corporações e os integrantes dos corpos de bombeiros militares, identificado com o grupo que possui capacidade parcial de pagamento. Todos sabemos que existem milhões de famílias brasileiras que também necessitam de ajuda

para ter acesso à casa própria, distribuídas entre as mais diferentes profissões. Dessa forma, propor a criação de um programa habitacional para uma categoria profissional específica seria, em tese, desaconselhável.

Num primeiro momento, decidimos pela aprovação da maioria das propostas analisadas na forma de um substitutivo que, atendendo o objetivo perseguido pelas proposições, pudesse vir a ser utilizado para dinamizar um novo instrumento de ação voltado para a baixa renda. Para tanto, escolhemos a categoria profissional dos policiais civis, dos policiais militares e dos bombeiros militares como beneficiária num primeiro momento, para uma experiência-piloto. Nossa intenção, ao fechar o foco, era a de esperar até que o programa preconizado pelo substitutivo estivesse devidamente consolidado, para que, então, ele pudesse servir de referência para atender a outras categorias profissionais.

Uma vez entregue o parecer e aberto o prazo regimental de emendas ao substitutivo, foi oferecida uma emenda pelo ilustre Deputado Edson Santos, que acatamos. O texto da emenda altera o art. 1º do substitutivo, de forma a ampliar o quadro de beneficiários do programa proposto, considerando que todos os profissionais da área de segurança pública devem ser igualmente atendidos pela iniciativa proposta, sem discriminações de qualquer natureza.

Não obstante, a discussão da matéria com a presença da Sra. Júnia Maria Barroso Santarosa, da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, mostrou que, de fato, a formulação de programas particulares, sem vínculo com uma Política Nacional de Habitação acaba tendo efeito deletérios, não contribuindo para efetivamente melhorar o panorama da habitação popular no Brasil. Restou reafirmado, na ocasião, que o melhor critério para a definição de programas de concessão de financiamentos ou benefícios para a aquisição da casa própria não é a categoria profissional, mas a renda familiar.

Para que não se perdesse o conteúdo do substitutivo que havíamos elaborado anteriormente, o qual julgamos útil para a estruturação de um novo modelo de atuação, optamos por encaminhá-lo ao Ministério das Cidades, na forma de uma Indicação. Com isso, esperamos que o material possa ser analisado pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS – e, se for o caso, usado para subsidiar a elaboração

de um programa para baixa renda no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS.

Finalmente, resta fazer uma menção especial ao último apenso, PL nº 1.133/07. Embora seu objetivo básico seja o mesmo das demais propostas, isto é, assegurar o acesso à moradia para os profissionais da área de segurança pública, a direção indicada para a consecução desse objetivo é equivocada. Isso porque, embora o texto mencione, em seu art. 1º, a aplicação do saldo líquido das operações do FGTS em financiamento de programas habitacionais para servidores das áreas de segurança pública (grifo nosso), o art. 3º estabelece que o imóvel oriundo dos referidos programas deverá ser doado ao beneficiário, o que é incongruente.

Quando se financia um bem, pressupõe-se o retorno do montante investido no financiamento, o que não aconteceria se o bem fosse doado. Note-se, a propósito, que os recursos do FGTS pertencem aos trabalhadores, que, em determinadas situações, têm o direito de sacar os valores depositados devidamente atualizados, o que impede sua utilização a fundo perdido.

Assim, naquilo que compete a esta Comissão analisar, votamos pela **rejeição** quanto ao mérito do PL nº 7.219, de 2006, de seus apensos e da Emenda nº 01, de 2007. Por oportuno, encaminhamos anexa minuta de Indicação a ser enviada ao Poder Executivo em nome da Comissão de Desenvolvimento Urbano.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2007.

Deputado **Fernando Chucre**  
Relator