

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, Civis 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 autorizado a criar o Programa de Subsídio Habitacional para Policiais Federais, Rodoviários Federais, Militares, Civis 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 apensado, também, o 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. O texto prevê, 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.

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 consequência 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 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.

No entanto, julgamos que rejeitar as propostas, pura e simplesmente, não seria a solução mais adequada, pois estaríamos virando as costas para um problema premente, mencionado na justificção da maioria dos projetos aqui analisados. Trata-se da necessidade de criar condições de moradia adequada para os profissionais que, em última instância, são os responsáveis pela segurança da sociedade. É inadmissível que um policial ou um bombeiro, ao sair para trabalhar, não tenha a tranqüilidade de saber que sua família encontra-se bem abrigada.

Optamos, então, pela formulação de uma proposta substitutiva que, atendendo o caso em questão, possa ser utilizada para dinamizar a estruturação de um novo modelo de atuação. Mediante técnicas modernas de gestão financeira, pretendemos, ao mesmo tempo, facilitar o acesso das famílias de baixa renda à moradia e viabilizar a construção de uma Política Nacional de Habitação sustentável que, gradativamente, contribua para a transformação da carência por habitação em demanda por habitação, incluindo nos processos de financiamento, segmentos sociais hoje desassistidos.

Escolhemos a categoria profissional dos policiais civis, dos policiais militares e dos bombeiros militares como beneficiária num primeiro momento, para uma experiência piloto, em decorrência da difícil situação

vivenciada pela maioria das famílias desses profissionais, tanto em termos de habitação, quanto no que concerne a renda e condições de trabalho. 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.

Não obstante, uma vez entregue o parecer e aberto o prazo regimental de emendas ao substitutivo, foi oferecida uma emenda pelo ilustre Deputado Edson Santos, cujo texto altera o art. 1º do substitutivo, de forma a ampliar o quadro de beneficiários do programa proposto. Argumentando que todos os profissionais da área de segurança pública devem ser igualmente atendidos pela iniciativa proposta, sem discriminações de qualquer natureza, ele pretende incluir, entre os beneficiários do programa a ser implementado, as categorias dos policiais federais e rodoviários federais, como constava do projeto de lei principal, e a dos agentes penitenciários.

A emenda nos fez reconsiderar acerca de nossa posição inicial e, acatando as razões do Autor da emenda, decidimos ampliar o espectro de beneficiários a serem atendidos pelo programa que estamos formulando em nosso substitutivo. Diante disso, optamos também por alterar o nome do programa, que passaria a se chamar “Programa de Financiamento Habitacional para Profissionais de Segurança Pública – PFHSP”.

Quanto ao último apenso, PL nº 1.133/07, entendemos que, 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

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

2º SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 7.219, DE 2006

(e aos apensos: PL 1.910/03, PL 4.950/05, PL 4.998/05 e PL 89/07)

Autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Financiamento Habitacional para Profissionais de Segurança Pública (PFHSP).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a criar o Programa de Financiamento Habitacional para Profissionais de Segurança Pública (PFHSP), tendo como beneficiários os Policiais Federais, os Rodoviários Federais, os Militares, os Cíveis e os integrantes dos Corpos de Bombeiros Militares e os agentes penitenciários.

§ 1º Os recursos do PFHSP serão destinados exclusivamente às pessoas físicas integrantes das categorias profissionais de que trata o *caput*.

§ 2º Periodicamente, regulamento editado pelo Ministério das Cidades definirá o limite máximo da remuneração familiar admitida para fins de enquadramento no PFHSP.

Art. 2º O PFHSP tem por objetivo melhorar as condições de habitação dos integrantes das polícias militar e civil e dos corpos de bombeiros militares e se destina à construção, à aquisição, à ampliação ou à melhoria de imóvel residencial.

§ 1º Os recursos do PFHSP poderão ser utilizados em operações individuais ou coletivas.

§ 2º Não será beneficiária de recursos do PFHSP a pessoa física que já tenha recebido benefícios da mesma natureza, oriundos de recursos orçamentários da União.

Art. 3º As operações de crédito concedidas por meio do PFHSP terão, como fonte onerosa, os recursos do Orçamento de Contratações do Fundo de Garantia do Tempo de Serviços – FGTS, da área de Habitação Popular.

Art. 4º Os financiamentos de que trata o art. 3º desta Lei obedecerão às seguintes condições:

I – taxa de juros de 6% (seis por cento) ao ano, proporcional à taxa de juros de 0,5% (meio por cento) ao mês, utilizando-se o sistema de juros compostos;

II – atualização monetária na mesma periodicidade e índice aplicado às Contas Vinculadas do FGTS;

III – quota de financiamento de até 100% do valor necessário à complementação do pagamento do imóvel, limitado à capacidade de pagamento do mutuário;

IV – prazo de retorno de até 240 (duzentos e quarenta) meses;

V – garantia constituída por meio de alienação fiduciária do bem imóvel, de hipoteca do bem imóvel ou de caução de títulos ou valores em favor da instituição financeira;

VI – caução do crédito em favor do Agente Operador do FGTS.

§ 1º O encargo mensal de responsabilidade do devedor será constituído da parcela mensal dos juros incidentes sobre o valor do financiamento inicial, acrescido da atualização monetária e, também, dos prêmios de seguro destinados à cobertura dos sinistros de morte, invalidez permanente e danos físicos do imóvel.

§ 2º As parcelas de juros não quitadas no vencimento poderão, a critério exclusivo do credor, ser acrescidas ao saldo devedor do financiamento, passando a compor a base de cálculo para apuração dos juros vencíveis nos períodos subseqüentes.

§ 3º Os encargos mensais relativos às operações de financiamento que trata o *caput* serão, obrigatoriamente, consignados em folha de pagamento.

Art. 5º Os valores necessários a assegurar a viabilidade econômico-financeira das operações firmadas no PFHSP, bem como os recursos requeridos para cobrir os custos de originação, de risco de crédito e de manutenção desses financiamentos serão oriundos do Orçamento Geral do FGTS, na parte destinada a subsídios.

§ 1º Os valores previstos no *caput* serão destinados às Instituições Financeiras que operarem com recursos do PFHSP, na forma que vier a ser regulamentado pelo Conselho Curador do FGTS,

§ 2º Caberá ao Conselho Curador do FGTS definir o valor e a forma de apuração dos valores previstos no *caput*.

Art. 6º As operações do PFHSP, a critério do Ministério das Cidades e desde que haja disponibilidade de recursos, poderão contar com subsídios destinados a complementar a capacidade de pagamento das famílias beneficiadas por estes financiamentos.

§ 1º Os recursos destinados ao subsídio de complemento da capacidade de pagamento de que trata o *caput* serão originários do Orçamento Geral do FGTS, rubrica de subsídios, e do Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social – FNHIS.

§ 2º Caberá ao Conselho Gestor do FNHIS, quando os recursos forem oriundos do FNHIS, ou ao Conselho Curador do FGTS, quando os recursos forem originários do FGTS, definir as condições de concessão do subsídio de complemento da capacidade de pagamento de que trata o *caput*.

Art. 7º Sem prejuízo da concessão dos subsídios de que trata o art. 6º desta Lei, é permitida a concessão de subsídios complementares, por meio da doação total ou parcial do valor do terreno, da

infra-estrutura, do material de construção ou de serviços ou recursos financeiros.

Parágrafo único. Os subsídios complementares de que trata o *caput* podem ser concedidos pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios ou por qualquer entidade pública ou privada.

Art. 8º Para fins de garantir a quitação do capital oneroso alocado pelo FGTS e que se constitui na operação de financiamento, deverão ser utilizados recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, do Orçamento Geral da União ou da rubrica de subsídios do Orçamento Geral do FGTS.

§ 1º O disposto no *caput* se dará por meio da emissão, pela Secretaria do Tesouro Nacional, de Títulos da Dívida Federal, com juros capitalizados mensalmente e vencimento único na data de vencimento do último encargo mensal previsto para o financiamento concedido ao beneficiário.

§ 2º O valor de emissão do Título da Dívida Federal corresponderá ao valor necessário para que, na data de seu vencimento, considerando a taxa de juros de remuneração do mesmo, seja suficiente para quitar integralmente o valor do financiamento original, acrescido da atualização monetária.

§ 3º Os Títulos da Dívida Federal de que trata o parágrafo primeiro deste artigo serão emitidos em favor das instituições financeiras responsáveis pela concessão dos financiamentos do PFHSP e caucionados em favor do Agente Operador do FGTS.

Art. 9º A instituição financeira responsável pela concessão de financiamentos com recursos do PFHSP deverá repassar ao FGTS, mensalmente e nas respectivas datas de vencimentos, o valor dos juros devidos sobre o total dos financiamentos por ela concedidos e ainda não liquidados.

Parágrafo único. Do valor de que trata o *caput*, deverá ser deduzida a parcela de que trata o art. 5º desta Lei.

Art. 10. Ao final do prazo de retorno previsto para as operações individuais de financiamento, a instituição financeira deverá

proceder ao resgate do Título da Dívida Pública a ela associado e promover seu repasse integral ao FGTS com vistas a promover a quitação da dívida e a obtenção de autorização para baixa da caução que onera o imóvel.

§ 1º Nos casos de amortização extraordinária ou liquidação antecipada da dívida, será considerado o valor do financiamento, acrescido da atualização monetária, sem dedução do valor do Título da Dívida Pública vinculado ao financiamento.

§ 2º Na hipótese de liquidação antecipada da dívida, o Agente Financeiro transferirá o Título da Dívida Federal a ela vinculado para o Agente Operador do FGTS e efetuará a liquidação do financiamento.

§ 3º No caso de amortizações parciais da dívida, o Agente Financeiro deverá repassar, ao Agente Operador do FGTS, o valor integral recebido, não implicando em nenhuma alteração do Título da Dívida Pública a ela vinculado.

Art. 11. Respeitadas as normas estabelecidas pelo Ministério da Fazenda, pelo Ministério das Cidades e pelo Banco Central do Brasil, os recursos do PFHSP poderão ser operacionalizados por qualquer instituição financeira autorizada a atuar nas operações do Sistema Financeiro da Habitação – SFH.

Art. 12. Para cumprimento das condições previstas nesta Lei, fica a União, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, autorizada a emitir Títulos Públicos Federais, sob a forma de colocação direta, em favor das instituições financeiras que operarem o PFHSP, podendo tais emissões ser ao par, com ágio ou deságio.

Parágrafo único. As características desses títulos serão estabelecidas em ato da Secretaria do Tesouro Nacional.

Art. 13. Fica o Poder Executivo autorizado a praticar os atos regulamentares necessários à execução desta Lei, bem como a estabelecer a forma e os critérios de concessão e devolução do subsídio nela instituído.

Art. 14. O Poder Executivo, com vistas ao cumprimento do disposto no inciso II do art. 5º e nos arts. 12 e 14 da Lei

Complementar nº101, de 4 de maio de 2.000, estimar á o montante da renúncia fiscal decorrente do disposto nesta Lei 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 cuja apresentação se der após sessenta dias da publicação desta Lei.

Art. 15. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado **Fernando Chucre**
Relator