

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 6.083, DE 2013

Altera o inciso VIII do art. 30 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para isentar da contribuição à Seguridade Social as obras de habitação popular, nos termos que estabelece, se executadas pelas entidades que menciona.

Autor: Deputado OSMAR SERRAGLIO
Relator: Deputado MAURO MARIANI

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 6.083, de 2013, altera o inciso VIII do art. 30 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para incluir, entre aqueles que devem ter isenção de contribuição à Seguridade Social, as Companhias de Habitação, os agentes públicos de habitação mantidos pelos governos federal, estadual, municipal e do Distrito Federal e os beneficiários de programas habitacionais que executem obras isoladamente ou reunidos em associação criada com o fim específico de executá-las ou administrá-las.

A isenção é prevista para os casos de construção de habitações populares de interesse social, estejam elas isoladas ou em conjuntos habitacionais, ainda que seja utilizada mão de obra remunerada, mas desde que observado o limite de 70m² na construção.

Para justificar a proposição, o autor, Deputado Osmar Serraglio, explica que a Lei nº 8.212, de 1991 (Lei de Custo da Seguridade Social) só concede isenção de contribuição à Seguridade Social nos casos de execução de obra residencial de uso próprio e de caráter econômico, executada sem mão de obra assalariada. Em outras palavras, executada pelo próprio dono ou em regime de mutirão.

O autor argumenta que esse mecanismo de provisão habitacional não é mais praticado nos dias atuais, especialmente em virtude da ausência de qualificação técnica dos beneficiários. Ademais, assevera que a experiência de construção em caráter de mutirão demostrou ser ineficiente, além de ter produzido diversos problemas trabalhistas, tais como a utilização de mão de obra infantil e a elevação dos índices de acidentes no trabalho.

Explica ainda que, atualmente, as habitações populares têm sido executadas com base em sistemas de autogestão, autogestão comunitária e autogestão assistida. Por esses mecanismos, os futuros morados constroem suas habitações sob a orientação de técnicos de entidades públicas participantes de programas habitacionais e recorrem à mão de obra especializada.

Diante dessa realidade, o autor ressalta que o PL nº 6.083, de 2013, objetiva garantir que o benefício da isenção alcance, efetivamente, aqueles que precisam, já que, da forma como está previsto na legislação vigente, não tem se mostrado efetivo.

A proposição foi inicialmente distribuída às Comissões de Seguridade Social e Família (CSSF), de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Na CSSF, foi aprovado, por unanimidade, parecer pela aprovação da matéria. A argumentação constante do parecer centrou-se na necessidade de atualizar a legislação previdenciária para que ela, efetivamente, contemple a intenção do legislador ordinário, qual seja, a de desoneras construções de casa própria por pessoas de baixa renda.

O relator da matéria na CSSF, o Deputado Vitor Paulo, ressaltou que diversas desonerações tributárias foram concedidas a empresas de grande porte, por meio da Lei nº 12.546, de 2011. Assim, concluiu que, se há margem para desonerações desse tipo, não há razões para negar isenções que beneficiem as parcelas mais necessitadas da população brasileira.

Antes da análise da proposição pela CFT, foi apresentado e aprovado, em Plenário, o Requerimento de Redistribuição nº 2.930/2015, do Deputado Júlio Lopes, por meio do qual foi solicitada a revisão de despacho inicial do PL nº 6.083, de 2013, para que a Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) apreciasse o mérito da proposição.

Atualizado o despacho, a proposição foi distribuída a esta CDU, onde, depois de encerrado o prazo, não recebeu emendas.

A matéria está sujeita a apreciação conclusiva pelas Comissões e tramita sob o regime ordinário.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O PL nº 6.083, de 2013, é mais uma louvável medida proposta pelo Deputado Osmar Serraglio para reduzir as despesas das Companhias de Habitação (Cohabs). Além da proposição que ora se aprecia, o nobre Parlamentar é autor também do PL nº 7.386, de 2014, que propõe a isenção da contribuição PIS, Cofins e IR dos repasses que estados e municípios fazem às Cohabs para manutenção de suas despesas e custeio. Esse PL foi, inclusive, recentemente aprovado por esta CDU.

As duas proposições, ao reduzirem despesas dessas entidades, proporcionam possibilidades de maior investimento em provisão habitacional popular e beneficiam, consequentemente, as parcelas mais necessitadas da população brasileira.

Nesse ponto, é importante relembrar que o déficit habitacional brasileiro está fortemente concentrado na parcela da população de renda mais baixa, ou seja, aquela que recebe até três salários mínimos. Dados de 2012¹ apontavam que 82,5% do déficit habitacional se concentravam nessa faixa de renda.

Essa realidade coloca em relevo a importância do PL nº 6.083, de 2014. Como bem destacou o Deputado Osmar Serraglio ao justificar sua proposição, a isenção hoje prevista na Lei nº 8.212, de 1991 (Lei de Custo da Previdência), não tem se mostrado eficaz. A norma mencionada isenta da contribuição o cidadão que, sem assistência remunerada, constrói sua própria casa por autoconstrução ou em regime de mutirão.

¹ Déficit Habitacional no Brasil 2011-2012. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2015. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file>

A ineficácia da isenção vigente reside em diversos fatores. A falta de capacidade técnica, de condições operacionais e de segurança dificultam ou mesmo desaconselham a prática da autoconstrução habitacional. Em verdade, quando praticada sem apoio, a autoconstrução é terreno fértil para ocorrência de acidentes ou promoção de irregularidades, como o trabalho infantil e a ocupação informal de terrenos.

Ademais, esse tipo de mecanismo, devido às diversas deficiências mencionadas, quase nunca termina por gerar habitações formais capazes de atender requisitos mínimos de habitabilidade. Tem-se, ao contrário, construções super ou subdimensionadas, com desperdícios de materiais e utilização de tecnologias construtivas ineficientes com maiores riscos de patologias.

Por tudo isso, a autoconstrução não assistida tende a reduzir a eficácia dos recursos públicos aplicados no combate ao déficit habitacional, a reduzir o poder de planejamento urbano e a desvalorizar as profissões do setor de construção. Ademais, favorece a ocorrência de ocupação irregular e de danos ao meio ambiente.

Por outro lado, desde que devidamente assistida, a autoconstrução pode, ainda, ser uma boa estratégia para elevar a provisão habitacional. Na autoconstrução assistida, as famílias contam com assessoria técnica do Poder Público ou de organizações não governamentais, que visam garantir a adequação do processo e o alcance do principal objetivo, qual seja, execução de habitação formal e digna.

Aqui, vale transcrever trecho de interessante trabalho sobre o tema, de autoria do Pesquisador Fernando Vidal, da Universidade de Brasília²:

A autoconstrução que não conta com profissionais especializados suscita uma discussão em torno da questão de qualidade, segurança e mesmo do custo das edificações. (...)

A Assistência técnica à habitação vem sendo debatida há décadas, desde o surgimento das primeiras experiências de mutirões para habitações populares, mas ganhou

² VIDAL, Fernando Edmundo Chermont. A Autoconstrução e o Mutirão Assistidos como Alternativas para a Produção de Habitações de Interesse Social. Universidade de Brasília (UNB). 2008. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5035/1/2008_FernandoEdmundoChermontVidal.pdf

visibilidade com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. (...)

Assim, torna-se necessário discutir o papel da assistência técnica de profissionais de arquitetura e engenharia aos serviços de habitação de interesse social, mostrar a função social dos serviços de assistência técnica, cuja atuação permitirá, certamente, melhorar os padrões de qualidade das construções e a consequente evolução do nível de conforto das famílias de baixa renda envolvidas em projetos de habitação de interesse social.

As Cohabs são importantes parceiros públicos em programas habitacionais de autoconstrução assistida, atuando em atividades tais como execução de infraestrutura na área dos loteamentos (pavimentação, saneamento, drenagem, iluminação pública), fiscalização da execução da obra, seleção e controle de matérias de construção e contratação e elaboração de projetos.

Dessa forma, isentar essas entidades da contribuição à Seguridade Social em atividades de construção popular limitada a 70 m² tem o potencial de beneficiar de forma mais eficaz a população de baixa renda do que a isenção vigente. A isenção hoje é concedida de forma direta ao futuro proprietário, desde que ele construa sua habitação sem mão de obra remunerada, ou seja, de forma não assistida.

Ao beneficiar somente essa forma de execução habitacional, a Lei nº 8.212, de 1991, se mostra desatualizada e tende a não atingir completamente seus objetivos. Seja porque a autoconstrução autônoma não possui aplicação significativa, seja porque estimula uma forma de execução permeada de riscos e de falhas, seja porque deixa de beneficiar formas de execução mais utilizadas, mais eficientes e mais seguras, como a autoconstrução assistida.

Dessa forma, se a intenção perseguida é desonerar a parcela mais necessitada da população, nada mais coerente que expandir o feito por meio de isenções que se apliquem também a entidades públicas que atuam como instrumentos de provisão habitacional para a população mais carente.

Por esses motivos, entendo que os objetivos perseguidos pelo PL nº 6.083, de 2013, são meritórios e merecem prosperar.

Importante destacar apenas que se faz necessária uma análise mais detida da questão no que se refere aos impactos financeiros e orçamentários decorrentes da aprovação da proposição em tela. Tal avaliação, no entanto, deverá ser concretizada no âmbito da CFT.

Nesta CDU, ao analisar o mérito da proposição em relação aos temas que lhe são afetos, entendo que o PL nº 6.083, de 2013, traz avanços para a política habitacional brasileira e tende a reduzir os déficits habitacionais mais significativos do País.

Assim, diante de todas as razões apresentadas, sou pela aprovação do Projeto de Lei nº 6.083, de 2013

Sala da Comissão, em de de 2016 .

Deputado MAURO MARIANI
Relator