



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora ANA AMÉLIA

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 751, DE 2016, sobre a Medida Provisória nº 751, de 2016, que *cria o Programa Cartão Reforma e dá outras providências.*

Relatora: Senadora ANA AMÉLIA

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão, nos termos do § 9º do art. 62 da Constituição Federal, a Medida Provisória (MPV) nº 751, de 9 de novembro de 2016, que *cria o Programa Cartão Reforma e dá outras providências.*

O art. 1º da MPV nº 751, de 2016, institui o Programa Cartão Reforma, cuja finalidade é a concessão de subvenção econômica para aquisição de materiais de construção destinados à reforma, à ampliação ou à conclusão de unidades habitacionais dos grupos familiares contemplados. Os recursos destinados ao Programa podem também ser usados para financiar: *i) o fornecimento de assistência técnica, que consiste em ações a serem adotadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para a orientação dos beneficiários quanto à aplicação dos recursos; e ii) os custos operacionais do Programa que estejam a cargo da União.*

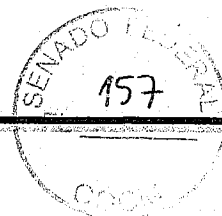
O art. 2º estabelece que compete ao Ministério das Cidades a gestão do Programa no âmbito de sua competência e o art. 3º atribui à Caixa Econômica Federal (CEF) a função de agente operador do Programa. O art. 4º estabelece que a União, por intermédio do Ministério das Cidades, manterá controle gerencial das ações do Programa, com base em relatórios periodicamente encaminhados pela CEF e pelos entes apoiadores, que são os



SF/17354.41984-74

Página: 1/30 07/03/2017 14:31:05

8ff0f39209a893f48dcb15644c99e63531641ea2





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora ANA AMÉLIA

Estados, o Distrito Federal e os Municípios responsáveis pela execução das ações do Programa.

No art. 5º, apresentam-se as definições de *i)* grupo familiar; *ii)* renda familiar mensal; *iii)* reforma, ampliação e conclusão de unidade habitacional; *iv)* cartão reforma; *v)* entes apoiadores; *vi)* participantes; *vii)* assistência técnica; e *viii)* subvenção econômica.

O art. 6º estabelece que os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e instituições privadas poderão complementar o valor da subvenção econômica, mediante aportes de recursos financeiros, concessão de incentivos fiscais ou fornecimento de bens e serviços economicamente mensuráveis.

O art. 7º estabelece que, para participar do Programa, o candidato a beneficiário deverá atender, no mínimo, aos seguintes requisitos: *i)* integrar grupo familiar com renda mensal de até R\$ 1.800,00; *ii)* ser proprietário, possuidor ou detentor de imóvel residencial, em áreas regularizadas ou passíveis de regularização, excluído o ocupante de imóvel cedido ou alugado; e *iii)* ser maior de dezoito anos ou emancipado. O § 1º estabelece que os grupos familiares de que façam parte pessoas com deficiência e idosos terão prioridade de atendimento. Já o § 2º veda a utilização da subvenção econômica em imóveis de natureza exclusivamente comercial e o § 3º estabelece que o Poder Executivo federal poderá definir outros requisitos para participação no Programa.

O art. 8º estabelece que a execução e a gestão do Programa contarão com a participação dos entes apoiadores, que são os entes da Federação responsáveis pela execução de suas ações. O § 1º estabelece que a supervisão e a avaliação das ações serão realizadas em regime de colaboração com os órgãos competentes dos entes apoiadores. Já o § 2º delega ao Poder Executivo federal a definição de uma série de aspectos relativos à operacionalização do Programa, que envolvem, entre outros, metas, diretrizes, critérios de alocação e prazos. Além disso, envolvem os limites da parcela da subvenção econômica: *i)* concedida a cada beneficiário do Programa; *ii)* destinada à assistência técnica; e *iii)* destinada aos custos operacionais que estejam a cargo da União. O inciso XIII do § 2º estabelece que o Poder Executivo federal fixará a periodicidade e os critérios de



SF/17354.41984-74

Página: 2/30 07/03/2017 14:31:05

8ff0f39209a893f48dcb15644c99e63531641ea2





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora ANA AMÉLIA

atualização dos limites da renda familiar mensal até o valor máximo de três salários mínimos.

No art. 9º, fixam-se as penalidades para a aplicação indevida dos recursos da subvenção econômica às quais estão sujeitos os beneficiários. Essas penalidades abrangem: *i)* a vedação ao recebimento de recursos ou benefícios associados a qualquer programa habitacional federal; e *ii)* a obrigação de devolver integralmente os recursos recebidos em valor corrigido monetariamente.

O art. 10 estabelece que os participantes, públicos ou privados, que descumprirem normas ou contribuírem para a aplicação indevida de seus recursos perderão a possibilidade de atuar no Programa, sem prejuízo das demais sanções civis, administrativas e penais aplicáveis. O § 1º estabelece que os participantes do Programa responsabilizados ficarão obrigados a ressarcir integralmente os danos causados e, caso comprovado dolo ou fraude, ficarão adicionalmente obrigados a pagar multa, nunca inferior ao dobro e superior ao quádruplo da quantia da subvenção econômica recebida. Essas penalidades aplicam-se quando os participantes: *i)* informarem, inserirem ou fizerem inserir dados ou informações falsas no âmbito do Programa; *ii)* contribuírem para que pessoa diversa do beneficiário final receba vantagem indevida; ou *iii)* derem causa ou contribuírem para irregularidades na implementação das ações do Programa.

Finalmente, o art. 11 estabelece que Ato do Poder Executivo regulamentará o disposto na MPV nº 751, de 2016, e o art. 12 indica a cláusula de vigência, que corresponde à data de publicação da Medida Provisória.

Na Exposição de Motivos (EM) nº 19/2016 – MCidades, o Poder Executivo argumenta que o Programa Cartão Reforma pretende ampliar o catálogo das ações do Governo Federal orientadas a garantir aos cidadãos condições mínimas para que possam viver com dignidade. O Programa promoverá ações voltadas para a correção do déficit habitacional qualitativo associado às condições precárias de habitabilidade, salubridade e segurança de moradia. Seus principais focos são investimentos em esgotamento sanitário, construção de banheiros para uso exclusivo dos



SF/17354.41984-74

Página: 3/30 07/03/2017 14:31:05

8ff0f39209a893f48dcb15644c99e63531641ea2





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora ANA AMÉLIA

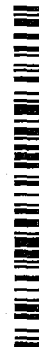
domicílios, construção de coberturas adequadas e redução do adensamento domiciliar.

O Poder Executivo fundamenta a **relevância** da matéria ao destacar que a moradia digna constitui direito social, conforme o art. 6º da Constituição Federal. Se, por um lado, já existem iniciativas voltadas à redução do déficit habitacional quantitativo, por outro, foi identificada uma lacuna no que se refere ao enfrentamento do déficit habitacional qualitativo. Constatou-se, portanto, que o catálogo de políticas públicas do Governo Federal *ainda carece de programas que busquem instrumentalizar medidas de melhoria habitacional e correção da inadequação dos domicílios brasileiros.*

O Poder Executivo informa que dará início imediato à execução do Programa sob a forma de projeto piloto, que permitirá seu aprimoramento e adaptação às exigências da realidade. Com essa fase inicial, pretende-se que os resultados sejam validados e ampliados, de modo a atender um maior número de grupos familiares de baixa renda. A **urgência** da medida é justificada com base em dois argumentos fundamentais:

- a contribuição do Programa Cartão Reforma para o aquecimento da indústria nacional de materiais de construção e a conseqüente geração de emprego e renda, *em momento que o País atravessa período de baixa atividade econômica e alta taxa de desocupação.*
- a relação direta entre a precariedade da condição das habitações instaladas e indicadores de saúde e de educação.

Na Exposição de Motivos que acompanha a MPV nº 751, de 2016, o Poder Executivo justifica a opção por um cartão semelhante aos utilizados na prática comercial e destaca que a articulação da União (por intermédio do Ministério das Cidades) com os entes apoiadores visa otimizar as ações e a aplicação dos recursos associados à subvenção econômica prevista.



SF/17354.41984-74

Página: 4/30 07/03/2017 14:31:05

8ff0f39209a893f48dcb15644c99e63531641ea2





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora ANA AMÉLIA

Justifica também a destinação de uma parcela dos recursos do Programa para que os entes apoiadores possam prover assistência técnica aos grupos familiares beneficiados. Uma vez que os recursos são destinados apenas à aquisição de materiais de construção, o modelo adotado é o da autoconstrução. Tendo em vista o caráter artesanal das intervenções construtivas que serão realizadas, os beneficiários poderão necessitar de assistência técnica associada a itens de serviço de construção civil a ser oferecida pelos entes apoiadores.

De acordo com a Exposição de Motivos, a estimativa orçamentária e financeira para 2017 alcançaria R\$ 500,00 milhões, o que possibilitaria atender a cerca de 85 mil famílias. Os recursos serão provenientes de remanejamento de dotações orçamentárias do Ministério das Cidades. Informações mais recentes dão conta de que a LOA 2017 prevê a aplicação de R\$ 1 bilhão no Programa.

Para os exercícios de 2018 e 2019 indica-se, preliminarmente, que se pretende atender, em cada um deles, ao mesmo número de grupos familiares previstos em 2017. Assim, estimam-se valores da ordem de R\$ 522,5 milhões em 2018 e de R\$ 546,0 milhões em 2019. Finalmente, registra-se que a manutenção do Programa e o fluxo de suas ações, nos exercícios de 2020 em diante, dependerão da avaliação de seus resultados efetivos e restarão condicionados à disponibilidade orçamentária e financeira da União.

Encerrado o prazo regimental, foram apresentadas 42 **emendas** à MPV nº 751, de 2016, brevemente descritas abaixo:

- Emenda nº 1, de autoria da Senadora Gleisi Hoffmann: estabelece diretrizes para a regulamentação da Medida Provisória pelo Poder Executivo;
- Emenda nº 2, de autoria do Deputado Pr. Marco Feliciano: inclui os imóveis residenciais atingidos por catástrofes originárias de condições climáticas adversas entre aqueles passíveis de serem contemplados;





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora ANA AMÉLIA

- Emenda nº 3, de autoria do Deputado Tenente Lúcio: permite que o benefício seja concedido mais de uma vez, desde que haja quitação plena do Cartão Reforma e de outros programas habitacionais da União;
- Emenda nº 4, de autoria do Deputado Tenente Lúcio: inclui as despesas com mão de obra entre aquelas passíveis de serem custeadas com o Cartão Reforma;
- Emenda nº 5, de autoria do Deputado Tenente Lúcio: inclui o Banco do Brasil na condição de Agente Operador do Programa, ao lado da Caixa Econômica Federal;
- Emenda nº 6, de autoria do Deputado Tenente Lúcio: aumenta o limite da renda familiar dos potenciais beneficiários para R\$ 2.640,00;
- Emenda nº 7, de autoria do Deputado Tenente Lúcio: inclui condomínios como potenciais beneficiários do Programa, com o objetivo de financiar obras nas áreas comuns;
- Emenda nº 8, de autoria do Senador Telmário Mota: possibilita o emprego dos recursos em imóveis comerciais que constituam o único meio de renda do grupo familiar;
- Emenda nº 9, de autoria do Senador Lasier Martins: inclui as despesas com mão de obra entre aquelas passíveis de serem custeadas com o Cartão Reforma;
- Emenda nº 10, de autoria do Deputado Carlos Zarattini: institui mecanismo de aluguel social;
- Emenda nº 11, de autoria do Deputado Pedro Fernandes: propõe requisitos de qualificação pessoal e verificação da situação econômico-financeira do potencial beneficiário;



SF/17354.41984-74

Página: 6/30 07/03/2017 14:31:05

8ff039209a893f48dcb15644c99e63531641ea2





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora ANA AMÉLIA

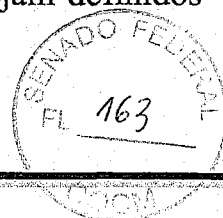
- Emenda nº 12, de autoria do Senador José Pimentel: possibilita a cumulação do benefício com outros concedidos nas esferas estadual, distrital e municipal e também com descontos habitacionais concedidos com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;
- Emenda nº 13, de autoria do Senador José Pimentel: aumenta o limite da renda familiar dos potenciais beneficiários para três salários mínimos;
- Emenda nº 14, de autoria do Senador José Pimentel: inclui previsão expressa de que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir programas específicos com finalidades complementares;
- Emenda nº 15, de autoria do Senador José Pimentel: preconiza que a gestão do Programa, que compete ao Ministério das Cidades, será feita com observância das orientações e recomendações do Conselho das Cidades;
- Emenda nº 16, de autoria do Deputado Raimundo Gomes de Matos: define que os recursos do Programa serão aplicados preferencialmente em Municípios localizados em áreas endêmicas de doença de Chagas;
- Emenda nº 17, de autoria do Deputado Heitor Schuch: inclui entre os beneficiários preferenciais do Programa os grupos familiares cujo responsável pela subsistência seja mulher;
- Emenda nº 18, de autoria do Deputado Heitor Schuch: veda a vinculação da aprovação do crédito do Programa ao cumprimento de exigências não previstas em contratos de financiamento similares ou à aquisição de outro produto bancário pelo beneficiário;
- Emenda nº 19, de autoria do Deputado Heitor Schuch: impede que outros requisitos para a participação no Programa sejam definidos pelo Poder Executivo em regulamento;



SF/17354.41984-74

Página: 7/30 07/03/2017 14:31:05

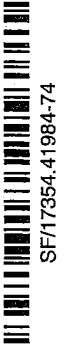
8ff0f39209a893f48dcb15644c99e63531641ea2





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora ANA AMÉLIA

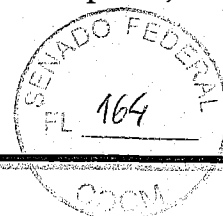
- Emenda nº 20, de autoria do Deputado Danilo Cabral: fixa em 5,5% o valor máximo dos juros a serem cobrados na operacionalização do Programa;
- Emenda nº 21, de autoria do Deputado Danilo Cabral: inclui entre os beneficiários preferenciais do Programa os grupos familiares que perderam a moradia em razão de desastre natural;
- Emenda nº 22, de autoria do Deputado João Fernando Coutinho: determina que o crédito concedido ao beneficiário ficará disponível por até um ano a partir da emissão do Cartão Reforma;
- Emenda nº 23, de autoria do Deputado João Fernando Coutinho: inclui as despesas com mão de obra entre aquelas passíveis de serem custeadas com o Cartão Reforma;
- Emenda nº 24, de autoria do Deputado João Fernando Coutinho: aumenta o limite da renda familiar dos potenciais beneficiários para três salários mínimos;
- Emenda nº 25, de autoria do Deputado Afonso Florence: determina que a execução do Programa não comprometerá os recursos para outros programas habitacionais, nem os demais investimentos do governo federal;
- Emenda nº 26, de autoria do Deputado Afonso Florence: exclui a assistência técnica e os custos operacionais das despesas a serem pagas com recursos destinados ao Programa;
- Emenda nº 27, de autoria do Deputado Fábio Mitidieri: estipula que as vítimas de catástrofes naturais estarão sujeitas a modalidade abreviada de concessão de benefício;
- Emenda nº 28, de autoria do Deputado Otavio Leite, da Deputada Mara Gabrilli e do Deputado Eduardo Barbosa: inclui a aquisição de equipamentos de acessibilidade em geral, mobiliário adaptado, ou



SF/17354.41984-74

Página: 8/30 07/03/2017 14:31:05

8ff0f99209a893f48dcb15644c99e63531641ea2





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora ANA AMÉLIA

produto de tecnologia assistida entre os itens que podem ser adquiridos com recursos do Cartão Reforma;

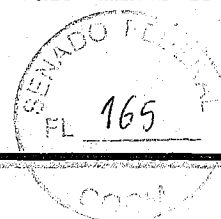
- Emenda nº 29, de autoria do Deputado Afonso Florence: mesmo teor da Emenda nº 1, de autoria da Senadora Gleisi Hoffmann;
- Emenda nº 30, de autoria do Deputado Afonso Florence: atribui ao Ministério das Cidades a competência para fornecer assistência técnica e cobrir os custos operacionais do Programa;
- Emenda nº 31, de autoria do Deputado Afonso Florence: retira do Poder Executivo a responsabilidade por estabelecer as parcelas de recursos destinadas a cada atividade do Programa;
- Emenda nº 32, de autoria do Deputado Pedro Uczai: inclui entre os beneficiários preferenciais do Programa os grupos familiares atendidos pelo Programa Bolsa Família;
- Emenda nº 33, de autoria do Deputado Pedro Uczai: inclui a aquisição de painéis fotovoltaicos e demais equipamentos necessários à geração de energia solar entre os itens que podem ser adquiridos com recursos do Cartão Reforma
- Emenda nº 34, de autoria do Deputado Pedro Uczai: destina no mínimo 20% dos recursos do Programa para atender às famílias que residem nas áreas rurais;
- Emenda nº 35, de autoria do Deputado Bebeto: inclui entre os beneficiários preferenciais do Programa os grupos familiares que tenham perdido sua moradia em razão de desastre natural, ou que foram desabrigadas por residirem em áreas de risco ou insalubres;
- Emenda nº 36, de autoria do Deputado Bebeto: aumenta o limite da renda familiar dos potenciais beneficiários para R\$ 3.600,00;
- Emenda nº 37, de autoria do Deputado Bebeto: fixa o valor máximo do benefício em R\$ 5.000,00;



SF/17354.41984-74

Página: 9/30 07/03/2017 14:31:05

8f0139209a893f48dcb15644c99e63531641ea2





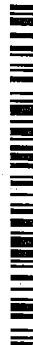
SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora ANA AMÉLIA

- Emenda nº 38, de autoria do Deputado Bebeto: veda a cobrança de juros na operacionalização do Programa;
- Emenda nº 39, de autoria do Deputado Bebeto: estipula que terão prioridade ao atendimento pelo Programa os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que complementarem a subvenção econômica a ser concedida;
- Emenda nº 40, de autoria do Deputado Bebeto: define como prioridade do Programa as obras de esgotamento sanitário, tanto em imóveis urbanos como rurais;
- Emenda nº 41, de autoria do Deputado Bebeto: mesmo teor da Emenda nº 17, de autoria do Deputado Heitor Schuch; e
- Emenda nº 42, de autoria do Deputado Danilo Cabral: fixa o valor máximo do benefício em 5% do valor máximo do imóvel financiado pelo Programa Minha Casa, Minha Vida.

Para debater a matéria com representantes do governo, do Agente Operador do Programa, dos Municípios, das indústrias de construção e de materiais de construção, de Estado e Município bem sucedidos na implantação de iniciativas semelhantes, bem como dos movimentos sociais, esta Comissão realizou duas **audiências públicas**.

A primeira audiência pública, realizada em 14 de fevereiro de 2017, contou com a participação dos seguintes convidados:

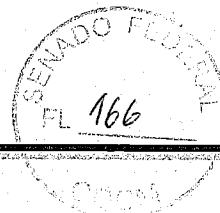
- Álvaro César Lourenço, Diretor do Departamento de Melhoria Habitacional da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades;
- Luiz Antônio Stival Milhomens, Presidente da Agência Goiana de Habitação – AGEHAB;
- Bruno Soares Reis, Vice-Prefeito de Salvador/BA;



SF/17354.41984-74

Página: 10/30 07/03/2017 14:31:05

8ff0f39209a893f48dcb15644c99e63531641ea2





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora ANA AMÉLIA

- Luís Fernando Melo Mendes, economista da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC; e
- André Alencar, consultor da Confederação Nacional dos Municípios – CNM.

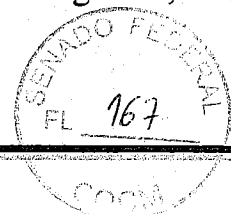
A segunda audiência pública, realizada em 15 de fevereiro de 2017, contou com a participação dos seguintes convidados:

- Fabiana Rodopoulos, Subchefe Adjunta de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil;
- Roberto Barreto, Diretor Executivo de Serviços de Governo da Caixa Econômica Federal;
- Arley Rodrigues, Diretor de Gestão Tributária para o Varejo da Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção – ANAMACO; e
- Nelson Saule Júnior, Representante do Fórum Nacional pela Reforma Urbana.

O prazo de vigência, que inicialmente terminaria em 18 de fevereiro de 2017, foi prorrogado por mais sessenta dias. Desse modo, a vigência da MPV nº 751, de 2016, se encerra em 19 de abril de 2017. A partir de 4 de fevereiro de 2017, a matéria passou a tramitar em regime de urgência.

II – ANÁLISE

Nos termos do § 9º do art. 62 da Constituição Federal, cabe a esta Comissão Mista examinar a MPV nº 751, de 2016, e sobre ela emitir parecer. Após isso, a matéria será apreciada, em sessão separada, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. Os §§ 1º a 4º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional (CN), por sua vez, atribuem a esta Comissão competência para manifestar-se sobre os requisitos constitucionais, inclusive quanto aos pressupostos de relevância e urgência,





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora ANA AMÉLIA

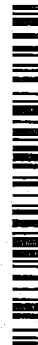
sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira e sobre o mérito da proposição em análise.

No que tange à análise da **constitucionalidade formal**, a MPV nº 751, de 2016, busca enfrentar o déficit habitacional qualitativo, por meio de incentivo à melhoria da qualidade das residências, com foco na população de baixa renda. Ao instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, no aspecto da habitação, materializa competência material da União (CF, art. 21, inciso XX) e, ao *promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico*, insere-se nas competências materiais comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 23, inciso IX).

Além disso, a matéria não consta da lista de vedações materiais à edição de Medida Provisória, prevista no § 1º do art. 62. Também não interfere nos temas de competência exclusiva do Congresso Nacional (CF, art. 49) ou de qualquer das Casas (CF, arts. 51 e 52). Cumpre ressaltar, ainda, que a MPV nº 751, de 2016, foi editada pelo Presidente da República com observância dos requisitos formais e materiais constantes do art. 62 da Constituição Federal.

No que respeita à **constitucionalidade material**, entendemos que não há afronta a nenhum princípio ou direito fundamental consagrado no texto constitucional. Ademais, a MPV nº 751, de 2016, contribui para promover a dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil (CF, art. 1º, inciso III), bem como para erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais, objetivos fundamentais do Estado brasileiro (CF, art. 3º, inciso III). Ademais, a Medida Provisória mostra-se sintonizada com as prescrições do Capítulo II do Título VII da Constituição Federal, dedicado à Política Urbana.

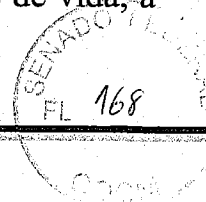
Não vislumbramos também a presença de vícios em relação ao atendimento dos **pressupostos constitucionais de relevância e urgência**. Tendo em vista a evidente necessidade de combate ao déficit habitacional qualitativo no Brasil, consideramos que os recursos do Cartão Reforma precisam chegar o mais brevemente possível aos beneficiários finais. De fato, a forte relação entre, de um lado, as condições de habitabilidade, salubridade e segurança das residências e, de outro, a qualidade de vida, a



SF/17354.41984-74

Página: 12/30 07/03/2017 14:31:05

8ff0f39209a893f48dcb15644c99e63531641ea2





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora ANA AMÉLIA

saúde e a educação das pessoas, bem como a inexistência, até o momento, de políticas públicas aptas a enfrentar esse problema e o potencial econômico do Programa parecem justificar fartamente sua implementação urgente. Entendemos, portanto, que essa relevante medida terá importante impacto econômico e elevado alcance social.

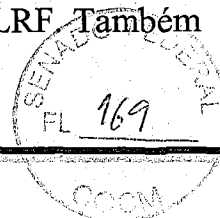
Os requisitos de **juridicidade** também são atendidos, tendo em vista que: *i)* o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via Medida Provisória, com força de lei) é adequado; *ii)* a matéria inova o ordenamento jurídico; *iii)* a norma possui o atributo da generalidade; e *iv)* é compatível com o ordenamento legal vigente e com os princípios gerais do Direito.

Quanto à **regimentalidade**, a MPV nº 751, de 2016, foi editada pelo Presidente da República em 9 de novembro de 2016 e encaminhada ao Congresso Nacional no mesmo dia, por meio da Mensagem nº 603, de 2016, fazendo-se acompanhar pela Exposição de Motivos (EM) nº 19/2016, do Ministério das Cidades, conforme determina o § 1º do art. 2º da Resolução CN nº 1, de 2002. A norma foi publicada no Diário Oficial da União em 10 de novembro de 2016.

Quanto à **técnica legislativa**, a Medida Provisória mostra-se em conformidade ao que determina a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

No que se refere à **adequação orçamentária e financeira**, embora a MPV nº 751, de 2016, crie política pública onerosa, o regime jurídico adotado para o Cartão Reforma reduz o impacto sobre o resultado fiscal do Governo Federal. A norma não cria direito cogente, acessível a todos os que preencham as condições de aptidão; apenas prevê a política por lei específica, em cumprimento ao que estabelecem o art. 19 da Lei nº 4.320, de 1964, e o *caput* do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A execução restará condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira.

Nesses termos, a MPV nº 751, de 2016, constitui ato autorizativo de despesas posteriores, de natureza eletiva, não obrigatória, dispensando o rigor do tratamento preceituado no art. 17 da LRF. Também





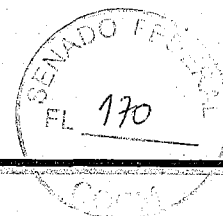
SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora ANA AMÉLIA

não identificamos, no cotejo com as leis do sistema constitucional orçamentário, qualquer colisão da Medida Provisória com os objetivos, diretrizes e metas fixados no Plano Plurianual – PPA vigente, com as metas e prioridades apontadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO em vigor, ou com qualquer dos seus princípios. Considera-se, pois, que a aprovação da MPV nº 751, de 2016, não compromete o equilíbrio orçamentário e financeiro preconizado na legislação de Direito Financeiro, e encontra respaldo nos objetivos, diretrizes, metas e prioridades expressas.

Quanto ao **mérito**, uma questão preliminar merece ser abordada. Durante os debates travados na Comissão, surgiu a legítima preocupação com a regularização fundiária das residências que receberão os recursos do Programa Cartão Reforma. Consideramos, no entanto, que já existe legislação em vigor sobre esse assunto, além do debate trazido ao Congresso Nacional pela edição da MPV nº 759, de 2016, que trata do tema de maneira exaustiva. Embora sejam correlatos, trata-se de dois temas que não podem ser confundidos, sob pena de atrasar ainda mais a concessão do benefício social previsto na MPV nº 751, de 2016. Entendemos, portanto, que o importante tema da regularização fundiária deve ser tratado no âmbito da MPV nº 759, de 2016, sendo suficiente, para os efeitos da MPV nº 751, de 2016, a menção a *áreas regularizadas ou passíveis de regularização, na forma da Lei*, feita no inciso II do art. 7º do Projeto de Lei de Conversão adiante apresentado.

Não temos dúvida quanto ao mérito da matéria veiculada na MPV nº 751, de 2016. A iniciativa vem, em boa hora, enfrentar o déficit habitacional qualitativo, associado a condições precárias de habitabilidade, salubridade e segurança das moradias, que é caracterizado, por exemplo, pelo adensamento domiciliar excessivo, pela falta de banheiro exclusivo e esgotamento sanitário e pela ausência de cobertura adequada nas residências. Reduzir o déficit habitacional qualitativo significa, neste sentido, promover a saúde e melhorar a qualidade de vida das pessoas, com reflexos positivos, inclusive, na educação.

Passamos agora à análise das emendas apresentadas. Faremos separadamente a apresentação das razões da rejeição ou acatamento parcial ou integral de cada emenda.

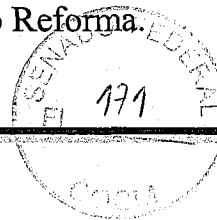




SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora ANA AMÉLIA

Emendas **rejeitadas**:

- Emendas nºs 2, 21, 27 e 35 – a sistemática de destinação de recursos para a população atingida por catástrofes naturais e para a recuperação de áreas atingidas por desastres é estabelecida pela Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, e segue diretrizes e critérios distintos daqueles adotados pelo Programa Cartão Reforma. Desse modo, entendemos que a questão levantada nessas emendas já recebe tratamento específico no ordenamento jurídico nacional.
- Emendas nºs 18, 20 e 38 – as emendas partem do pressuposto de que o Programa estabelece uma concessão de crédito ou empréstimo. As sugestões carecem de sentido, tendo em vista que o Cartão Reforma trata de transferência de recursos da União aos beneficiários, sem contraprestação financeira por parte destes.
- Emendas nºs 4, 9 e 23 – segundo o modelo adotado (autoconstrução), a mão de obra constitui a contrapartida do beneficiário pela concessão do benefício. Estender a destinação da subvenção econômica para essas despesas aumentaria demasiadamente o custo do Programa e, por conseguinte, reduziria o número de beneficiários alcançados.
- Emenda nº 5 – para a execução do Programa, é importante que haja a centralização da operacionalização financeira do Programa em uma única instituição financeira. Essa centralização já é adotada em diversos outros programas sociais, como o Bolsa Família, por exemplo.
- Emenda nº 7 – o objetivo do Programa é melhorar as condições de habitabilidade, salubridade e segurança no interior das residências das famílias mais carentes. Estender a possibilidade de uso dos recursos para as áreas comuns de condomínios não se coaduna com as diretrizes e as finalidades do Cartão Reforma.
- Emenda nº 8 – o objetivo do Programa é enfrentar o déficit habitacional qualitativo. Estender o uso do benefício para imóveis comerciais não se coaduna com a finalidade do Cartão Reforma.





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora ANA AMÉLIA

- Emenda nº 10 – a emenda introduz assunto diverso do tema originalmente tratado na MPV nº 751, de 2016. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 5.127, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se pela vedação ao acatamento de emendas parlamentares que não tenham pertinência temática com a norma.
- Emenda nº 16 – consideramos que o corte de renda preconizado na Lei em análise já contempla o critério proposto, de priorização de Municípios localizados em áreas endêmicas de doença de Chagas.
- Emenda nº 19 – entendemos que o Poder Executivo deve conservar a competência para definir outros requisitos para a participação no Programa, segundo as competências constitucional e legalmente estabelecidas, bem como em observância ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes.
- Emendas nºs 25 e 31 – a definição do volume de recursos que caberá a cada política pública é matéria reservada à Lei Orçamentária Anual.
- Emenda nº 26 – a assistência técnica e a operacionalização do Programa geram despesas que precisam ser cobertas. Excluir essas despesas dos recursos destinados ao Programa seria uma medida apenas figurativa, pois elas teriam de ser pagas em outra rubrica do orçamento.
- Emenda nº 30 – acreditamos que a assistência técnica será mais bem prestada pelo ente federado que se encontra mais próximo à intervenção efetiva da política pública, no caso, o Município. Além disso, as despesas operacionais do Programa correrão às custas do orçamento do Ministério das Cidades. Desse modo, entendemos que a medida não trará nenhum benefício prático para a implementação do Programa.
- Emenda nº 32 – embora tenham público alvo semelhante, as finalidades do Programa Cartão Reforma e do Programa Bolsa Família são distintas, atendendo a diretrizes e objetivos específicos.



SF/17354.41984-74

Página: 16/30 07/03/2017 14:31:05

8ff0f39209a893f48dcb15644c99e63531641ea2

