

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 2.054, DE 2015

Dispõe sobre os parâmetros de priorização no processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e da outras providências.

Autor: Deputado LUIZ CARLOS HAULY

Relator: Deputado ANGELIM

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 2.054, de 2015, pretende vedar a seleção de beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), criado pela Lei nº 11.977, de 2009, por meio de sorteio. A proposição estabelece que a seleção deverá observar, estritamente, a ordem de inscrição nos cadastros habitacionais do Distrito Federal, Estados ou Municípios, ou no cadastro habitacional da entidade organizadora proponente quando se tratar de operações realizadas por meio da transferência de recursos ao Fundo de Desenvolvimento Social-FDS.

Segundo o autor da proposta, a seleção de beneficiários do Programa por meio de sorteio deve ser evitada porque essa prática vai de encontro ao objetivo do Programa de priorizar as famílias de baixa renda em situação de maior vulnerabilidade social, podendo, além disso, ensejar favorecimento pessoal de candidatos inscritos, em detrimento de outros, sob influência ou determinação de relacionamentos pessoais.

O Projeto está sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposta.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Primeiramente, é preciso destacar que o processo de seleção de beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida sofreu significativas modificações no ano de 2017, de modo que a realidade vigente à época da proposição do PL nº 2.054, de 2015, é diferente da atual.

É importante compreender esse contexto, pois ele torna compreensíveis as preocupações que motivaram o ilustre Deputado Luiz Carlos Hauly a propor o projeto de lei em apreço.

Com efeito, em 2016, foi publicada portaria do Ministério das Cidades, a Portaria nº 163, de 2016, que instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH) e aprovou o Manual de Instruções para seleção de Beneficiários do Programa Nacional de Habitação Urbana. O efeito prático dessa portaria foi concentrar no Poder Executivo Federal todos os procedimentos de enquadramento, priorização e seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida. A partir das novas regras, os Estados e Municípios ficam responsáveis apenas por realizar os cadastros dos interessados em participar do Programa e por enviá-los ao SNCH. Após esse envio, é possível consultar no sistema a situação das famílias inscritas, as quais terão seus critérios de qualificação e priorização verificados e validados para, então, participarem dos sorteios.

Antes da Portaria nº 163, de 2016, os municípios eram responsáveis por realizar todos os procedimentos de qualificação,

hierarquização e seleção dos beneficiários ao Programa, devendo a Caixa Econômica Federal, em determinadas situações previstas em regulamento, verificar o enquadramento de famílias aos critérios de participação. O Ministério das Cidades não aplicava procedimentos de verificação e validação dos procedimentos de qualificação, hierarquização e seleção de beneficiários realizados pelos Municípios. Observa-se, portanto, que o controle do Poder Público Federal sobre o processo de seleção dos beneficiários era pouco relevante, o que ensejou a consumação de diversas irregularidades.

Isso é que aponta relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), da Controladora Geral da União e ações do Ministério Público Federal (MPF). O TCU, em 2010, realizou auditoria na Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e na Caixa Econômica Federal, com o objetivo de verificar a compatibilidade da renda de cada beneficiário com a modalidade de financiamento contratada, bem como a conformidade da aplicação de critérios e procedimentos para a seleção dos beneficiários.

O Relatório de Auditoria apontou diversas irregularidades no processo de seleção de beneficiários, tais como:

- a) indícios de enquadramento indevido de pessoas físicas como beneficiárias do Programa Minha Casa, Minha Vida;
- b) indícios de enquadramento de beneficiários em faixa de renda menor que a devida; e
- c) inexistência de procedimentos e rotinas no Ministério das Cidades e na Caixa Econômica Federal para verificar a conformidade de aplicação dos critérios de hierarquização, a conformidade da seleção de beneficiários pelos Municípios e a transparência do processo.

Essas constatações motivaram a prolação do Acórdão nº 2.988/2011-TCU-Plenário com determinação ao Ministério das Cidades para que estabelecesse procedimentos com vistas à comprovação, pelos Municípios, da correta aplicação de critérios de qualificação e hierarquização dos beneficiários. Os procedimentos deveriam verificar ainda a observância do

princípio da publicidade na seleção de beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Além dessa determinação, foi recomendado ao Ministério das Cidades que avaliasse a possibilidade de incluir, nas fiscalizações municipais selecionadas mediante sorteio, a verificação do cumprimento das regras de qualificação e hierarquização de beneficiários ao Programa Minha Casa, Minha Vida, bem como a verificação do princípio da publicidade na seleção de beneficiários.

A CGU, em ação de controle realizada com a finalidade de avaliar a efetiva aplicação dos recursos na produção de unidades habitacionais para o PMCMV¹, também constatou fragilidades no processo de seleção de beneficiários. O Relatório divulgado em novembro de 2016 destacou que foram encontradas fragilidades na aplicação de critérios de hierarquização e de transparência na seleção de beneficiários, por parte das Prefeituras.

O Ministério Público Federal, por meio de Grupo de Trabalho (Grupo de Trabalho Intercameral Habitação de Interesse Social - formado pelas Câmaras de Coordenação e Revisão - CCR do MPF de Direitos Sociais e Atos Administrativos em geral - 1CCR, do Consumidor e Ordem Econômica - 3CCR e de Combate à Corrupção 5CCR; e pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão -PFDC), identificou aproximadamente 5.930 (cinco mil novecentos e trinta) procedimentos investigatórios, inquéritos civis e ações judiciais em andamento, decorrentes de fraudes ou impropriedades da seleção de beneficiários do PMCMV, em todo o País.

O coordenador do Grupo de Trabalho, procurador da República Edilson Vitorelli, em notícia veiculada na mídia², explicou que, entre as constatações realizadas, observavam-se que muitos sorteios eram realizados próximos às eleições e em grandes eventos públicos, com índole claramente eleitoral.

¹ RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO Nº 65 - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR (PPA 2011/2015). Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/public/relatorio/consultar.jsf?rel=9141>

² <http://www.mpf.mp.br/pgj/noticias-pgr/minha-casa-minha-vida-atuacao-do-mpf-resulta-em-criacao-de-cadastro-nacional-do-programa>

O documento “Recomendação 01/2016³”, do Grupo de Trabalho mencionado, traz as seguintes observações:

- a) os mais de cinco mil procedimentos investigatórios demonstram que as deficiências na seleção do público atendido pelo PMCMV não caracterizam problemas locais e esporádicos, mas sim um defeito estrutural do Programa;
- b) a inexistência de um cadastro nacional de beneficiários potencializa as oportunidades de fraude ao programa, tendo em vista que impossibilita a adequada fiscalização da União sobre as atividades de execução do procedimento de seleção, conduzido pelos Municípios; e
- c) a inexistência de cadastro nacional transformou os sorteios de unidades habitacionais em atos de cunho político-eleitoral, que não atendem os requisitos mínimos de impessoalidade da gestão pública.

Diante dessas constatações, o MPF resolveu, por unanimidade dos membros do Grupo de Trabalho “Habitação de Interesse Social”, recomendar ao Ministro das Cidades que se abstivesse de autorizar a contratação de novos empreendimentos habitacionais vinculados à Fase 3 do Programa Minha Casa, Minha Vida até que fosse implementado um cadastro nacional de candidatos ao recebimento de unidades habitacionais e de pessoas beneficiadas pelo Programa, o qual deverá atender aos requisitos da Lei nº 12.527, de 2011, que regula o acesso a informação no setor público, e ser plenamente auditável por órgãos independentes, bem como permitir o sorteio eletrônico de contemplados.

Foi recomendado também que o Ministério das Cidades editasse ato normativo que regulamentasse a operação do cadastro nacional pelos municípios, determinando seu preenchimento, observância e realização de sorteio exclusivamente por meio eletrônico, assegurada a ampla publicidade das informações e transparência dos critérios de priorização adotados, tanto no âmbito nacional, quanto localmente, pelos Municípios executores do Programa.

³ Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/recomendacao-minha-casa-minha-vida>

Observa-se, portanto, que o ilustre autor do PL nº 2.054, de 2015, tinha plenas razões para se preocupar com o processo de seleção de beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida e tinha razões também para vedar a aplicação de sorteio, haja vista que ele era usado de forma irregular, sem a transparência, a publicidade e a impessoalidade exigidas, como bem destacou o MPF, o TCU e a CGU.

Atualmente, no entanto, parece ter ocorrido avanço nessa questão. O MPF considera extremamente positiva a criação do Sistema Nacional de Cadastro Habitacional, pois o sorteio passará a ser feito por sistema eletrônico entre os beneficiários que estão automaticamente priorizados. Então “não existe a possibilidade de priorização indevida nem de transformar o sorteio em um evento político-eleitoral”, ressalta o Procurador coordenador do Grupo de Trabalho.

O Procurador sublinha, como vantagens do SNCH, a centralização e uniformização dos cadastros feitos pelos municípios e o sorteio automático dos beneficiários, que possibilitam a pesquisa e o cruzamento de dados para identificar irregularidades. Além disso, o sistema permite a consulta pública a qualquer cidadão, o que facilita o controle social do programa e vai ao encontro da Lei de Transparência. Conforme notícia veiculada pelo MPF, o sistema traz objetividade, transparência e publicidade. “É possível saber, por exemplo, os nomes das pessoas beneficiadas pelo programa em qualquer lugar do Brasil e acompanhar o seu próprio cadastro”.

Diante dessa nova realidade, simplesmente vedar a aplicação de sorteio não parece ser a solução mais adequada para promover melhorias no processo de seleção de beneficiários. O sorteio, se corretamente realizado, tem a vantagem da impessoalidade e parcialidade na escolha de potenciais beneficiários que, em tese, possuem a mesma necessidade e urgência de atendimento. A ordem de chegada, no entanto, além da corrupção e manipulação da lista, está sujeita também a outras interferências que podem prejudicar o processo. Isso porque, questões como deficiência de publicação e divulgação do Programa e dificuldades de transporte e locomoção de potenciais beneficiários aos locais de inscrição podem inviabilizar a formação

de uma fila justa, ou seja, uma fila em que todos os interessados em dela participar saibam de sua existência e tenham condições de ter acesso a ela.

Nesse passo, entendo mais adequado sedimentar em norma geral, mais especificamente na Lei nº 11.977, de 2009, as principais modificações realizadas pelo Ministério das Cidades no processo de seleção de beneficiários. Modificações essas que se foram originadas de recomendações e determinações de importantes órgão federais de controle, fiscalização e defesa do interesse público, como o TCU e o Ministério Público Federal.

Assim, ao modificar a Lei nº 11.977, de 2009, ela passaria a prever a necessidade de cadastro nacional de candidatos ao Programa Minha Casa, Minha Vida. O cadastro nacional deverá concentrar e organizar os cadastros estaduais e municipais, além de realizar o processo de enquadramento e seleção de famílias, tudo com a devida publicidade e transparência.

Entendo que a forma de seleção, se por sorteio ou por ordem de chegada, deve ficar a critério do Poder Executivo Federal, consoante regulamento, haja vista que a diversidade de casos concretos pode ensejar a aplicação de um ou outro método de seleção para se garantir maior imparcialidade e justiça. Entendo pertinente também garantir que beneficiários enquadrados em situação de extrema vulnerabilidade sejam dispensados de processos de seleção, sejam eles sorteio ou aferição de ordem de chegada. A essas famílias deve ser dado tratamento diferenciado, a fim de que sejam prioritariamente atendidas.

Tratam-se de famílias advindas de situação de emergência ou estado de calamidade pública, famílias vinculadas a intervenções no âmbito de programas nacionais de desenvolvimento, como o Programa de Aceleração do crescimento, que demandarem reassentamento, em virtude de residirem nas áreas de intervenção, que tiverem que ser realocadas ou reassentadas; e famílias residentes em áreas de risco, insalubres, que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento ou em decorrência de qualquer desastre natural.

Diante de todo o exposto, voto pela **aprovação** do PL nº 2.054, de 2015, na forma do **substitutivo** anexo.

Sala da Comissão, em 28 de junho de 2017.

Deputado ANGELIM
Relator

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.054, DE 2015

Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, para dispor sobre o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH) e sobre processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:

“Art. 3º-A A União, nos termos de regulamento do Poder Executivo, organizará e manterá o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH), de forma articulada com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 1º Incumbe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios fornecer ao órgão federal responsável pela coordenação do SNCH os cadastros com todas as informações necessárias sobre os potenciais beneficiários do PMCMV, na forma e na periodicidade estabelecidas em regulamento.

§ 2º o processo de enquadramento e seleção de famílias beneficiárias do PMCMV se dará exclusivamente no âmbito do SNCH, ao qual deverá ser dada ampla publicidade e transparência, na forma estabelecida em regulamento.

§ 3º Ficam dispensados da aplicação de critérios de priorização e processos de seleção as famílias enquadradas na hipótese prevista no inciso III do caput do art. 3º, bem como as famílias advindas de situação de emergência ou estado de calamidade pública e as famílias reassentadas em virtude de intervenções no âmbito de programas nacionais de desenvolvimento.

§ 4º Regulamento estabelecerá a forma de indicação das famílias de que trata o § 3º deste artigo e outras hipóteses de dispensa da aplicação de critérios de priorização e processo de seleção.

§ 5º Os cadastros de que trata o § 1º deste artigo serão gratuitos, devendo os Estados, o Distrito federal e os Municípios garantirem sua divulgação e publicidade, independentemente da publicação no SNCH, bem como assistência técnica aos interessados em participar do PMCMV.”
(NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 28 de junho de 2017.

Deputado ANGELIM

Relator