

MENSAGEM Nº 447

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 62 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória nº 1.070, de 13 de setembro de 2021, que “Institui o Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública - Programa Habite Seguro”.

Brasília, 13 de setembro de 2021.

Brasília, 26 de agosto de 2021.

Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à Sua apreciação proposta de Medida Provisória que visa instituir o Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública - Programa Habite Seguro.

2. Em essência, o Programa proposto atuará como instrumento de promoção do direito de moradia aos profissionais de segurança pública e suas famílias, em observância ao disposto no inciso I do § 1º do art. 5º da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

3. As carreiras de segurança pública caracterizam-se pelo elevado grau de exposição a riscos, exigindo singular especialização e ampla adaptabilidade às circunstâncias de trabalho adversas, muitas vezes em cenários hostis e insalubres. Não por outro motivo, as referidas carreiras são consideradas dentre as mais perigosas, em comparação com as demais profissões, destacadamente levando-se em conta as altas taxas de morbimortalidade, vulnerabilidade biopsicossocial e vitimização dos agentes, em serviço e fora dele. Nesse sentido, resta urgente o aprimoramento de medidas destinadas à criação de melhores condições de habitação, trabalho e promoção de qualidade de vida, com foco, em especial, na redução dos custos decorrentes das externalidades inerentes à vida funcional e social daqueles que atuam na segurança pública.

4. De fato, o exercício da atividade na segurança pública imprime aos profissionais riscos que não se restringem ao seu ambiente de trabalho, visto que tal segmento profissional suporta, inclusive no âmbito de sua esfera particular, os ônus adventícios do encargo de representar o Estado em atividades complexas ligadas à preservação da ordem pública, no mais das vezes em cenários de conflagração, crise ou ruptura institucional. Tais contextos distinguem os integrantes das carreiras de segurança pública das demais carreiras de Estado, principalmente em face do risco à própria vida que ininterruptamente experimentam -- eis que nem mesmo nos momentos de lazer ou em suas residências conseguem eximir-se dos estigmas relacionados à atividade profissional que desempenham.

5. É nesse sentido que se destaca a condição de habitação dos profissionais de segurança pública, que pode ser considerado um fator de superexposição a riscos ainda mais acentuados, em razão da função social que exercem, geralmente reclamada em situações limítrofes de conflito e conflagração. O resultado, por vezes, é o agravamento da hipossuficiência do agente do Estado diante das condições precárias que o cercam em termos de criminalidade acentuada e outras pressões incidentes. Não raro, a

exposição do policial às vicissitudes do meio onde habita conduz à cooptação desses agentes pelo crime organizado, motivo porque é fundamental que o público em apreço seja atendido pelo programa habitacional proposto.

6. O Programa Habite Seguro baseia-se na contratação de cotas de crédito imobiliário com condições e regras específicas destinadas ao público-alvo, além de prever outros benefícios correlatos que possibilitam, ao cabo, o acesso a imóveis com melhores condições de habitabilidade para os profissionais de segurança pública e seus familiares, estes igualmente afetados, direta ou indiretamente, pelos mesmos riscos a que estão submetidos os profissionais abrangidos pela medida ora editada.

7. Por outro prisma, e tendo em conta a condição de vulnerabilidade habitacional de grande parcela dos agentes de segurança pública, sua vitimização não deve ser compreendida apenas a partir de circunstâncias específicas das quais resulte lesão, trauma ou morte, devendo-se vislumbrá-la mais amplamente, sob o enfoque da proteção mínima a ser garantida a tais profissionais no País.

8. Grande parcela da vitimização policial ocorre durante a sua rotina social, não ligada estritamente à rotina operacional, sobretudo atingindo a esfera da vida privada no *locus* de sua moradia e vizinhança, com o agravamento de que a convivência dos agentes em ambientes mais propícios à conflagração e à violência lhes impõe prejuízos extensíveis à sua família e ao desempenho de suas atividades profissionais. Em localidades mais violentas, não é incomum ser proibitivo ao policial deslocar-se com elementos ou equipamentos que o identifiquem como policial, sob pena de que, uma vez identificado, seja gravemente ferido ou mesmo executado pelas mãos do crime.

9. Por isso, a própria legislação pátria já prevê proteção específica à família desses profissionais, a teor do contido na Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, cujo artigo 5º, inciso XXI, define como diretriz da Política Nacional de Segurança e Defesa Social - PNSPDS, dentre outras, o estímulo à criação de mecanismos de proteção dos profissionais de segurança pública e de seus familiares. A mesma Lei nº 13.675, de 2018, que cria o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP e a Política Nacional de Segurança Pública, materializa, em seu conteúdo normativo, no art. 25, inciso VI, a necessidade de se "apoiar e promover o sistema habitacional para os profissionais de segurança pública e defesa social". Tal tema é novamente contemplado no Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, regulamentador da mencionada lei (artigo 6º, inciso VI).

10. Nessa senda, um programa habitacional para os profissionais da segurança pública é uma questão que, além de se mostrar urgente, cumpre o papel de equacionar profunda lacuna pertinente ao desenho de políticas específicas para as categorias que atuam diretamente na esfera da segurança pública. Não se trata, portanto, de estatuir um privilégio, mas, sim, de conferir concretude à legislação pátria vigente. De fato, a necessidade de atenção especial é tal que a legislação regulamentadora do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, a Lei nº 13.756 de 12 de dezembro de 2018, destina, em seu art. 5º, § 1º, inciso I, parte dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, na proporção entre dez e quinze por cento, para aplicação em programas habitacionais em benefício dos profissionais de segurança pública.

11. Pesquisa recente realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) apurou um significativo **déficit** habitacional entre os profissionais das instituições de segurança pública, o que representa um passivo estimado em aproximadamente 158.000 (cento e cinquenta e oito mil) moradias, para aqueles possuidores de remuneração bruta mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais). Considerando

o efetivo total das instituições objeto da pesquisa -- cerca de 629.000 (seiscentos e vinte e nove mil) profissionais-- o déficit sobe para algo em torno de 201.000 (duzentas e uma mil) moradias.

12. Considerando o escopo da política e os dados apresentados, estima-se que no primeiro ano de implementação do Programa podem ser atendidos com concessão de subvenções econômicas cerca de 9.000 (nove mil) beneficiários, o que corresponde a 6% do déficit habitacional total do público-alvo abrangido pela iniciativa.

13. Sob a perspectiva operacional, a proposta encaminhada prevê uma gestão orçamentária sustentável, no que respeita à organização de fontes de recursos e fundos, possuindo o Fundo Nacional de Segurança Pública o papel de subsidiar o presente Programa.

14. Sob tal aspecto, é importante chamar a atenção para o dispositivo contido no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 13.756, de 2018, que estabelece a competência do Ministério da Justiça e Segurança Pública para gerir o FNSP, o qual, nos termos do artigo 3º, possui como fonte recursos as receitas decorrentes da exploração de loteria e outras definidas no dispositivo. O FNSP conta com um conselho gestor que visa garantir a aplicação dos recursos em conformidade com as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e demais diretrizes orçamentárias.

15. Cabe destacar, também, que há a necessidade de contratação de instituição financeira para atuar como agente operador do Programa. Considerando a expertise na temática habitacional, a Caixa Econômica Federal (CAIXA) exercerá esse papel.

16. Ademais, com o fito de adimplir com o previsto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no art. 16 e no art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 125 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, destaca-se que a estimativa de impacto orçamentário e financeiro anual é da ordem R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais) para o exercício de 2021 e de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais) nos exercícios de 2022 e de 2023. Além disso, no que se refere à remuneração do agente operador, que será custeada pela ação 21BQ, no exercício de 2021 a estimativa de impacto orçamentário é de R\$ 992.043,07, no exercício de 2022 de R\$ 3.005.819,88, no exercício de 2023 de R\$ 3.005.819,88 e nos demais exercícios de R\$ 3.005.819,88.

17. Como medida compensatória para implementação do Programa Habite Seguro, conforme o art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, e o art. 126 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, que exigem compensação permanente em casos de criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, haverá a redução, conforme planejamento atual do fundo, de 3 planos orçamentários constantes da ação 21BQ para recepcionar o novo programa. Assim, o que ocorre com a proposta é a alocação de recursos que já seriam direcionados para ações de qualidade de vida do profissional de segurança pública para a implementação do programa Habite Seguro, observando os limites de que trata o parágrafo § 1º do art. 5º da Lei nº 13.756/2018, ou seja, se o programa não for viabilizado, os recursos serão direcionados para outras políticas afetas a essa temática. Dessa forma, a ação 21BQ que será reduzida engloba políticas tais como a realização de capacitações, seminários e demais eventos voltados à temática da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos; a oferta de ferramentas, equipamentos, serviços e disseminação do conhecimento visando a melhoria da segurança pública, e a Capacitação de profissionais de segurança pública voltada ao enfrentamento da criminalidade violenta. Importante reforçar, por fim, que a concessão e continuidade da subvenção só será possível se houver disponibilidade orçamentária e financeira no FNSP.

18. Em 2021, é importante ressaltar que o custeio do agente operador possui adequação orçamentária, uma vez que será executado por meio da ação 21BQ, com dotação já existente na programação. Além disso, para viabilizar o pagamento da subvenção econômica do Programa Habite Seguro nesse exercício, serão remanejados créditos orçamentários da Ação 21BQ- Implementação de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade, a qual já prevê o financiamento de políticas de valorização profissional, incluindo programas habitacionais e de melhoria da qualidade de vida dos profissionais de segurança pública. Ou seja, não haverá aumento de despesa pública ou qualquer imposição de ônus orçamentário para a União além daqueles já previstos na proposta orçamentária de 2021. Ressalta-se, também, que não haverá prejuízos para o alcance das diretrizes de valorização profissional, considerando que a repriorização alocativa já consta do planejamento desta Pasta. Nesse sentido, tanto os valores que irão suportar a implementação do Programa como os custos com o agente operador possuem adequação orçamentária e financeira, estando de acordo com o previsto no inciso II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

19. Destaca-se, ainda, que, para cumprimento do art. 45 da Portaria SOF/ME nº 4.967, 29 de abril de 2021, que estabelece procedimentos e prazos para alterações dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, no exercício de 2021, a serem observados pelos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público da União e pela Defensoria Pública da União, e dá outras providências, foram bloqueadas dotações do Fundo Nacional de Segurança Pública a título de medida compensatória.

20. Ocorre que, por força do inciso VI do artigo 12 da LDO 2021, é necessária a criação de ação específica para fazer face à concessão da subvenção. Nessa toada, resta a necessidade de se abrir, por meio de projeto de lei, crédito especial ao orçamento de 2021, após sua aprovação pelo Congresso Nacional, para inclusão de nova ação orçamentária referente à subvenção econômica que está sendo criada pela proposta de MP em tela, bem como viabilizar o remanejamento dos recursos necessários para seu atendimento, o que possui aderência com os normativos, uma vez que a concessão da subvenção ora proposta se encontra adstrita às disponibilidades orçamentárias e financeiras para implementação do Programa, ou seja, o Habite Seguro só terá termo inicial quando da existência de disponibilidades de recursos para tanto.

21. Por fim, no que se refere aos apontamentos referentes à legislação orçamentária e financeira, destaca-se que as disposições desta Medida Provisória encontram amparo nos arts. 19 e 21 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020.

22. De mais a mais, a perspectiva de submissão da presente MP desencadeou, na Pasta de competência, reflexão acerca de alterações pontuais junto à legislação que trata da temática da habitação que permitirão o aperfeiçoamento na operacionalização e regulamentação de programas habitacionais sob gestão do Ministério do Desenvolvimento Regional, especificadas a seguir.

23. Assim, a proposta encaminhada apresenta alteração proposta para os arts. 9º e 12-A da Lei nº 8.677, de 13 de julho 1993, que dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

24. O que motiva a alteração do art. 9º do referido diploma é, principalmente, o fato da norma ter sido editada em fase anterior à segregação de funções, tal qual conhecemos hoje, dos papéis de agente financeiro e de agente operador de programas custeados por recursos de fundos privados com gestão pública, trazendo em seus incisos atribuições que confundem as competências desses dois atores.

25. Tal proposta de alteração legal busca alinhar as competências da CAIXA, na qualidade de Agente Operador do FDS, com o que já vem sendo praticado nos programas habitacionais há mais de década, clareando e reconhecendo suas responsabilidades entre os atores participantes dos programas habitacionais, inclusive, auxiliando os órgãos de controle e a sociedade nas ações de monitoramento sobre a execução.

26. Já o art. 12-A corrige uma antinomia no texto vigente, em cujo **caput** se afirma que os valores devidos aos cotistas podem ser doados ao FDS, ao tempo que o § 2º afirma que a doação de que trata o **caput** integraria o patrimônio do condomínio de cotistas.

27. Ademais, o **caput** do art. 12-A restringe a doação somente dos valores devidos aos cotistas referentes ao retorno financeiro proporcional aos mútuos concedidos, deixando impossibilitada a hipótese de, caso haja interesse do cotista, fazer a doação dos valores que compõem a própria cota, sendo imperativo, assim, em ambos os casos, propor as alterações redacionais ora incluídas na Medida Provisória em apreço.

28. Nessa esteira, estão sendo alterados também os percentuais do art. 3º, tanto no que se refere à reserva de liquidez do Fundo, que passa a ser menos necessária à medida do resgate e da doação das cotas, quanto à consequente elevação do percentual de recursos passível de aplicação nos programas habitacionais.

29. A proposta também sugere alteração do art. 6º-A, § 17, da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, com o intuito de se ampliar as possibilidades de atuação em relação a unidades habitacionais produzidas em programas habitacionais progressos e que se encontrem sem destinação em razão de retomadas, de paralisação de obras ou mesmo de ausência de indicação de beneficiário, o que gera ônus aos fundos financiadores dos programas habitacionais. Nesse sentido, a alteração pretende fornecer mecanismos para atuação do gestor operacional dos fundos em razão de:

- a) unidade habitacional consolidada em nome do fundo que se encontre sem condição de habitabilidade;
- b) unidade habitacional ociosa em razão de retomada;
- c) unidade habitacional disponível cujo beneficiário não tenha sido indicado conforme regulamentação vigente; e
- d) unidade habitacional de operação pendente de finalização, cuja viabilidade de conclusão reste prejudicada.

30. Ademais, também acresce o inciso III ao § 17 do art. 6º-A, no intuito de inserir o público-alvo do Programa Habite Seguro no rol de públicos prioritários a serem contemplados com a alienação de unidades habitacionais de que trata o § 17.

31. A Medida Provisória proposta também logra crescer o § 4º ao art. 1º da Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, restando ser de interesse do Ministério do Desenvolvimento Regional incluir a locação social dentre as alternativas de solução a serem adotadas para combate ao déficit habitacional do Brasil. Essa avaliação ensejou a inclusão da locação dentre as formas de disponibilização das unidades habitacionais produzidas pelo Programa Casa Verde e Amarela, com fundamento no § 6º, art. 8º, da Lei nº 14.118, de 2021.

32. Essa sistemática supera a compreensão da propriedade do imóvel como possibilidade única de atendimento, e oferece solução de acesso à moradia digna, segura e de qualidade, tanto do

ponto de vista das características da unidade habitacional, sua localização, oferta de infraestrutura, acesso a oportunidades e serviços urbanos, levando-se em conta, ainda, que o benefício pode ser mais adequado a uma situação de hipossuficiência familiar de natureza transitória.

33. A proposta consiste na criação de § 4º no art. 1º da Lei nº 10.188, de 2001, com a finalidade de estabelecer a possibilidade de que o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) possa alienar as unidades habitacionais adquiridas a Estados, Distrito Federal e Municípios para destinação a programas habitacionais de interesse social, dentre eles os programas de locação social, além de permitir a alienação diretamente à pessoa física que constitua público dos programas habitacionais vigentes.

34. Atualmente, no âmbito do programa somente é previsto o atendimento à necessidade de moradia da população de baixa renda sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra. Por considerar como arrendatária apenas a pessoa física, a legislação vigente não permite a utilização dos recursos alocados pela União no Fundo para a contratação de empreendimentos destinados à alienação a entes públicos que porventura desejem operar programas de locação social. Nesse sentido, com o objetivo de viabilizar a possibilidade de implementação de programa voltado à locação social com recursos do FAR, sugere-se inclusão de § 4º no art. 1º da referida lei.

35. Ainda relativamente à Lei nº 10.188, de 2001, propõe-se a revogação de dispositivo que cria a obrigatoriedade de averbação das restrições relativas ao patrimônio de afetação em contratos de alienação de unidades habitacionais produzidas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito dos programas habitacionais do governo federal.

36. Em primeiro lugar, cabe observar que a inclusão das mencionadas restrições em contrato, nos termos do § 4º, seria, por si só, medida suficiente para conferir a desejável segurança jurídica que a Lei nº 10.188, de 2001, busca resguardar. Tal percepção é, inclusive, chancelada pelo órgão de assessoramento jurídico do Gestor Operacional do fundo, em manifestações pregressas enviadas à Secretaria Nacional de Habitação.

37. Além disso, tem-se conhecimento de que a averbação de afetação tem acrescido custos adicionais às despesas cartorárias de registro do contrato, a variar conforme a localidade. Ocorre que os marcos normativos que regem os programas habitacionais do governo federal, têm imposto aos cartórios custos diferenciados às operações de aquisição ou produção das moradias por eles fomentadas.

38. Desse modo, a necessidade da averbação das restrições atinentes aos bens e direitos integrantes do patrimônio do FAR, com a respectiva cobrança pelos cartórios para seu registro, restam contraditórias com a perspectiva de redução das custas cartorárias previstas no marco normativo dos programas habitacionais. Assim, observada sua prescindibilidade e, mais ainda, o ônus que a medida representa aos programas habitacionais do governo federal e aos seus beneficiários, propõe-se a revogação do dispositivo em comento.

39. Por fim, o ato ora proposto caracteriza-se como relevante e urgente levando-se em conta as peculiaridades da atividade dos profissionais de segurança pública, justificando-se a relevância no encaminhamento de Medida Provisória a necessidade atendimento imediato do contingente de profissionais de segurança que sofrem com problemas de moradia em locais violentos e inadequados ao bom desempenho das atribuições dos cargos de segurança pública que ocupam.

40. Quanto à urgência, justifica-se o encaminhamento da Medida proposta diante da ausência de implementação do inciso I do § 1º do art. 5º da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, a despeito

da expressão previsão de estabelecimento de Programa de moradia para profissionais da segurança pública.

41. Portanto, a edição de Medida Provisória destinada à criação do Programa Habite Seguro deve ser encaminhada de pronto, para que os seus resultados logo sejam validados, para fins de implementação de relevante política pública voltada a atender as necessidades habitacionais apontadas para as carreiras mencionadas, entendendo-se que o alcance social do ato aqui apresentado, associado aos demais aspectos mencionados quanto à sua relevância e urgência, atestam o atendimento dos requisitos previstos no art. 62 da Constituição e no Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.

42. Essas são, Senhor Presidente, as razões que fundamentam a proposta que ora submetemos à Sua elevada consideração.

Respeitosamente,

Assinado por: Anderson Gustavo Torres, Paulo Roberto Nunes Guedes, Rogério Simonetti Marinho