

# COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

## PROJETO DE LEI Nº 2.668, DE 2023

Cria o Programa Cartão Habitar Melhor e dá outras providências.

**Autora:** Deputada ROGÉRIA SANTOS

**Relator:** Deputado ICARO DE VALMIR

### I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe pretende autorizar o Poder Executivo a criar o Programa Cartão Habitar Melhor, que tem por finalidade “concessão de subvenção econômica para aquisição de materiais de construção, destinada à reforma, à ampliação ou à conclusão de unidades habitacionais dos grupos familiares contemplados, incluídos o fornecimento de assistência técnica e os custos operacionais do Programa que estejam a cargo da União.”

Nesse contexto, a subvenção será concedida com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, observada a disponibilidade orçamentária e financeira. Pode-se conceder a subvenção mais de uma vez, desde que não ultrapassado valor máximo estipulado pelo Poder Executivo. O subsídio não poderá ser cumulado com outros concedidos no âmbito de programas habitacionais da União, com exceção dos concedidos há mais de dez anos, a partir do cadastro no Programa Cartão Habitar Melhor.

Ainda, a proposição autoriza que a subvenção seja empregada na aquisição de materiais de construção destinados à promoção da acessibilidade de pessoas com deficiência. Limita-se a 15% a destinação dos recursos à assistência técnica.



A gestão do Programa é atribuída ao Ministério das Cidades, inclusive controle gerencial, e à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa. Os entes federativos subnacionais poderão complementar a subvenção econômica, mediante aportes financeiros, incentivos fiscais e fornecimento de bens e serviços economicamente mensuráveis.

Podem participar do programa as pessoas físicas maiores de dezoito anos que sejam proprietários, possuidores ou detentores de imóvel residencial em áreas regularizadas ou passíveis de regularização, excluído o ocupante de imóvel cedido ou alugado, com renda de até três salários mínimos e que se enquadre em alguma das seguintes hipóteses: a) que a responsável pela subsistência do grupo familiar seja mulher; b) que a beneficiária seja mulher vítima de violência doméstica; c) que o beneficiário seja pessoa com deficiência, conforme a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015; d) que seja pessoa idosa, conforme a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003; e) que sejam mulheres gestantes e parturientes; f) que sejam jovens maiores de 18 anos, não adotados que sejam egressos de instituições de acolhimento familiar; e g) que sejam famílias com inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

Nesse quadro, são estabelecidas regras para a operacionalização do programa, inclusive com a previsão de regime de colaboração com os órgãos competentes dos entes apoiadores, e previsão de que o Poder Executivo federal estabelecerá, entre outros, os procedimentos e as condições para a adesão ao Programa, competências dos participantes, instrumentos a serem celebrados entre a União e entes apoiadores, metas e diretrizes.

Por fim, consta a previsão de que a aplicação indevida das subvenções sujeitará o beneficiário às sanções de vedação ao recebimento de recursos ou benefícios associados a qualquer programa habitacional federal e obrigação de devolver integralmente os recursos recebidos devidamente corrigidos. Além disso, os participantes públicos ou privados que venham a descumprir normas ou contribuir para a aplicação indevida dos recursos perderão a possibilidade de atuar nele, sem prejuízo do dever de ressarcimento



e das demais sanções civis, administrativas e penais cabíveis. Em caso de inexecução total ou parcial do Programa, o Poder Executivo federal poderá aplicar multa aos entes apoiadores e agente operador, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

O projeto foi distribuído às Comissões de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família; Desenvolvimento Urbano; Finanças e Tributação (mérito e art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD).

Na Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, em 24/11/2023, foi apresentado o parecer da Relatora, Deputada Laura Carneiro, pela aprovação, com Emenda e, em 06/12/2023, aprovado o parecer.

A apreciação da proposição é conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 24, inciso II e art. 151, inciso III, ambos do RICD.

Ao fim do prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto nesta Comissão.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Em primeiro lugar, ressaltamos que o extinto Cartão Reforma, instituído pela Lei nº 13.439, de 2017, decorrente de medida provisória, surgiu como forma de subsídio para que famílias de baixa renda comprassem materiais de construção destinados para reforma, ampliação, promoção da acessibilidade ou conclusão de imóveis. Tinham direito ao Cartão Reforma as famílias com renda mensal de até R\$ 2,8 mil, com base em critérios elaborados em regulamentação do Ministério das Cidades, distribuição operacionalizada pela Caixa Econômica Federal e recebimento do valor na forma de crédito para usar na compra dos produtos.



A Autora do projeto destaca na justificação que objetiva “resgatar a política pública proposta pelo antigo Programa Cartão Reforma, de iniciativa do Governo Federal que foi revogado pela Lei nº 14.118, de 2021, porém, de forma revisada, reformulada e com exclusividade aos grupos sociais mais vulneráveis, a exemplo de pessoa com deficiência, pessoa idosa, grupo familiar que a responsável seja mulher, jovens maiores de 18 anos, não adotados que sejam egressos de instituições de acolhimento familiar bem como, famílias inscritas no CAD Único.” Salienta-se que o déficit de moradias no Brasil chegou a 5,8 milhões em 2019, com tendência de alta. Assim, o Programa em tela teria a importante função de promover o direito à melhor habitabilidade dos imóveis de titularidade dos beneficiários.

Portanto, temos a convicção de que o Projeto de Lei nº 2.668, de 2023, é meritório, ao trazer de volta uma solução que possa auxiliar na luta contra o elevado déficit habitacional no País, que abrange a falta de moradia e a moradia em condições precárias.

Assim, o projeto de lei em exame busca autorizar o Poder Executivo a criar o Programa Cartão Habitar Melhor, que tem por finalidade a “concessão de subvenção econômica para aquisição de materiais de construção, destinada à reforma, à ampliação ou à conclusão de unidades habitacionais dos grupos familiares contemplados, incluídos o fornecimento de assistência técnica e os custos operacionais do Programa que estejam a cargo da União.”

Em segundo lugar, salientamos o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), regulado pela Lei nº 14.620, de 2023, que tem como objetivos “promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas e rurais, associado ao desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural, à sustentabilidade, à redução de vulnerabilidades e à prevenção de riscos de desastres, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida da população”

Em vista disso, temos a certeza de que existem diversos tipos de situações que permeiam a falta de acesso à moradia. Para algumas delas,



pensamos ser a solução mais adequada a construção de novas moradias, por meio do PMCMV. Para outras, pode ser ideal a destinação de recursos para reformas dos imóveis, como é o propósito do projeto de lei em tela. Dessa maneira, entendemos que o Projeto de Lei nº 2.668, de 2023, faz uma complementação na legislação existente, no que tange à nossa análise nesta Comissão de Desenvolvimento Urbano.

Informamos ainda que concordamos com a emenda aprovada na Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família. Além disso, reiteramos, tal como transcrito do parecer dessa referida Comissão, que a *“adequação financeira e orçamentária da proposta, bem como sua constitucionalidade poderão ser oportunamente avaliados, respectivamente, pelas Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, em especial em face do que dispõe o art. 167, inc. IX, da Constituição, que veda a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II (contribuições dos empregadores e equiparados sobre a folha de salários e dos trabalhadores), para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social.”*

Ademais, alertamos para o fato de que, no caso em tela, há duas questões graves que serão também oportunamente avaliadas na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), mas que entendemos ser crucial exarar-las aqui, uma vez que representam sérios obstáculos à tramitação do projeto. Explicamos.

Primeiramente, as ações almejadas com o projeto de lei sob análise representam, antes de tudo, comandos típicos de gestão da estrutura administrativa pública, dos quais deve se incumbir o Poder Executivo. Não são raras as tentativas de se estabelecer programas em proposições de iniciativa parlamentar, as quais costumam não prosperar em decorrência da violação da competência privativa do Presidente da República, definida na alínea “a” do inciso VI do art. 84 da Carta Magna, que lhe reserva privativamente regular a organização e o funcionamento dos órgãos da administração pública federal:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....



VI – dispor, mediante decreto sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar em aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;”

É fato que a proposta de iniciativa parlamentar como a que está sob análise, para não invadir as competências citadas, revestiu-se de caráter apenas autorizativo, provavelmente, incorrendo, também sob essa ótica, em inconstitucionalidade. Esse entendimento decorre da Súmula nº 1 da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), baseada no § 1º do art. 61 da Constituição Federal, que trata das leis de iniciativa legislativa privativa do Presidente da República, e assim dispõe:

“Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência que é de sua competência privativa, é inconstitucional”.

Diante do exposto, no que cabe a esta Comissão analisar, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.668, de 2023, e da Emenda aprovada na Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família.

Sala da Comissão, em        de        de 2025.

Deputado **ICARO DE VALMIR**  
Relator

