

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 4.731, DE 2020

Altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, para prever a destinação preferencial ao Programa Nacional de Habitação de Interesse Social dos imóveis urbanos obtidos pela União em razão da extinção de créditos tributários por dação em pagamento.

Autor: Deputado JOÃO DANIEL

Relator: Deputado MERLONG SOLANO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.731, de 2020, de autoria do Deputado Federal JOÃO DANIEL, pretende alterar a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, para prever a destinação preferencial ao Programa Nacional de Habitação de Interesse Social dos imóveis urbanos obtidos pela União em razão da extinção de créditos tributários por dação em pagamento.

Na justificção, o parlamentar embasa a proposição na necessidade de reduzir sistematicamente o nosso déficit habitacional. Segundo o autor, “com a crise financeira e com a suspensão dos investimentos sociais advindos da EC 95 (...) a maioria das famílias estão vendo esse direito (à moradia) cada vez mais distante”. Aduz que trinta e três milhões de brasileiros ainda não têm onde morar.

O projeto não possui apensos.

O projeto foi distribuído às Comissões de Desenvolvimento Urbano; Finanças e Tributação (mérito e art. 54 RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD).



Ao deliberar sobre a proposição, a Comissão de Desenvolvimento Urbano concluiu pela aprovação da matéria, com emenda, que dá contornos mais precisos à redação da proposição.

Nesta Comissão, aberto o prazo regimental de emendamento, não foram apresentadas emendas.

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 Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

É o relatório.

2024-18539



II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “*a proposição que não conflita com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor*” e como adequada “*a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual*”.

Da análise do projeto, observa-se que este contempla matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Na Comissão de Desenvolvimento Urbano, o projeto de lei foi aprovado com uma emenda alterando o texto proposto: no lugar de “Programa Nacional de Habitação de Interesse Social” a iniciativa passa a se referir a Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. Essa alteração aprovada na CDU também possui caráter meramente normativo, sem implicação orçamentária e financeira. Nesses casos, torna-se aplicável o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que *importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública* estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Em adição, o art. 1º, § 2º, da NI/CFT prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e



financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da **União** ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da NI/CFT determina que se deve *concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não*.

Quanto ao mérito, consideramos o projeto e a emenda da Comissão de Desenvolvimento Urbano altamente meritórios. O Brasil enfrenta um grave déficit habitacional, superior a 6 milhões de moradias em 2022, representando um aumento de 4,2% em relação a 2019. Esse déficit afeta principalmente famílias com renda de até dois salários mínimos, negros e mulheres, conforme dados da Fundação João Pinheiro e da Secretaria Nacional de Habitação¹. Tal conjuntura reforça a importância de o Parlamento buscar novas soluções para o tema, notadamente aquelas alinhadas ao direito fundamental à moradia, assegurado pelo artigo 6º da Constituição Federal.

Nesse contexto, o Projeto de Lei nº 4.731/2020 propõe uma alteração na Lei nº 11.124/2005, a fim de destinar imóveis obtidos pela União por dação em pagamento preferencialmente ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), visando, dessa forma, auxiliar na redução do déficit habitacional brasileiro. Essa medida apresenta potenciais impactos positivos na gestão do patrimônio público e na promoção da justiça social.

Além disso, a proposta também demonstra plena harmonia com o Sistema Tributário Nacional. Desde 2001, a dação em pagamento de bens imóveis é modalidade de extinção do crédito tributário (artigo 156, inciso XI, do Código Tributário Nacional), desde que observados a forma e as condições estabelecidas em lei. Esta possibilidade, regulamentada pela Lei 13.259/2016, foi posteriormente detalhada pela Portaria PGFN 32/2018, que estabelece os procedimentos administrativos necessários. Não há, nesse arcabouço jurídico, qualquer impedimento para que critérios preferenciais sejam estabelecidos para a destinação desses imóveis. Assim, direcioná-los ao

¹ Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-04/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios>. Acesso em: 19 de dezembro de 2024.



FNHIS constitui uma medida plenamente viável e coerente com a legislação vigente.

Adicionalmente, a destinação desses bens ao FNHIS representa duplo benefício. Primeiro, transforma dívidas usualmente de difícil recebimento em ativos imobiliários com finalidade social. Segundo, estabelece um mecanismo eficiente de gestão patrimonial, evitando que os imóveis permaneçam ociosos ou subutilizados. Esta abordagem alinha-se ao princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, CF), pois promove economicidade ao reduzir a necessidade de novas aquisições ou desapropriações e otimiza o orçamento para políticas habitacionais.

A emenda aprovada na Comissão de Desenvolvimento Urbano, por sua vez, define, com precisão, que o FNHIS será o destinatário preferencial dos imóveis, uma vez que o denominado “Programa Nacional de Habitação de Interesse Social” não corresponde a um programa específico previsto no ordenamento jurídico brasileiro.

Portanto, o projeto e a emenda atendem ao interesse público, promovem a justiça social e demonstram alinhamento com o princípio da eficiência. Contudo, após análise mais detida da matéria, entendemos ser necessário aperfeiçoar a redação por meio de Substitutivo, que incorpora melhorias técnicas essenciais. O Substitutivo ora apresentado promove dois ajustes à matéria.

Primeiro, explicita que a destinação dos imóveis ocorrerá ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e “sem ônus orçamentário para suas operações de incorporação”, para maior segurança jurídica ao esclarecer que a transferência patrimonial não gerará despesas adicionais, o que reforça o caráter meramente normativo da proposição e sua neutralidade fiscal.

Segundo, estabelece a obrigatoriedade de manifestação prévia do Ministério das Cidades para demonstrar a viabilidade técnica e ambiental dos empreendimentos para assegurar que os imóveis destinados ao programa possuam real aptidão para fins habitacionais, evitando incorporações inadequadas ou ineficientes. Constitui, assim, salvaguarda necessária para que



a destinação preferencial resulte efetivamente em habitações de interesse social.

Dessa forma, o Substitutivo mantém o objetivo de reduzir o déficit habitacional brasileiro mediante aproveitamento eficiente do patrimônio público, incorporando mecanismos que asseguram a adequada implementação da medida.

Em face do exposto, voto pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Lei 4.731, de 2020, e da emenda da Comissão de Desenvolvimento Urbano; e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei 4.731, de 2020, e da emenda da Comissão de Desenvolvimento Urbano, na forma do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado MERLONG SOLANO
Relator

2024-18539



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.731, DE 2020

Altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, para prever a destinação preferencial ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS dos imóveis urbanos obtidos pela União em razão da extinção de créditos tributários por dação em pagamento.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, para prever a destinação preferencial ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS dos imóveis urbanos obtidos em razão da extinção de créditos tributários por dação em pagamento.

Art. 2º O art. 11 da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, passa a vigorar acrescido dos seguintes § 5º e § 6º:

“Art. 11.
.....
.

§ 5º Os imóveis urbanos incorporados ao patrimônio da União em razão da extinção de créditos tributários por dação em pagamento, conforme o previsto no artigo 4º da Lei nº 13.259, de 16 de março de 2016, serão destinados, preferencialmente, ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, sem ônus orçamentário para suas operações de incorporação.

§ 6º A destinação de imóveis ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, prevista no § 5º deste artigo, fica condicionada à manifestação prévia do Ministério das Cidades, que deve demonstrar a viabilidade técnica e ambiental para a implantação do empreendimento.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor à data de sua publicação.



Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado MERLONG SOLANO
Relator

2024-18539



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD254287803600>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Merlong Solano

