

Sumário Executivo de Medida Provisória

Medida Provisória nº 751, de 2016.

Publicação: DOU de 10 de novembro de 2016.

Ementa: Cria o Programa Cartão Reforma e dá outras providências.

Resumo das Disposições

A Medida Provisória (MPV) nº 751, de 9 de novembro 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. O benefício é destinado a famílias com renda mensal de até R\$ 1,8 mil. Por se tratar de subvenção econômica, o programa não prevê o pagamento de prestações pelas famílias beneficiadas. A MPV nº 751, de 2016, está estruturada em quatro seções, resumidas a seguir. Registram-se também, neste sumário executivo, as principais informações disponíveis na exposição de motivos da MPV nº 751, de 2016.

Seção I: da estrutura e finalidade do Programa Cartão Reforma

Essa seção é formada por seis artigos. O art. 1º 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 (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, a partir de relatórios periodicamente encaminhados pela CEF e pelos entes apoiadores, que correspondem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios responsáveis pela execução de suas ações.

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)* assistência técnica; e *vii)* 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.

Seção II: dos requisitos para participação e enquadramento no Programa

Essa seção é formada apenas pelo art. 7º, que 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\$ 1,8 mil; *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.

Seção III: da operacionalização do programa

Essa seção é formada apenas pelo art. 8º, que estabelece que a execução e a gestão do programa contarão com a participação dos entes apoiadores. Esses entes correspondem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios 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. Uma das alíneas do § 2º estabelece que o Poder Executivo Federal fixará a periodicidade e os critérios de atualização dos limites da renda familiar mensal até o valor máximo de três salários mínimos.

Seção IV: disposições finais

A última seção da MPV nº 751, de 2016, trata das disposições finais.

No art. 9º, fixam-se as penalidades para a aplicação indevida dos recursos da subvenção econômica às quais estão sujeitos os beneficiários. Essas penalidades envolvem: *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.

Já o art. 10 estabelece que os participantes públicos ou privados que descumprirem normas ou contribuam 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)* contribuir para que pessoa diversa do beneficiário final receba vantagem indevida; ou *iii)* derem causa ou contribuir 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.

Exposição de motivos

Na exposição de motivos da MPV nº 751, de 2016, argumenta-se 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 foco do programa são as ações voltadas para a correção do *deficit* habitacional qualitativo associado às condições precárias de habitabilidade, salubridade e segurança de moradia. De acordo com estimativas da Fundação João Pinheiro, existiam, em 2014 no Brasil, cerca de 960 mil domicílios próprios com adensamento excessivo, cerca de 7,7 milhões de domicílios sem esgotamento sanitário

e cerca de 940 mil domicílios sem cobertura adequada. Dados referentes a 2010 indicam que, no País, 6,67% da população vivia em domicílios sem banheiro exclusivo.

É com base nesses dados que se justifica a criação de instrumentos jurídicos de emergência voltados para implementar medidas de melhoria habitacional e correção da inadequação dos domicílios brasileiros. Argumenta-se que os principais focos das ações do Programa Cartão Reforma têm impacto positivo nos indicadores de saúde da população. Além disso, argumenta-se que o programa proposto: *i)* gera economias de custo; *ii)* pode complementar as iniciativas convencionais de provisão habitacional que já estão em curso; e *iii)* diversifica a política habitacional brasileira. Indica-se ainda que o Programa Cartão Reforma pode contribuir para o incremento da indústria nacional de materiais de construção com conseqüente geração de emprego e renda em um momento de baixa atividade econômica e de alta taxa de desocupação.

Fundamenta-se a urgência da implantação do programa em sua execução em caráter de projeto piloto do Governo Federal já no início do exercício de 2017. Pretende-se que seus resultados sejam validados e ampliados, de modo a atender um maior número de grupos familiares de baixa renda.

Com base nas características dos domicílios existentes no País (mas desconsiderando as restrições associadas à renda mensal bruta do grupo familiar), estima-se uma demanda potencial de 7.834.354 domicílios. Ao se levar em conta a renda dos grupos familiares potencialmente beneficiados, a população elegível estimada alcança 3.487.337 domicílios.

Justifica-se a opção por um cartão semelhante àqueles utilizados na prática comercial em face das seguintes razões: *i)* segurança e transparência; e *ii)* controle preciso das transações, de modo a garantir que as aquisições dos materiais de

construção sejam realizadas em conformidade com as diretrizes do programa. Destaca-se também que a articulação da União (através do Ministério das Cidades) com os entes apoiadores visa otimizar as ações e a aplicação dos recursos associados à subvenção econômica prevista. Indica-se que, por estarem mais próximos à realidade regulada pela MPV nº 751, de 2016, os entes apoiadores serão responsáveis por: *i*) promover a seleção dos beneficiários; *ii*) coordenar o programa no âmbito de seus respectivos territórios; e *iii*) acompanhar e fiscalizar a execução do programa e a aplicação dos recursos.

Justifica-se também a destinação de uma parcela dos recursos do programa para os entes apoiadores poderem 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. Nesse sentido, os beneficiários poderão necessitar de assistência técnica associada a itens de serviço de construção civil a ser oferecida pelos entes apoiadores.

Observam-se, por fim, as normas consignadas nos arts. 16 e 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (“Lei de Responsabilidade Fiscal”), que estabelecem, como condições para a concessão de subvenções econômicas: *i*) a edição de lei específica (para o que se revela suficiente e adequada a proposta de medida provisória); *ii*) o atendimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e *iii*) a previsão da destinação, no orçamento ou em seus créditos adicionais, do montante a ser despendido pela União. Registra-se que não estão previstos dispêndios com o Programa Cartão Reforma em 2016, de modo que não há impacto orçamentário-financeiro neste exercício. A estimativa orçamentária e financeira para 2017 alcança R\$ 500,0 milhões, o que possibilitará atender cerca de 85 mil famílias. Os recursos serão provenientes de

remanejamento de dotações orçamentárias do Ministério das Cidades. 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.

Brasília, 11 de novembro de 2016.

Luiz Ricardo Mattos Teixeira Cavalcante
Consultor Legislativo