



MEDIDA PROVISÓRIA Nº 751, DE 2016

NOTA DESCRITIVA

NOVEMBRO/2016



© 2016 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal de consultor(a).

INTRODUÇÃO

A presente Nota Descritiva tem por objeto a Medida Provisória nº 751, de 9 de novembro de 2016, a qual “Cria o Programa Cartão Reforma e dá outras providências”. Salienta-se que este trabalho não tece considerações a respeito do mérito ou da adequação constitucional ou jurídica da matéria.

RELATÓRIO

A Medida Provisória (MP) nº 751, de 2016, cria o Programa Cartão Reforma, além de dar outras providências. A MP é dividida em quatro seções, e a primeira delas trata da estrutura e da finalidade do Programa.

Nesse contexto, fica estabelecido que o Programa Cartão Reforma 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. A União fica autorizada a conceder essa subvenção por meio de recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, desde que observada a disponibilidade orçamentária e financeira. É importante salientar que a parcela da subvenção destinada à aquisição de materiais de construção deverá ser aplicada exclusivamente no imóvel indicado pelo beneficiário, no momento da inscrição no processo de seleção do Programa. Ainda, destaca-se que tal subvenção poderá ser concedida apenas uma vez, por grupo familiar e por imóvel, e não poderá ser cumulativa com outros subsídios concedidos no âmbito de programas habitacionais da União, com exceção daqueles definidos pelo Poder Executivo federal. Registra-se, também, que os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as instituições privadas poderão complementar o valor da subvenção mediante aportes de recursos financeiros, concessão de incentivos fiscais ou fornecimento de bens e serviços economicamente mensuráveis, nas condições a serem definidas pelo Poder Executivo federal.

A gestão do Programa é de responsabilidade do Ministério das Cidades e a função de Agente Operador cabe à Caixa Econômica Federal, cuja remuneração será fixada pelos Ministros de Estado das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em ato conjunto. Ainda, é de competência da Caixa Econômica Federal expedir os atos necessários à atuação de instituições financeiras oficiais federais na operacionalização do Programa.

Por sua vez, a União, por intermédio do Ministério das Cidades, manterá controle gerencial das ações do Programa, por meio de relatórios periodicamente encaminhados pela Caixa Econômica Federal e pelos entes apoiadores.

Na primeira seção, ainda, foram definidos os conceitos de termos usados na MP, a saber:

- Grupo familiar - unidade nuclear composta por um ou mais moradores permanentes que contribuam para o seu rendimento conjunto ou que tenham as suas despesas por ela atendidas, abrangidas todas as espécies de famílias reconhecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, inclusive a família unipessoal;
- Renda familiar mensal - soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelo grupo familiar, incluídos os rendimentos provenientes de programas oficiais de transferência de renda;
- Reforma, ampliação e conclusão de unidade habitacional - as obras destinadas à melhoria de condições de habitabilidade, de salubridade, de segurança e de dignidade da moradia, de acordo com regulamentação do Poder Executivo federal;
- Cartão reforma - meio de pagamento nominal aos beneficiários do Programa para que adquiram exclusivamente materiais de construção;
- Entes apoiadores - os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

- Participantes - os beneficiários, a União e seus agentes, a Caixa Econômica Federal e seus agentes, os entes apoiadores e seus agentes, os comerciantes de materiais de construção e todos aqueles que concorrerem para as ações do Programa ou que se beneficiarem, direta ou indiretamente, dos recursos deste;
- Assistência técnica - conjunto de ações a serem adotadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para a orientação aos beneficiários do Programa quanto à adequada aplicação dos recursos oriundos da subvenção econômica recebida;
- Subvenção econômica - recursos provenientes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social destinados à aquisição de materiais de construção, incluídos o fornecimento de assistência técnica e os custos operacionais do Programa que estejam a cargo da União.

A segunda seção aborda os requisitos para participação e enquadramento no Programa Cartão Reforma. Nesse quadro, o candidato a beneficiário deverá integrar grupo familiar com renda mensal de até R\$ 1.800,00; ser proprietário, possuidor ou detentor de imóvel residencial, em áreas regularizadas ou passíveis de regularização, na forma definida pelo Poder Executivo federal, excluído o ocupante de imóveis cedidos ou alugados; e ser maior de dezoito anos ou emancipado. Ressalta-se que os grupos familiares de que façam parte pessoas com deficiência e idosos terão prioridade de atendimento. Ainda, fica vedada a utilização da referida subvenção econômica em imóveis exclusivamente comerciais.

Dando continuidade à MP, a terceira sessão cuida da operacionalização do programa. Assim, fica disposto que a execução e a gestão do Programa contarão com a participação dos entes apoiadores, e a supervisão e a avaliação das ações do Programa serão realizadas em regime de colaboração com os órgãos competentes dos entes apoiadores.

Além disso, em relação à operacionalização, a MP coloca que é o Poder Executivo federal o responsável por estabelecer: os procedimentos e as condições necessárias para adesão; as competências dos participantes; os instrumentos a serem celebrados entre a União e os entes apoiadores; os limites da parcela da subvenção econômica concedida a cada beneficiário, destinada à assistência técnica e à satisfação dos custos operacionais do Programa que estejam a cargo da União; os procedimentos e os instrumentos de controle e de acompanhamento das ações pelos entes federados; as metas a serem atingidas; as diretrizes para gestão e avaliação dos resultados; os critérios de alocação dos recursos no território nacional e de seleção dos beneficiários; o prazo máximo no qual deverão ser efetivamente utilizados os recursos da parcela da subvenção econômica concedida a cada beneficiário, sob pena de cancelamento desta; e a periodicidade e os critérios de atualização dos limites da renda familiar mensal, até o valor máximo de três salários mínimos.

Por fim, a última seção traz as disposições finais da MP. Estabeleceu-se que a aplicação indevida dos recursos da subvenção econômica sujeitará o beneficiário às seguintes penalidades, sem prejuízo de outras sanções civis, administrativas e penais cabíveis: vedação ao recebimento de recursos ou benefícios associados a qualquer programa habitacional federal e obrigação de devolver integralmente os recursos recebidos, em valor corrigido monetariamente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Também em relação a penalidades, ficou definido que os participantes do Programa, públicos ou privados, que venham a descumprir normas ou contribuir, por ação ou omissão, para a aplicação indevida dos recursos do Programa, perderão a possibilidade de atuar nele, sem prejuízo das demais sanções civis, administrativas e penais aplicáveis.

Ademais, os participantes do Programa serão responsabilizados e 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, toda vez que ocorrer o seguinte:

- Informarem, inserirem ou fizerem inserir dados ou informações falsas no âmbito do Programa;
- Contribuírem para que pessoa diversa do beneficiário final do Programa receba vantagem indevida;
- Derem causa ou contribuírem para irregularidades na implementação das ações do Programa.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A Exposição de Motivos é assinada pelo Ministro das Cidades, Bruno Cavalcanti de Araújo. S. Exa. expõe que o Programa Cartão Reforma pretende aumentar o catálogo de ações do Governo Federal orientadas a garantir, aos cidadãos, condições mínimas para que possam viver com dignidade. O Ministro alerta que a moradia digna é um direito social, que deve ser garantido a todos os cidadãos, tal como dispõe o art. 6º da Constituição Federal de 1988.

Relativamente a esse direito social, as demandas por políticas públicas habitacionais devem ser divididas em dois segmentos: aquelas voltadas à correção do déficit habitacional quantitativo e aquelas voltadas ao qualitativo. Atualmente, o déficit quantitativo encontra-se equalizado por causa de políticas públicas da União, a exemplo do Programa Minha Casa, Minha Vida. Entretanto, a grave questão do déficit habitacional qualitativo, associado a condições precárias de habitabilidade, salubridade e segurança de moradia, carece ainda de intervenção específica e efetiva por parte da União. Isso com a finalidade precípua de assegurar o referido direito social à dignidade de moradia, assim como de contribuir para a redução das desigualdades regionais no País, o que também constitui objetivo constitucional

do Estado Democrático de Direito brasileiro, além de cumprir o princípio da função social da propriedade.

Nesse contexto, o Ministério das Cidades apresenta Proposta de Medida Provisória, objetivando a instituição de mecanismo alternativo e complementar à tradicional política de construção de novas unidades habitacionais no Brasil. O Ministro das Cidades afirma que, em reforço à relevância do tema, as estimativas revelam que, em 2014, no País, existiam aproximadamente 960 mil domicílios próprios com adensamento excessivo, cerca de 7,7 milhões de domicílios sem esgotamento sanitário e quase 940 mil sem cobertura adequada. Esses indicadores, fruto de estudo da Fundação João Pinheiro, não são exaustivos do panorama de déficit habitacional qualitativo que acomete o País. É que outros critérios, de difícil mensuração com base nos dados atualmente existentes, concorreriam para o incremento dos números em referência. Ainda para evidenciar a relevância do enfrentamento do tema do déficit habitacional qualitativo, em uma perspectiva de comparação internacional, pode-se analisar o indicador de percentagem de pessoas que vivem em habitações sem um vaso sanitário interior para uso exclusivo do domicílio, um dos critérios de definição de domicílios inadequados. Nesse sentido, em 2010, estimava-se que, no Brasil, 6,67% da população vivia em domicílios sem banheiro exclusivo. Trata-se de percentual em muito superior à média da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), qual seja, 1,16%. A título de exemplo, no México, 4,19% da população vivia em domicílios sem banheiro exclusivo no período em foco. Os mencionados números e indicadores justificam, portanto, a criação de instrumentos jurídicos de emergência pela União. Essa é, então, a funcionalidade precípua da subvenção econômica veiculada por meio do Programa Cartão Reforma.

Destaca-se, ainda, que os investimentos em esgotamento sanitário, em construção de banheiros para uso exclusivo dos domicílios, em construção de coberturas adequadas e na redução do adensamento domiciliar – principais focos das ações do Programa – impactam, sobremaneira, nos indicadores de saúde e de educação das crianças. O Ministro ainda declara que o arranjo do Programa Cartão Reforma gera economias de custo e pode complementar as iniciativas convencionais

de provisão habitacional que já estão em curso, viabilizando melhorias habitacionais de forma mais barata e mais célere para famílias de baixa renda, além de diversificar a política habitacional brasileira.

Especificamente quanto à urgência do enfrentamento do déficit habitacional qualitativo brasileiro, cumpre destacar que o Programa Cartão Reforma pode contribuir para o incremento da indústria nacional de materiais de construção, distribuída por todo o território nacional. A urgência da implantação do Programa Cartão Reforma está fundamentada na sua efetivação em caráter de projeto piloto do Governo Federal. Todos esses argumentos confirmam que a execução do Programa Cartão Reforma deve ser realizada com urgência para que os seus resultados sejam validados e, conseqüentemente, ampliados, de modo a atender com eficácia, eficiência e efetividade o maior número de grupos familiares de baixa renda, alvo da política habitacional referenciada.

Salienta-se, ademais, que as ações do Programa direcionam-se a domicílios (inadequados) próprios, e não alugados ou cedidos. Tudo para que as ações a serem empreendidas com subsídios da União garantam a permanência dos moradores na habitação que tenha sido alvo das melhorias custeadas com recursos da subvenção econômica em tela.

O Ministro esclarece que a opção por um cartão, semelhante àqueles utilizados na prática comercial brasileira, com vistas à disponibilização de parcela dos recursos da subvenção econômica em comento, além de imprimir maior segurança e transparência às transações, permitirá o controle preciso destas, de forma a garantir que as aquisições dos materiais de construção em foco sejam realizadas em perfeita conformidade com as diretrizes do Programa Cartão Reforma.

Registra-se ainda que, por estarem mais próximos à realidade legalmente regulada, os Entes Apoiadores (Estados, Distrito Federal e Municípios) ficarão responsáveis, em suma, por promover a seleção dos beneficiários do Programa Cartão Reforma, com base nos critérios estabelecidos pelo Ministério das Cidades, por coordenar o Programa no âmbito de seus respectivos territórios, bem como por acompanhar e fiscalizar a execução do Programa e a boa aplicação dos

recursos da subvenção econômica a ele relacionada. A mão de obra deverá ser fornecida diretamente pelo próprio grupo familiar beneficiado. Assim, destaca-se que o modelo adotado é o da autoconstrução, ante o caráter artesanal das intervenções construtivas que serão realizadas, de difícil mensuração e especificação pelo Poder Público. Neste particular, propõe-se que parcela dos recursos do Programa seja direcionada aos Entes Apoiadores, de modo que estes possam fornecer assistência técnica, associada a itens de serviço de construção civil, previamente indicados pelo Ministério das Cidades, aos grupos familiares beneficiados e, dessa maneira, garantam uma melhor aplicação da subvenção concedida pela União.

Especificamente para 2017, a estimativa orçamentária e financeira para o Programa Cartão Reforma perfaz a importância de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais), o que possibilitará atender, neste exercício, cerca de 85 mil famílias, a partir da subvenção econômica que será concedida pela União. Esses recursos serão provenientes de remanejamento de dotações orçamentárias do Ministério das Cidades. Para os exercícios de 2018 e 2019, os valores ficarão condicionados à disponibilidade orçamentária e financeira a ser indicada pelo Ministério das Cidades, na época da elaboração dos respectivos projetos de leis orçamentárias, em consonância com as orientações de governo, e em conformidade com as metas de famílias beneficiadas a serem definidas em momento oportuno.

EMENDAS

No prazo regimental, foram apresentadas, perante a Comissão Mista, 42 emendas à Medida Provisória nº 751, de 2016, conforme o seguinte quadro:



Item	Autor	Descrição
1	Sen. Gleisi Hoffmann	Inclui critérios para regulamentação do Programa Cartão Reforma, quais sejam, prazo limite para regulamentação; os procedimentos e os instrumentos de controle que deverão ser encaminhados ao Congresso Nacional; as metas a serem atingidas pelo Programa não poderão ser inferiores a 500 mil famílias ao longo de cada ano de sua vigência; alocação dos recursos do Programa no território nacional; definição dos critérios de seleção dos beneficiários do Programa; o prazo máximo no qual deverão ser efetivamente utilizados os recursos; e a periodicidade dos critérios para atualização dos limites da renda familiar mensal.
2	Dep. Pr. Marco Feliciano	Inclui, no Programa Cartão Reforma, os imóveis residenciais atingidos por catástrofe originária de condições climáticas adversas reconhecida pelo poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
3	Dep. Tenente Lúcio	Estabelece que a concessão da subvenção econômica de que trata o Programa Cartão Reforma pode ser concedida mais de uma vez por grupo familiar e por imóvel.
4	Dep. Tenente Lúcio	Inclui a concessão de subvenção econômica para a mão de obra utilizada destinada à reforma, à ampliação ou à conclusão de unidades habitacionais dos grupos familiares contemplados no Programa Cartão Reforma.
5	Dep. Tenente Lúcio	Inclui o Banco do Brasil S/A como agente operador do Programa Cartão Reforma.
6	Dep. Tenente Lúcio	Altera a faixa de renda mensal do grupo familiar beneficiário para o valor de até R\$ 2.640,00.
7	Dep. Tenente Lúcio	Inclui condomínios como beneficiários do Programa Cartão Reforma.
8	Sen. Telmário Mota	Inclui, no Programa Cartão Reforma, os imóveis comerciais que se caracterizem como único meio de renda do grupo familiar.
9	Sen. Lasier Martins	Inclui, no Programa Cartão Reforma, a concessão de subvenção econômica para o fornecimento de mão de obra.
10	Dep. Carlos Zarattini	Altera a ementa da MP nº 751, de 2016, e a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, para prever a modalidade de locação social de imóveis urbanos entre as ações passíveis de receber recursos no



		âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e dá outras providências.
11	Dep. Pedro Fernandes	Inclui requisitos que visam dar maior segurança aos beneficiários do Programa Cartão Reforma.
12	Sen. José Pimentel	Estabelece que a subvenção econômica poderá ser cumulativa, até o limite máximo a ser fixado em ato do Poder Executivo federal, com os descontos habitacionais concedidos nas operações de financiamento realizadas na forma do art. 9º da Lei nº 8.036, de 1990, com recursos do FGTS, assim como poderá ser cumulativa com subsídios concedidos no âmbito de programas habitacionais dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios
13	Sen. José Pimentel	Estabelece que, para participar do Programa Cartão Reforma, o candidato a beneficiário deverá integrar grupo familiar com renda mensal de até três salários mínimos.
14	Sen. José Pimentel	Explicita a competência de cada ente federativo para instituir e regulamentar programas específicos com finalidades complementares ao Programa Cartão Reforma.
15	Sen. José Pimentel	Inclui a competência do Conselho das Cidades para orientação e recomendações na gestão do Programa Cartão Reforma pelo Ministério das Cidades.
16	Dep. Raimundo Gomes de Matos	Estabelece a prioridade de Municípios localizados em área endêmica da doença de Chagas.
17	Dep. Heitor Schuch	Inclui a prioridade de atendimento, no âmbito do Programa Cartão Reforma, aos grupos familiares cujo responsável pela subsistência seja mulher.
18	Dep. Heitor Schuch	Veda às instituições financeiras oficiais federais que operacionalizam o programa condicionar a aprovação da operação de crédito ao cumprimento de exigências não previstas em outros contratos de financiamento similares ou à aquisição de outro produto bancário de qualquer natureza pelo beneficiário.
19	Dep. Heitor Schuch	Exclui a possibilidade de que outros requisitos, além daqueles já estabelecidos na MP nº 751, de 2016, para participação no Programa Cartão Reforma possam ser definidos pelo Poder Executivo federal.
20	Dep. Danilo Cabral	Veda, na operacionalização do Programa Cartão Reforma, a cobrança de juros acima de 5,5% ao ano.
21	Dep. Danilo Cabral	Inclui a prioridade de atendimento, no âmbito do Programa Cartão Reforma, aos grupos familiares



		que perderam a moradia em razão de desastre natural.
22	Dep. João Fernando Coutinho	Estabelece o prazo de um ano a partir da emissão do Cartão Reforma para que o usuário faça uso de seu benefício.
23	Dep. João Fernando Coutinho	Inclui a concessão de subvenção econômica para a mão de obra e para os serviços utilizados na reforma, na ampliação ou na conclusão de unidades habitacionais dos grupos familiares contemplados com o Programa Cartão Reforma.
24	Dep. João Fernando Coutinho	Define que o candidato a beneficiário do Programa Cartão Reforma deverá integrar grupo familiar com renda mensal de até três salários mínimos.
25	Dep. Afonso Florence	Estabelece que a execução do Programa Cartão Reforma não comprometerá os recursos para outros programas de habitação nem demais investimentos do governo federal.
26	Dep. Afonso Florence	Retira o fornecimento de assistência técnica e os custos operacionais contidos na subvenção econômica de que trata o Programa Cartão Reforma.
27	Dep. Fábio Mitidieri	Inclui previsão específica de concessão do benefício para cidadãos que venham a ter suas unidades habitacionais afetadas por catástrofes naturais de grandes proporções ou por eventos imprevisíveis de grande impacto.
28	Deps. Otavio Leite, Mara Grabilli e Eduardo Barbosa	Estabelece que a subvenção econômica instituída pelo Programa Cartão Reforma poderá ser destinada à aquisição de equipamentos de acessibilidade em geral, que eliminem barreiras arquitetônicas e estruturais, bem como mobiliário adaptado, ou produto de tecnologia assistida, em residência de grupo familiar onde houver pessoa com deficiência.
29	Dep. Afonso Florence	Inclui os seguintes critérios para regulamentação do Programa Cartão Reforma: prazo limite para regulamentação; os procedimentos e os instrumentos de controle que deverão ser encaminhados ao Congresso Nacional; as metas a serem atingidas não poderão ser inferior a 500 mil famílias ao longo de cada ano de sua vigência; os critérios de alocação dos recursos do Programa no território nacional; definição dos critérios de seleção dos beneficiários do Programa; o prazo máximo no qual deverão ser efetivamente utilizados os



		recursos; e a periodicidade dos critérios para atualização dos limites da renda familiar mensal.
30	Dep. Afonso Florence	Inclui o fornecimento de assistência técnica e a cobertura dos custos operacionais na competência do Ministério das Cidades pela gestão do Programa Cartão Reforma.
31	Dep. Afonso Florence	Exclui a competência do Poder Executivo federal para estabelecer os limites da parcela da subvenção econômica concedida a cada beneficiário do Programa Cartão Reforma e os limites destinados à assistência técnica.
32	Dep. Pedro Uczai	Inclui a prioridade de atendimento, no âmbito do Programa Cartão Reforma, aos grupos familiares beneficiários do Programa Bolsa Família.
33	Dep. Pedro Uczai	Estabelece que os beneficiários do Programa Cartão Reforma poderão utilizar os recursos recebidos para a aquisição de painéis fotovoltaicos e outros equipamentos necessários para a implantação de fontes de energia solar em suas residências.
34	Dep. Pedro Uczai	Estabelece que o Programa Cartão Reforma deverá destinar, no mínimo, 20% de seus recursos e subvenções para atender às famílias que residam em zona rural.
35	Dep. Bebeto	Inclui a prioridade de atendimento, no âmbito do Programa Cartão Reforma, aos grupos familiares que perderam a moradia em razão de desastre natural ou foram desabrigadas por residirem em áreas de risco ou insalubres.
36	Dep. Bebeto	Altera a faixa de renda mensal do grupo familiar beneficiário para o valor de até R\$ 3.600,00.
37	Dep. Bebeto	Estabelece que, no âmbito do Programa Cartão Reforma, cada beneficiário fará jus a um crédito de até R\$5.000,00.
38	Dep. Bebeto	Define que, na operacionalização do Programa Cartão Reforma, fica vedada a cobrança de juros.
39	Dep. Bebeto	Estabelece que terão prioridade ao atendimento pelo Programa Cartão Reforma os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, quando complementarem a subvenção econômica de que trata art. 6º da Medida Provisória nº 751, de 2016.
40	Dep. João Paulo Papa	Especifica moradores de áreas urbanas e de áreas rurais que terão prioridade de atendimento, no âmbito do Programa Cartão Reforma.



41	Dep. Beбето	Inclui a prioridade de atendimento para os grupos familiares cujo responsável pela subsistência seja mulher.
42	Dep. Danilo Cabral	Especifica que, no âmbito do Programa Cartão Reforma, cada beneficiário fará jus a um crédito de até 5% do valor máximo do imóvel financiado pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

Ludimila Penna Lamounier

Consultora Legislativa da Área XIII
Desenvolvimento Urbano, Trânsito e Transportes