



# **SENADO FEDERAL**

## **PROJETO DE LEI DO SENADO**

### **Nº 77, DE 2008**

*Dispõe sobre incentivo fiscal ao empregador para construção de habitação para o empregado.*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Fica instituído o programa de incentivo fiscal ao empregador, pessoa física ou jurídica, para construção de casa própria para seus empregados.

Parágrafo único - O incentivo fiscal referido no *caput* deste artigo será concedido a qualquer empreendedor com a finalidade de os recursos correspondentes serem aplicados na construção de moradias para seus empregados, seja através de doação, patrocínio ou investimento.

**Art. 2º** Com o objetivo de incentivar os empregadores a construirão moradias para seus empregados ou a contribuirão para que seus empregados adquiram moradia própria, a União facultará às pessoas físicas ou jurídicas que optem por aplicar parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doação ou de patrocínio, como forma de apoiar diretamente projetos residenciais apresentados tanto por pessoas físicas quanto por pessoas jurídicas.

**§ 1º** Os contribuintes poderão deduzir do Imposto de Renda devido, sob a forma de doação ou patrocínio, a quantia efetivamente despendida na construção de moradia para seus funcionários, nos limites e condições estabelecidos na legislação do imposto de renda vigente.

**Art. 3º** Não será considerado salário útil qualquer valor concedido pelo empregador ao empregado a título de Incentivo para a construção de moradia, nos termos desta lei.

**Art. 4º** O Poder Executivo deverá criar as condições legais e satisfatórias para atender ao disposto nesta lei, de acordo com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

**Art. 5º** Com vistas a dar cumprimento ao disposto nos arts. 5º, II, 12 e 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o Poder Executivo estimará o montante da renúncia de receita decorrente do disposto nesta Lei e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, o qual acompanhará o Projeto de Lei Orçamentária, cuja apresentação se der depois de decorridos sessenta dias da publicação desta, bem como incluirá a renúncia mencionada nas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes.

Parágrafo único. O incentivo de que trata este Projeto de Lei só surtirá seus efeitos no exercício financeiro imediatamente posterior àquele em que for implementado o disposto neste artigo.

**Art. 6º** Esta lei entra em vigor no ano subsequente ao da sua aprovação.

**Art. 7º** Revogam-se as disposições em contrário.

## **JUSTIFICAÇÃO**

A pessoa humana, para viver com dignidade, tem de ter como inalienáveis certos direitos que lhe permitem conviver com seus iguais e transitar entre eles, usufruindo as conquistas que a própria sociedade alcançou e estabeleceu como intrínsecas aos direitos da humanidade, e que as leis, corroborando-os, decreta as bases em que devem ser concedidos a cada pessoa e estabelece a quem cabe cumprir a determinação legal. Um desses direitos do homem é possuir uma moradia, onde possa criar e abrigar sua família, sem ser molestado nem

humilhado. Este projeto de lei que ora apresento se deterá, especificamente, nesse direito, no direito à habitação.

O direito à habitação, como prescrevem vários documentos internacionais, que ressaltam a necessidade de se preservar a dignidade do homem, não se restringe apenas ao uso de um abrigo ou a se ter um teto sob o qual viver, mas a sua concepção é muito mais ampla. A condição fundamental para que o homem exerça plenamente a sua cidadania é ter acesso a uma habitação provida de infraestrutura e de outras facilidades para aí residir com a sua família e se sentir inserido no padrão de vida tido como adequado conforme os usos e costumes da sociedade onde ele vive. Esse direito se estende a todos os homens no mundo inteiro, mas, no Brasil, como em alguns outros países subdesenvolvidos ou ainda em desenvolvimento, esse direito, na maioria das vezes, não é levado em consideração, e os seus cidadãos não conseguem atingir, na sociedade onde vivem, um nível que lhes permita adquirir a sua própria moradia, sendo obrigados a viver pagando aluguel a um senhorio ou, numa situação pior, vivendo em condição de miséria e penúria, em favelas, em cortiços, em barracos.

O direito à habitação é de tamanha relevância que todas as legislações, tanto as nacionais quanto as internacionais, se referem a esse direito. Entre os documentos internacionais mais importantes que citam esse direito estão a Declaração Universal dos Direitos Humanos; o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Convenção sobre todas as Formas de Discriminação Racial; a Convenção sobre os Direitos da Criança; e a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Entretanto, muitos sistemas regionais de proteção aos Direitos Humanos, como a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, e o Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos (Protocolo de San Salvador), não incluíram o direito à habitação em seus dispositivos.

O Direito à habitação enquadra-se no rol dos direitos econômicos e sociais. Esses direitos caracterizam-se, geralmente, por exigirem dos Estados uma atuação mais contundente para que sejam implementados, porque a sua

implementação exige que o governo expenda um montante vultoso de recursos para que os projetos saiam da teoria e entrem na prática. Embora haja uma maior dificuldade em cobrar que o governo execute, e, ainda mais, com eficácia, as ações que lhe competem a respeito dos direitos econômicos e sociais, estes não devem ser deixados em segundo plano, pois, como apregoa a Declaração Universal dos Direitos Humanos, esses direitos são todos interdependentes e indivisíveis. Isso significa dizer que os direitos civis e políticos não sobrevivem sem os direitos econômicos, sociais e culturais, e vice-versa.

Relativamente a esse direito de habitação, os Estados estão sujeitos a quatro níveis de obrigações governamentais: respeitar, proteger, promover e preencher (desincumbir-se).

A obrigação de respeitar exige do Estado e, dessa forma, de todos os seus órgãos e agentes, que se abstenha de qualquer prática, política ou medida legal que viole a integridade dos indivíduos ou infrinja sua liberdade de usar materiais ou recursos disponíveis que estes acharem mais apropriados para satisfazer suas necessidades.

Enquanto o dever de respeitar implica basicamente uma série de limites nas ações dos Estados, a obrigação de promover impõe aos governos reconhecer as diversas dimensões do direito à habitação e adotar atitudes para assegurar que nenhuma medida seja tomada com o intuito de diminuir ou restringir esse direito. A promoção também exige que os Estados dêem ênfase suficiente à realização completa do direito à habitação, através de uma série de medidas ativas, entre as quais o reconhecimento desse direito nas diversas legislações, a sua incorporação em políticas de construção de moradias, com o objetivo de que todos os setores da sociedade tenham pleno gozo desse direito.

A obrigação de proteger obriga o Estado e seus agentes a evitar que o direito à habitação dos indivíduos seja violado por outrem. Os beneficiários desse direito devem, portanto, ser protegidos de abusos provocados por aqueles que

busquem restringi-lo ou limitá-lo. Devem ser estabelecidas medidas que efetivamente protejam as pessoas dearem despejadas, de sofrerem discriminação racial ou outras formas de discriminação, de serem incomodadas ou retiradas de serviços ou de sofrerem qualquer outro tipo de ameaça que as privem do direito de terem uma moradia onde viver.

A obrigação de preencher o direito à habitação adequada é a que mais exige intervenção do Estado. O cumprimento dessa obrigação de preencher exige medidas eficazes do governo, necessárias para garantir a cada pessoa sob sua jurisdição o acesso ao direito à habitação, o qual não pode ser obtido exclusivamente através de esforços particulares.

A Segunda Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos - HABITAT II, realizado em Istambul, em 1996, teve o objetivo de discutir como e onde moram os habitantes da Terra. O compromisso de aceitar de forma progressiva que se torne realidade o direito à moradia para todos foi firmado pelo Brasil e por diversas outras nações. Programas especiais, com o objetivo de examinar os meios que devem ser utilizados para melhorar a qualidade de vida em centros urbanos, tendo como critérios a reabilitação de áreas degeneradas, o uso de desenvolvimento sustentado e o grau de inovação, foram selecionados pela organização do evento. Afirmou-se, naquela conferência, que uma moradia adequada requer mais que um teto sobre a cabeça dos indivíduos. Uma moradia adequada também significa privacidade, espaço adequado, acesso físico, segurança condizente, estabilidade e durabilidade estrutural, iluminação, aquecimento e ventilação apropriados, boa infra-estrutura, como abastecimento de água e facilidades sanitárias e de coleta de lixo; qualidade ambiental saudável e conveniente; localização oportuna e acessível em relação ao trabalho e outras facilidades, tudo isso com um custo razoável. A adequação dessas moradias deveria ser determinada de forma conjunta entre a autoridade responsável e as pessoas interessadas nas habitações, tendo em vista alcançar um desenvolvimento gradual. A concepção de adequação varia entre os diversos países, dependendo de fatores culturais, sociais, ambientais e econômicos.

Embora se reafirme a importância do total respeito ao direito à habitação adequada, observa-se, em grande partes das nações, inclusive naquelas com alto grau de desenvolvimento, uma grande indiferença em relação a esse direito. As Nações Unidas estimam que mais de um bilhão de pessoas vivam em habitações inadequadas e, mais de cem milhões, não possuem moradia, em todo o mundo.

Assim, um número alarmante de pessoas carece do direito à habitação, e esse contingente desfavorecido é mais facilmente encontrado nos países menos desenvolvidos economicamente, onde as desigualdades sociais manifestam-se de forma mais acentuada e gritante.

A problemática habitacional, no geral, acentuou-se com a desorganização das formas tradicionais de economia agrária e com o processo de industrialização, que, com a criação de empregos, atraiu milhares de pessoas às cidades, em busca de uma maneira mais fácil de sobrevivência. Nas cidades, a grande demanda por moradias não foi, inicialmente, acompanhada, por uma oferta proporcional. Dessa forma, proliferaram-se as favelas e os subúrbios, que não dispunham, na maioria das vezes, de condições mínimas necessárias nem de infra-estrutura para que se vivesse ali uma vida saudável.

A crise de moradia no Brasil está associada à falta de habitações populares e é consequência da pouca renda do trabalhador, do desemprego e do subemprego massivo. O déficit habitacional decorre, principalmente, de uma distribuição profundamente desigual da renda e também das condições específicas de construção e comercialização de moradia, que impõem um elevado preço a essa mercadoria.

Nenhum incentivo é concedido a empresários interessados na redução do déficit de moradias.

Em decorrência disso, há um agravamento da crise de moradia, cujas manifestações são: a especulação imobiliária, o alto custo dos imóveis e a elevação dos preços dos aluguéis, entre outras.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos , criada em 1948 pela Assembléia Geral da ONU, em seu artigo XXV, afirma que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, *habitação*, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, velhice e outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. A lacuna gerada pelo fato de essa Declaração não apresentar caráter vinculante foi preenchida por alguns tratados internacionais que obrigariam os Estados que os ratificassem a obedecer aos seus dispositivos.

O Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi adotado em 16 de dezembro de 1966 e ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. O artigo 11 desse pacto enuncia:

"Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e *moradia* adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução deste direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento".

O monitoramento desse pacto é feito através do envio periódico de relatórios pelos Estados-partes ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, instituído pelo Conselho Econômico e Social da ONU.

A Convenção sobre Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, no seu artigo 14, alínea h, afirma que os Estados-partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais, a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e, em particular, lhes será assegurado o direito de usufruir condições convenientes de

vida, particularmente nas esferas da *habitação*, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações. Essa convenção foi adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 18 de dezembro de 1979 e foi ratificada pelo Brasil em 1º de fevereiro de 1984.

A Convenção Internacional sobre Todas as Formas de Discriminação Racial trata do direito à habitação em seu artigo 5º, ao determinar que os Estados-partes se comprometem em proibir e em eliminar a discriminação racial sob todas as suas formas, e em garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei, sem distinção de raça, de cor, ou de origem nacional ou étnica. A Assembléia Geral das Nações Unidas adotou essa convenção em 21 de dezembro de 1965, que foi ratificada pelo Brasil em 27 de março de 1968.

A Convenção sobre os Direitos da Criança, no seu artigo 27, mostra que os Estados-partes reconhecem o direito de toda criança a um nível de vida apropriado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social e que, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais ou outras pessoas responsáveis por crianças a tornar efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à *habitação*. Adotou-se essa convenção em 20 de novembro de 1989, tendo o Brasil a ratificado em 20 de setembro de 1990.

O Pacto de San José da Costa Rica foi adotado em 22 de novembro de 1969 e ratificado pelo Brasil em 25 de setembro de 1992. Esse pacto faz parte do sistema regional de proteção, abrangendo vários países americanos. Em seu artigo 26, enuncia que os Estados-partes comprometem-se a adotar medidas para que os direitos econômicos, sociais e culturais de seu povo sejam progressivamente efetivados com a utilização de todos os seus recursos disponíveis. Isso inclui, de maneira implícita, o direito à habitação. Apresenta força vinculante aqueles Estados que o ratificarem.

A Constituição brasileira de 1988 não prevê expressamente um direito à moradia, embora estabeleça como dever do Estado, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico" (art. 23, IX). Esse dever de construir moradias certamente decorre de ter o Estado brasileiro, como fundamento, "a dignidade da pessoa humana" (art. 2º, III), e como objetivo "construir uma sociedade justa e solidária", "erradicar a pobreza", e "promover o bem de todos" (art. 3º, I e III).

Além disso, no artigo 5º, inciso XI, declara que "a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial". No artigo 7º, inciso IV, a Constituição enuncia que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: salário mínimo fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família como *moradia*, alimentação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim. O artigo 21, inciso XX, afirma que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Os artigos 182 e 183 tratam da política urbana, dando, este último artigo, autorização de usucapião urbana para aquele que utilizar, ininterruptamente, por cinco anos, e sem oposição, uma área urbana de até 250 metros quadrados, para a sua moradia ou de sua família. Excluem-se desse direito aqueles que já sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. O artigo 191 enuncia que, aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinqüenta hectares, tendo-a tornado produtiva por seu trabalho ou de sua família, e tendo nela sua moradia, adquirirá dela a propriedade.

Como se vê, vários artigos constitucionais mencionam a habitação e moradia, devido à sua importância fundamental para a vida da sociedade.

Pelo exposto, observa-se a importância do respeito ao direito à habitação adequada como maneira de garantir a implementação dos demais direitos econômicos e sociais do homem.

Apesar da definição constitucional da habitação como responsabilidade comum à União, aos Estados e aos Municípios, os instrumentos que concretizariam essa co-responsabilidade são insuficientes e, na prática, dividem mais as responsabilidades do que o poder das realizações. Por essa razão, milhares de brasileiros continuam excluídos desse direito.

Assim, o Governo, as instituições internacionais e as entidades não-governamentais precisam se empenhar mais em relação à efetiva implementação do direito à habitação. A cada dia, ressalta-se como necessária e evidente, a importância do estabelecimento de uma política habitacional como instrumento insubstituível de inclusão social e de melhoria da qualidade de vida dos próprios cidadãos.

Morar de forma conveniente e regularizada, num local seguro e saudável, com acesso a infra-estrutura e a outros benefícios é, na verdade, uma forma concreta de afirmação de cidadania, uma forma de possibilitar a todos o acesso a uma vida mais saudável, segura e feliz.

Outrossim, o próprio Estado tem intervindo na liberação de impostos visando a dar incentivo à cultura e a outros setores que não o social.

A Lei Rouanet estabeleceu incentivos fiscais ao empresariado que compromettesse parte de seus ganhos em favor de investimento na cultura.

Assim, nada mais justo que também sejam concedidos incentivos fiscais ao empresário que comprometer parte de sua renda na construção de casas doadas a seus funcionários.

Sala das Sessões, 18 de março de 2008.



Senador GILBERTO GOELLNER

### *LEGISLAÇÃO CITADA*

#### LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

### Seção III

#### Da Lei Orçamentária Anual

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

## Seção II

### Da Renúncia de Receita

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou condições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.



*(As Comissões de Assuntos Sociais; e de Assuntos Econômicos, cabendo à última a decisão terminativa)*

Publicado no **Diário do Senado Federal**, de 19/3/2008.