



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

**PARECER N° 20, DE 2022-PLEN/SF**

SF/22641.30172-70

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 1, de 2022, oriundo da Medida Provisória nº 1.070, de 2021, que *institui o Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública (Programa Habite Seguro); e altera as Leis nos 8.677, de 13 de julho de 1993, 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 11.124, de 16 de junho de 2005, e 11.977, de 7 de julho de 2009.*

Relator: Senador **MARCOS DO VAL**

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame do Plenário do Senado Federal o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 1, de 2022, oriundo da Medida Provisória (MPV) nº 1.070, de 2021, que *institui o Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública (Programa Habite Seguro); e altera as Leis nos 8.677, de 13 de julho de 1993, 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 11.124, de 16 de junho de 2005, e 11.977, de 7 de julho de 2009.*

A MPV nº 1.070, de 2021, está estruturada em vinte artigos organizados em seis capítulos.

O Capítulo I (Do Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública) é composto pelos arts. 1º a 3º.



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

O art. 1º estabelece que o programa empregará recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), conforme autorizado pelo inciso I do § 1º do art. 5º da Lei nº 13.756, de 2018, segundo o qual entre 10% e 15% dos recursos do Fundo serão destinados a “programas habitacionais em benefício dos profissionais da segurança pública”.

Conforme o art. 2º, o Programa beneficiará (i) policiais ativos, inativos e aposentados integrantes da polícia federal, da polícia rodoviária federal, das polícias civis, das polícias penais, das polícias militares; (ii) bombeiros ativos e inativos integrantes dos corpos de bombeiros militares; (iii) agentes penitenciários, peritos e papiloscopistas integrantes dos institutos oficiais de criminalística, de medicina legal e de identificação, ativos, inativos e aposentados; e (iv) integrantes das guardas municipais.

O art. 3º define os órgãos e entidades responsáveis pela condução do Programa. O *gestor do Programa* será a unidade do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) responsável pela política de valorização e qualidade de vida dos profissionais da segurança pública. O *gestor dos recursos do FNSP* será a unidade do MJSP responsável pela coordenação das atividades relacionadas à gestão dos recursos orçamentários do FNSP no âmbito do Programa Habite Seguro. O *agente operador* será instituição financeira oficial responsável pela gestão operacional do Programa e dos recursos orçamentários destinados à concessão da subvenção econômica prevista na MPV, função que será desempenhada pela Caixa (art. 3º, § 2º). O *agente financeiro* será a instituição financeira oficial responsável pela adoção de mecanismos e procedimentos necessários à execução das ações abrangidas pelo Programa na contratação das operações de crédito imobiliário com os beneficiários.

Ainda de acordo com o art. 3º, os *beneficiários* do Programa serão os indicados no art. 2º, profissionais de segurança pública tomadores do crédito imobiliário, incluídos aqueles contemplados com a subvenção econômica prevista na MPV.

SF/22641.30172-70



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

O Capítulo II (Das Diretrizes e dos Objetivos) é composto pelos arts. 4º a 6º.

As diretrizes do Programa são apresentadas no art. 4º: (i) transparência em relação à execução física e orçamentária e participação dos agentes envolvidos e dos beneficiários no Programa, (ii) atuação em parceria com instituições financeiras oficiais, (iii) cooperação federativa e fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública, (iv) atendimento habitacional aos beneficiários, (v) valorização dos profissionais de segurança pública, (vi) atuação em parceria entre os órgãos públicos e os agentes financeiros e (vi) distribuição racional dos recursos orçamentários.

Já o art. 5º define os objetivos do Programa: ajudar a reduzir a carência habitacional de profissionais de segurança pública (inciso I) e a exposição a riscos decorrentes da sua situação habitacional (inciso II), bem como promover a melhoria da qualidade de vida e valorizar os profissionais da segurança pública (incisos III e IV).

Segundo o art. 6º, ato do Poder Executivo federal disporá sobre as condições para a participação no Programa; os prazos para financiamento habitacional; os limites de recursos orçamentários destinados ao Programa e as faixas de subvenção econômica e de remuneração.

O Capítulo III (Das Competências) contém apenas o art. 7º, que esclarece que o Programa será promovido pelo MJSP com a participação de instituições financeiras oficiais e fixa as competências dos diversos atores relevantes no âmbito do Programa: do MJSP (art. 7º, § 1º, I), do gestor do Programa (art. 7º, § 1º, II), gestor dos recursos do FNSP (art. 7º, § 1º, III), do agente operador (art. 7º, § 1º, IV), dos agentes financeiros (art. 7º, § 1º, V) e dos beneficiários (art. 7º, § 1º, VI).

O § 2º do art. 7º autoriza os governos estaduais e distrital, no âmbito de suas competências, a apoiar a implementação do Programa por meio de: disponibilização de dados e informações e aporte de recursos orçamentários oriundos de programas habitacionais estaduais e distrital,

SF/22641.30172-70



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

instituídos por ato normativo (§ 3º) e que concedam subvenção econômica, entre outras ações.

O Capítulo IV (Dos Recursos Orçamentários) é integrado pelos arts. 8º a 12.

Conforme o art. 8º, os recursos orçamentários destinados ao Programa observarão a programação financeira e orçamentária do FNSP. O agente operador e o agente financeiro não poderão utilizar recursos orçamentários próprios para suprir insuficiências do FNSP no pagamento das subvenções econômicas.

O art. 9º estabelece que, no caso de emprego de recursos orçamentários em desacordo com o definido na MPV, o beneficiário devolverá corrigido o valor da subvenção econômica, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades legais.

Os arts. 10 a 12 tratam da subvenção econômica, que será concedida aos beneficiários do Programa, na forma prevista em regulamento (art. 10, *caput*), destinada unicamente a subsidiar parte do valor do imóvel e parcela da tarifa para contratação do financiamento devida pelo beneficiário do Programa no ato da contratação do crédito imobiliário, até o limite previsto em regulamento. A subvenção não poderá custear o pagamento da tarifa inicial para avaliação do imóvel dado em garantia ou de tarifa equivalente (art. 10, § 4º), correrá exclusivamente à conta de recursos orçamentários do FNSP (art. 10, § 1º) e está limitada à disponibilidade orçamentária e financeira consignada ao Programa em ação orçamentária específica do Fundo (art. 10, § 2º). Os beneficiários não contemplados com a subvenção econômica poderão ter acesso a outras condições especiais de crédito imobiliário concedidas pelos agentes financeiros (art. 10, § 5º).

A subvenção econômica será concedida com base na remuneração do beneficiário e no valor do imóvel (art. 11), será deferida apenas uma vez para cada beneficiário (art. 12, *caput*) e poderá ser cumulada com outros benefícios concedidos por programas habitacionais previstos em

SF/22641.30172-70



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

lei de âmbito federal, estadual, distrital ou municipal (art. 12, parágrafo único).

O Capítulo V (Das Vedações) traz apenas o art. 13, segundo o qual a subvenção econômica não poderá ser concedida a titular de financiamento ativo de imóvel localizado em qualquer parte do território nacional, salvo na hipótese de contratos destinados à aquisição de material de construção. Tampouco poderá ser concedida a proprietário, possuidor, promitente comprador, usufrutuário ou cessionário de imóvel localizado em qualquer parte do território nacional (art. 13, *caput*).

Além disso, os recursos orçamentários destinados à subvenção econômica não poderão ser empregados em reforma, ampliação, conclusão ou melhoria de imóvel; aquisição de terra nua, dissociada da construção de imóvel em prazo superior a dois anos; ou aquisição e construção de imóveis rurais ou comerciais (art. 13, § 1º). A vedação prevista no *caput* do art. 13 não se aplica à pessoa física que tenha propriedade de parte de imóvel residencial em fração igual ou inferior a 40%, ou nua propriedade de imóvel residencial gravada com cláusula de usufruto vitalício e tenha renunciado a esse usufruto (art. 13, § 2º). A comprovação do cumprimento desses requisitos é de responsabilidade do beneficiário (art. 13, § 3º).

Por fim, o Capítulo VI (Disposições Finais e Transitórias) é composto pelos arts. 14 a 19.

O art. 14 determina que, na cessão intervivos, gratuita ou onerosa, de imóvel adquirido ou construído com recursos orçamentários do Programa, o beneficiário devolverá corrigido o montante correspondente à subvenção econômica, caso a cessão seja efetuada antes de transcorridos cinco anos da aquisição do referido imóvel.

Os arts. 16 a 18 promovem alterações em três leis. O art. 16 altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que “dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas”, entre outras providências. Já

SF/22641.30172-70



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

o art. 17 modifica a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, que “cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências”. E o art. 18 altera a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, “dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Social, e dá outras providências”. O objetivo dessas alterações é atualizar essas leis em função da criação do Programa Habite Seguro.

Por força do art. 19, ficam revogados o § 5º do art. 2º da Lei nº 10.188, de 2001, para reduzir a burocracia e evitar custos cartoriais desnecessários; as alíneas “a” e “b” do parágrafo único do art. 3º da Lei nº 8.677, de 1993, que deram lugar a alterações promovidas pelo art. 18 da MPV; e o inciso IV do *caput* do art. 9º da Lei nº 8.677, de 1993, tendo em vista as alterações promovidas no art. 9º da mesma lei pelo art. 18 da MPV.

Finalmente, o art. 20 define que a MPV entrou em vigor na data da sua publicação.

A Exposição de Motivos Interministerial nº 162/2021, assinada pelos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, da Economia e do Desenvolvimento Regional, justifica a relevância do Programa Habite Seguro com base nos riscos adicionais a que os profissionais de segurança pública estão submetidos em decorrência de sua situação habitacional. A urgência, por seu turno, é justificada pela ausência de implementação do inciso I do § 1º do art. 5º da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que prevê a aplicação de recursos do FNSP em programas habitacionais em benefício dos profissionais da segurança pública.

No prazo regimental comum, fixado no art. 3º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 31 de março de 2020, foram apresentadas 82 emendas à MPV nº 1.070, de 2021.

O relator na Câmara dos Deputados, Deputado Coronel Tadeu, concluiu pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da MPV; pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da MPV e das 82 emendas a ela apresentadas; e pela

SF/22641.30172-70



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da MPV e das emendas, exceto as Emendas nºs 26, 33, 46, 69 e 81. No mérito, o relator votou pela aprovação da MPV; pelo acolhimento total ou parcial das Emendas nºs 1, 2, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 20, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 41, 43, 45, 47, 50, 53, 54, 55, 56, 59, 63, 64, 70, 74, 76 e 80; e pela rejeição das demais emendas. Em 9 de fevereiro de 2022, o relatório foi aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, que rejeitou outras quatro emendas de Plenário. Em 10 de fevereiro de 2022, o Plenário daquela Casa rejeitou sete destaques para votação em separado e aprovou a redação final. O PLV nº 1, de 2022, foi então encaminhado ao exame do Senado Federal.

O texto aprovado na Câmara dos Deputados mantém a essência da MPV original, com poucas alterações.

O PLV altera o inciso IV do art. 2º para explicitar que os guardas municipais ativos, inativos e aposentados podem ser beneficiários do Programa. Entre esses profissionais, aqueles que pertençam a corporações que não se enquadrem no Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014) não poderão receber subvenção econômica, ficando seu benefício restrito ao acesso a condições especiais de crédito imobiliário a critério dos agentes financeiros (§ 4º). Entendemos que este pode ser um estímulo adicional para que os municípios, no exercício de suas competências, promovam a adequação de suas guardas municipais ao Estatuto Geral.

Além disso, o PLV inclui agentes socioeducativos concursados (inciso V), agentes de trânsito concursados (inciso VI) e policiais legislativos (inciso VII) entre os beneficiários. Contudo, os profissionais dessas categorias não poderão receber subvenção econômica, ficando seu benefício restrito ao acesso a condições especiais de crédito imobiliário a critério dos agentes financeiros (§ 2º). A legitimação dos integrantes dessas carreiras como potenciais beneficiários do Programa dependerá de declaração do órgão a que pertencerem, conforme regulamento (§ 3º). A proposição inclui, por fim, dependentes e cônjuges sobreviventes dos potenciais beneficiários falecidos em razão do exercício do cargo (§ 1º).

SF/22641.30172-70



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

De acordo com o § 5º, no caso de beneficiários agentes socioeducativos, agentes de trânsito e policiais legislativos, diferentemente do que diz respeito aos demais beneficiários, não caberia ao MJSP “propor condições diferenciadas de crédito imobiliário aos beneficiários por meio de negociação com instituições financeiras oficiais” (art. 7º, § 1º, I, “b”).

O PLV também inclui no art. 3º um novo parágrafo, para definir que “as cooperativas de crédito poderão atuar como agente financeiro do Programa Habite Seguro, desde que sejam habilitadas pelo agente operador” (§ 3º).

Uma nova diretriz do Programa é adicionada, para contemplar a “valorização dos profissionais portadores de deficiência, concedendo, quando possível, prioridade de atendimento” (art. 4º, VIII). A inadequação da linguagem será corrigida por meio de emenda de redação.

O art. 7º, § 1º, V, fixa as competências dos agentes financeiros do Programa. A alínea “c” desse dispositivo lhes conferia a atribuição de “a seu critério, conceder condições especiais para a contratação das operações de crédito imobiliário, além das subvenções econômicas instituídas” pela MPV. A nova redação do dispositivo, proposta no PLV nº 1, de 2022, inclui a possibilidade de que os agentes financeiros, também a seu critério, promovam “a migração de financiamentos habitacionais já em curso”.

O PLV propõe ainda a inclusão de um novo art. 19, que altera o § 3º do art. 10 da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que “dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS”. A redação original, atualmente em vigor, determina que “o Poder Executivo disporá em regulamento sobre a composição do Conselho Gestor do FNHIS, definindo entre os membros do Conselho das Cidades os integrantes do referido Conselho Gestor”. A redação proposta exclui a necessidade de que os integrantes do Conselho Gestor do FNHIS sejam escolhidos entre os membros do Conselho das Cidades, tendo em vista que este foi extinto pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.

SF/22641.30172-70



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

SF/22641.30172-70

Os demais dispositivos da MPV permanecem inalterados.

Perante o Plenário do Senado Federal, foram apresentadas três novas emendas ao PLV nº 1, de 2022 (Emendas nºs 83 a 85), que serão descritas e analisadas adiante.

## II – ANÁLISE

Nos termos do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, compete ao Plenário desta Casa emitir parecer sobre a matéria em exame.

Ninguém duvida que, durante o desempenho de suas funções, os profissionais de segurança pública estão sujeitos a condições de trabalho adversas e a riscos graves e constantes à sua incolumidade física e à sua vida. Porém, um aspecto importante dessa questão costuma passar despercebido: o risco de vida e o estresse psicológico causado pelo constante estado de alerta acompanham policiais, bombeiros e demais profissionais da área até a esfera particular. Pelo simples fato de serem profissionais de segurança, essas pessoas vivenciam um grau adicional de risco mesmo em seu horário de descanso e lazer, quando estão com suas famílias em suas casas, que deveriam ser refúgios de relativa tranquilidade.

Esse é um custo que precisa ser reconhecido e partilhado por toda a sociedade, já que é em seu benefício que as atividades de segurança são desempenhadas. Nesse contexto, as condições de habitação desses profissionais podem, em muitos casos, agravar ainda mais a sua exposição ao risco. Não é incomum que, pela ausência de políticas públicas específicas, integrantes das forças de segurança tenham que morar com suas famílias em locais com altos índices de violência, convivendo diariamente com situações que podem, a qualquer momento, requerer sua atuação em defesa dos bens jurídicos mais valiosos para a sociedade. Não é difícil imaginar a tensão que um policial militar, por exemplo, experimenta em uma vizinhança hostil. São frequentes os relatos de profissionais que não podem secar seus uniformes



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

no varal de casa, ou que precisam se deslocar para o local de trabalho à paisana e, só lá, vestir o uniforme.

O PLV nº 1, de 2022, oriundo da MPV nº 1.070, de 2021, cria instrumento fundamental de concretização do direito à moradia digna dos profissionais de segurança pública em todo o País. Trata-se, assim, de iniciativa de grande relevância, mas também urgente, tendo em vista o disposto no inciso I do § 1º do art. 5º da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Esse dispositivo determina que parte dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública sejam empregados em programas habitacionais em benefício dos profissionais de segurança. A criação de programas dessa natureza é, portanto, obrigação legal inafastável do Estado brasileiro. O Programa Habite Seguro vem em boa hora preencher uma lacuna que há três anos não encontrava solução legislativa adequada. Consideramos, portanto, plenamente preenchidos os requisitos constitucionais de relevância e urgência para a edição de medidas provisórias.

No que tange à constitucionalidade, ressaltamos que promover a melhoria das condições habitacionais é competência material comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 23, IX). A matéria não afronta as vedações impostas às medidas provisórias, prescritas pelo § 1º do art. 62 da Constituição Federal, tampouco avança sobre temas da competência exclusiva do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas (arts. 49, 51 e 52 da CF). O PLV está em linha ainda com os princípios constitucionais fundamentais e não desrespeita os direitos e garantias individuais e sociais. Pelo contrário: contribui para materializar o direito à moradia, inscrito no art. 6º da Carta Magna, e busca concretizar o princípio superior da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, da CF).

Entendemos que o Programa Habite Seguro, tanto a concessão discricionária de subvenção econômica conforme as regras do Fundo Nacional de Segurança Pública como os demais dispositivos, não conflita com as normas financeiras e orçamentárias vigentes, especialmente a Lei de

SF/22641.30172-70



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), mas também o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Por essa razão, manifestamo-nos por sua adequação financeira e orçamentária.

No mérito, consideramos o PLV nº 1, de 2022, oportuno e conveniente, tendo em vista a necessidade de dar ágil consequência ao disposto no inciso I do § 1º do art. 5º da Lei nº 13.756, de 2018, a fim de melhorar a qualidade de vida e valorizar os profissionais de segurança pública por meio da redução, para esse importante segmento da sociedade, da carência habitacional e dos riscos a ela associados.

O PLV preserva em grande medida a redação original da MPV nº 1.070, de 2021. Além disso, consideramos que as mudanças promovidas pela Câmara dos Deputados, consolidadas no PLV aprimoraram o texto original.

No Plenário do Senado Federal, o PLV nº 1, de 2022, recebeu 3 emendas, de números 83 a 85.

A *Emenda nº 83*, da Senadora Rose de Freitas permite que agentes socioeducativos concursados, agentes de trânsito concursados e policiais legislativos, além do benefício das condições especiais de crédito concedidas pelos agentes financeiros do Programa, recebam também a subvenção econômica criada pelo art. 10.

A *Emenda nº 84*, do Senador Rodrigo Cunha atribui prioridade às mulheres profissionais de segurança na concessão de benefícios no âmbito do Habite Seguro.

A *Emenda nº 85*, da Senadora Mara Gabrilli, atualiza a linguagem empregada no PLV ao propor a substituição da expressão “profissionais portadores de deficiência” por “profissionais com deficiência”.

SF/22641.30172-70



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

Em que pese a nobre intenção dos autores no sentido de introduzir aprimoramentos importantes no PLV, consideramos inviável acolher qualquer dessas emendas, tendo em vista o encerramento próximo do prazo de deliberação da matéria. Embora a MPV nº 1.070 tenha sido editada em 13 de setembro de 2021, a Câmara dos Deputados só aprovou o PLV em 9 de fevereiro de 2022, deixando, na prática, apenas uma semana para análise e deliberação do Senado. Considerando que a vigência do texto se encerra em 21 de fevereiro, segunda-feira próxima, e tendo em vista que mudanças de mérito ocasionariam o retorno da proposição à Câmara, consideramos que não há tempo hábil para nova votação naquela Casa. Desse modo, adotando uma atitude pragmática e responsável, optamos por não acolher essas importantes emendas e, assim, preservar o Programa como um todo, ainda que passível de melhorias.

Contudo, acolhemos como de redação a Emenda nº 85, da Senadora Mara Gabrilli. Se, por um lado, o uso da expressão “profissionais com deficiência” não configura alteração de mérito e, portanto, não ocasiona o retorno à Câmara, por outro, constitui uma importante oportunidade de avançar, pelo menos no nível do discurso, na proteção dos direitos de um segmento importante dos brasileiros, oportunidade essa que não pode ser desperdiçada. Faço minhas as palavras da autora da emenda em sua justificação: “o cuidado com a linguagem utilizada revela o respeito em relação às pessoas com deficiência, em benefício de uma sociedade mais igualitária e inclusiva”.

## III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância; pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1.070, de 2021; e, no mérito, por sua **aprovação** nos termos do Projeto de Lei de Conversão nº 1, de 2022; pelo acolhimento da Emenda nº 85 como emenda de redação; e pela rejeição das Emendas nºs 83 e 84.

SF/22641.30172-70



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

SF/22641.30172-70