

## **PARECER N° , DE 2008**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS,  
sobre o PLS nº 77, de 2008, que “dispõe sobre  
incentivo fiscal ao empregador para  
construção de habitação para o empregado”.

**RELATOR:** Senador **ANTÔNIO CARLOS VALADARES**

### **I – RELATÓRIO**

De autoria do Senador Gilberto Goellner, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 77, de 2008, “dispõe sobre incentivo fiscal ao empregador para construção de habitação para o empregado”. Trata-se, na verdade, da reapresentação, pelo mesmo autor, do texto do PLS nº 412, de 2005, que, na forma regimental, resultou arquivado ao término da 52ª Legislatura. Ao ser examinado nesta Comissão, o projeto original mereceu do então relator, Senador Marcelo Crivella, parecer pela sua aprovação, na forma de um substitutivo unanimemente acolhido. Por concordar integralmente com essa manifestação, adoto seus termos, que passo a reproduzir.

Expressa em sete artigos, a proposição objetiva instituir um programa de incentivos fiscais aos empregadores, pessoas físicas ou jurídicas, para facilitar o acesso de seus empregados à moradia própria.

Nos termos da lei proposta, a União facultará aos contribuintes a opção de aplicarem parcelas do Imposto sobre a Renda no apoio a projetos residenciais em benefício de seus empregados, “apresentados tanto por pessoas físicas quanto por pessoas jurídicas”. Nesse sentido, poderá haver dedução do imposto devido relativamente à quantia efetivamente despendida, “nos limites e condições” estabelecidos na legislação tributária.

O aporte financeiro concedido pelo empregador para a construção de moradia não será considerado “salário útil”. De outra parte, caberá ao Poder Executivo assegurar o efetivo cumprimento da legislação orçamentária, bem como da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). Para tanto, o governo deverá

estimar o montante da renúncia de receita decorrente da norma proposta, devendo incluí-lo no demonstrativo requerido pelo § 6º do art. 165 da Constituição Federal, como anexo do Projeto de Lei Orçamentária a ser submetido anualmente ao Congresso Nacional. A nova lei tem vigência prevista para o ano subsequente ao de sua aprovação.

Justifica o projeto farta argumentação, construída em torno do reconhecimento universal ao direito à moradia como imprescindível à preservação da dignidade humana. Entre os documentos mencionados em apoio ao projeto, todos aprovados no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e referendados pelo Brasil, encontram-se, ao lado da própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 16 de dezembro de 1966; a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 18 de dezembro de 1979; a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1989; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, de 7 de março de 1996; e a chamada Agenda Habitat, formulada no âmbito da 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em Istambul, Turquia, em 1996.

Para o autor da proposição, a obrigação de assegurar o direito social à habitação adequada exige a pronta intervenção do poder público. Seja no sentido de propiciar meios que assegurem a cada família o acesso à moradia, seja com o propósito de proteger os mais frágeis contra abusos que violem esse direito, o cumprimento dessa obrigação exige do aparelho estatal medidas eficazes, uma vez que a universalização do direito à moradia não poderá decorrer exclusivamente de iniciativas particulares.

Ao constatar que, a despeito de tantos argumentos no sentido da necessidade da confluência de esforços, “nenhum incentivo é concedido a empresários interessados na redução do déficit de moradias”, Sua Excelência formula a proposição em pauta com o propósito de contribuir para o resgate dessa larga dívida social.

Distribuída a esta Comissão e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde receberá deliberação terminativa, a proposição não recebeu emendas.

## II – ANÁLISE

É notório o princípio ético que inspira a proposição. A despeito de dotar-se de uma economia dinâmica, que há mais de meio século já se assenta sobre uma base urbano-industrial em permanente atualização tecnológica, o Brasil ainda mantém em circunstâncias habitacionais indignas da condição humana cerca de sete milhões de famílias, em grande parte concentradas nos centros urbanos. Não resta dúvida, assim, de que a escassez dos recursos públicos destinados à produção habitacional, especialmente à moradia popular, impõe a exigência de que as várias instâncias de governo dediquem a essa grave questão a prioridade requerida.

Não foi por outra razão que (diferentemente do que informa a desatualizada justificação do projeto) a própria Constituição Federal, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, passou a tratar o direito à moradia como um dos direitos sociais inscritos em seu art. 6º, ao lado, entre outros, do direito à educação, à saúde e à segurança. Abrigada nesse princípio constitucional, não haveria reparo a fazer quanto à pertinência da norma proposta. Ocorre, contudo, que a proposição encontra óbices em outros dispositivos da Lei Maior, ao instituir, por iniciativa parlamentar, um programa administrativo que demanda subsídios fiscais.

O art. 167, I, da Constituição Federal, por exemplo, é explícito ao vedar “o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual”, a qual, por sua vez, a teor do art. 165, III, demanda a iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Embora o PLS nº 77, de 2008, em vários dispositivos, tenha sido cuidadoso ao remeter ao Poder Executivo as providências legislativas reclamadas tanto pela Constituição quanto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, não se pode afastar o viés de ineficácia da lei proposta, que, em síntese, reveste-se de perfil tão-somente autorizativo, voltado para sugerir a adoção de medidas legislativas e administrativas por outro Poder.

Projetos autorizativos, como o que aqui se examina, são tratados como injurídicos por diversos constitucionalistas, uma vez que não possuem natureza coercitiva. De fato, o Presidente da República, ademais de independente da autorização dada, não fica a ela obrigado. No entanto, o Senado Federal — nos termos do Parecer nº 527, de 1998, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) — tem dado à matéria interpretação distinta ao perceber a lei autorizativa como forma de colaboração cuja prática também se encontra no âmbito da competência constitucional do Poder Legislativo.

Nesses termos, para que não se perca o destacado sentido social da proposição, impõe-se a sua transformação em norma expressamente autorizativa, o que se faz na forma de um substitutivo. No novo texto proposto, de outra parte, limita-se a faixa salarial dos beneficiários para objetivamente configurar o caráter social do projeto, assim como se promove o aprimoramento de sua redação, inclusive para adaptá-lo aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a redação das leis.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, voto pela aprovação do projeto em pauta, na forma do seguinte:

### **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 77 (SUBSTITUTIVO), DE 2008**

Autoriza o Poder Executivo a instituir programa de incentivo fiscal ao empregador com a finalidade de promover o acesso à moradia dos trabalhadores de baixa renda.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Fica o Poder Executivo autorizado a instituir programa de incentivo fiscal ao empregador, pessoa física ou jurídica, que implemente ações com vistas a assegurar o direito à moradia a seus empregados.

**Art. 2º** Nos termos do que dispuser o regulamento do Imposto sobre a Renda, a União facultará aos empregadores a utilização de parcela do imposto devido como forma de apoio a projetos habitacionais implementados em conformidade com esta Lei.

§ 1º O incentivo previsto neste artigo será concedido aos empregadores que, comprovadamente, aplicarem recursos próprios na edificação, melhoramento ou regularização jurídica e urbanística de moradias para seus empregados com renda familiar mensal de até cinco salários mínimos.

**§ 2º** Os projetos apoiados poderão ser formulados individual ou coletivamente.

**Art. 3º** Os montantes aplicados pelo empregador não serão considerados verba salarial para nenhum efeito.

**Art. 4º** Nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o Poder Executivo estimará o montante da renúncia de receita necessária à implementação do programa a ser instituído e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

**Art. 5º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator