



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
Secretaria Nacional de Habitação  
Departamento de Produção Habitacional  
Coordenação-Geral de Implementação e Monitoramento

Parecer nº 23/2022/CGIM/DPH/SNH

Referência: 59000.003616/2022-07

Interessado: Ministério do Desenvolvimento Regional

**Assunto: Proposta de alteração da Instrução Normativa nº 12, de 7 de junho de 2018, que regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades (PMCMV-E), operacionalizado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)**

Senhor Secretário,

1. **CONTEXTO FÁTICO**

1.1. Trata-se de proposta de alteração da Instrução Normativa nº 12, de 7 de junho de 2018, que regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades (PMCMV-E), operacionalizado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), motivada por situações distintas, às quais serão relatadas a seguir.

1.2. A primeira alteração proposta tem por finalidade adequar a redação da IN nº 12, de 2018, à recente deliberação do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS) na 59ª Reunião Ordinária, ocorrida em 9 de março de 2022. Nessa agenda, o colegiado aprovou alteração do art. 3º da Resolução CCFDS nº 217, de 1º de novembro de 2017, de modo a suprimir trecho que estabelece vedação à aplicação dos institutos do aporte adicional e da suplementação de recursos às operações do PMCMV-E firmadas após a publicação da Resolução CCFDS nº 214, de 15 de dezembro de 2016.

1.3. Uma vez que o item 2.1 do Anexo III da IN nº 12, de 2018, recepciona a literalidade da redação original da Resolução CCFDS nº 217, de 2017, há necessidade de estender à instrução normativa a alteração aprovada pelo conselho, a fim de que seja preservada a adequação entre os respectivos atos normativos.

1.4. A publicação da resolução que aprovou a referida alteração encontra-se em tramitação por intermédio do Processo Administrativo nº [59000.001572/2022-72](#), já tendo parecer jurídico favorável expedido pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional (CONJUR-MDR).

1.5. A segunda alteração proposta decorre de questão apresentada pelo Agente Operador (AO) do FDS, submetida por intermédio do Ofício nº 128/2022/GEFUS, de 2 de março de 2022 (SEI [3624391](#)), relativa ao Empreendimento Novo Bairro, composto por 500 unidades habitacionais (UH), cadastrado sob APF nº 45548140, localizado no Município de Santa Rita/PB, contratado no âmbito do PMCMV-E.

1.6. No referido expediente, o AO relatou que a Entidade Organizadora (EO) responsável pela operação, União por Moradia Popular, apresentou documentação de 500 candidatos a beneficiários, dos quais 199 não constam na relação de beneficiários originais.

1.7. O universo de candidatos a beneficiários originais a serem substituídos classifica-se nas seguintes situações: (a) 6 (seis) apresentaram justificativa para desistência; (b) 25 (vinte e cinco) receberam imóveis em outro empreendimento; (c) 168 (cento e sessenta e oito) sem apresentação de justificativa para a substituição. De acordo com a EO, buscou-se localizar todos os beneficiários originalmente indicados, contudo, não houve sucesso em virtude do elevado tempo decorrido desde a contratação, ocorrida em 2014.

1.8. A partir dessa circunstância, a EO apresentou nova listagem de candidatos a beneficiários substitutos, os quais representam 40% (quarenta por cento) do total de unidades habitacionais contratadas. Ocorre que a IN nº 12, de 2018, estabelece na alínea "a" do item 4.3 de seu Anexo III, o índice máximo de 30% (trinta por cento) para substituição dos beneficiários originais.

1.9. Diante do descumprimento normativo, a EO formalizou ao Agente Financeiro (AF) pedido de flexibilização da regra ao AO que, por sua vez, a encaminhou e este órgão para análise e deliberação, tendo destacado que em fevereiro de 2022 o AF emitiu relatório de conclusão da obra, restando pendentes a emissão do Habite-se e Certidão Negativa de Débitos (CND), fato que evidencia a urgência do caso, uma vez que a entrega das unidades habitacionais aos beneficiários depende da legalização do empreendimento que, por sua vez, depende da definição de todas as famílias que serão beneficiadas.

1.10. Considerando que a IN nº 12, de 2018, não prevê a possibilidade de flexibilização da norma pelo MDR, sugere-se a edição de instrução normativa que promova a revogação da alínea "a" do item 4.3 de seu Anexo III, que estabelece o limitador de 30% a alterações de beneficiários da modalidade.

## 2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Processo Administrativo nº [59000.001572/2022-72](#).
- 2.2. Resolução CCFDS nº 214, de 15 de dezembro de 2016.
- 2.3. Resolução CCFDS nº 217, de 1º de novembro de 2017.
- 2.4. Instrução Normativa nº 12, de 7 de junho de 2018.
- 2.5. Ofício nº 128/2022/GEFUS (SEI [3624391](#)).
- 2.6. Minuta de Instrução Normativa CGIM DPH (SEI [3667826](#)).

## 3. ANÁLISE

3.1. Os itens da IN nº 12, de 2018, que são objeto da presente proposta de alteração estão localizados no Anexo III e são descritos nos seguintes termos:

[...]

2.1 O Agente Operador poderá autorizar o aporte adicional ou a suplementação de recursos pelo FDS, de forma a propiciar a retomada, conclusão ou legalização de empreendimentos **contratados anteriormente à vigência da Resolução CCFDS nº 214, de 2016**, mediante análise de parecer favorável apresentado pelo Agente Financeiro.

[...]

4.1. Serão admitidas substituições dos beneficiários até o término do prazo de carência do empreendimento.

4.2. A substituição poderá ocorrer por desistência do interessado, formalizada à direção da EO, ou por exclusão, aprovada em Ata da Assembleia Geral devidamente registrada. Na segunda

hipótese o beneficiário deverá ter garantidos a ampla defesa e o contraditório.

4.3. Cabe ao Agente Financeiro autorizar as solicitações de substituição de beneficiários que constem da listagem inicialmente apresentada pela EO, observadas as condições seguintes:

**a) O total de substituições não deve ultrapassar 30% (trinta por cento) do total da listagem inicial.**

b) Apresentação pela EO ao Agente Financeiro de cópia do documento que formalizou a desistência ou cópia da Ata da Assembleia Geral que ratificou a exclusão.

[...] (grifou-se)

3.2. A primeira alteração proposta, relativa ao item 2.1, decorre direta e simplesmente da necessidade de adequação da nova redação aprovada pelo CCFDS para a Resolução CCFDS nº 217, de 2017. A nova redação aprovada para o art. 3º, em tramitação no âmbito do Processo Administrativo nº [59000.001572/2022-72](#), é a seguinte:

Art. 3º O aporte adicional ou a suplementação de recursos será admitido quando comprovada esta necessidade para retomada, conclusão ou legalização do empreendimento, mediante justificativa fundamentada apresentada pela Entidade Organizadora, viabilidade técnica e parecer favorável do Agente Financeiro apresentados ao Agente Operador.

3.3. Verifica-se, assim, incompatibilidade entre a nova redação do art. 3º da resolução, norma de hierarquia superior, ao item 2.1 da IN, circunstância que justifica a necessidade de adequação desse regulamento em termos análogos ao da alteração promovida pelo conselho, qual seja, de supressão do trecho grifado na citação do parágrafo 3.1 deste parecer.

3.4. Entende-se dispensável discorrer sobre as razões técnicas que motivaram a proposta de resolução formulada por esta Secretaria e que, por simetria, também motivam a presente alteração, uma vez que elas já foram apresentadas nos autos do Processo Administrativo nº [59000.001572/2022-72](#), que trata da edição da resolução do CCFDS.

3.5. No tocante à segunda alteração proposta, cumpre destacar inicialmente que a redação da alínea "a" teve por finalidade estabelecer mecanismo para reforçar a importância de preservação do público originalmente indicado pelas Entidades Organizadoras como legítimo para recebimento preferencial do benefício. Nessa perspectiva, conclui-se que essa finalidade foi alcançada para a relevante maioria dos investimentos concluídos, que representam 37.487 UH num total de 61.240 UH contratadas no âmbito da modalidade.

3.6. A despeito disso, nota-se que o estabelecimento do índice de 30%, aparentemente, não detém fundamentação técnico-científica, sendo percentual arbitrado a partir de critérios empíricos pautados pela razoabilidade e proporcionalidade.

3.7. Há que se reconhecer a dificuldade em determinar percentual máximo para a substituição de beneficiários, pois esse resulta de fatores que variam de região para região, relacionando-se diretamente à estrutura econômica e institucional dos municípios. Na faixa de renda atendida pela modalidade, em especial, as dinâmicas das famílias são afetadas por vínculos de trabalho geralmente precários e pela dependência de redes de apoio institucionais ou informais que, não raro, implicam em mudanças de bairro ou cidade. Trata-se de circunstâncias imprevisíveis que podem ensejar a necessidade de substituição da lista inicial de candidatos.

3.8. Por sua vez, o conjunto de investimentos pendentes de finalização no âmbito do PMCMV-E, embora detenha caráter minoritário uma vez que representa aproximadamente 38% do universo de investimentos contratados, refere-se a contratações realizadas nos anos de 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2018. Portanto, trata-se de contratos firmados há no mínimo 4 anos.

3.9. Dado o significativo tempo transcorrido desde a contratação do empreendimento quando, a rigor, os beneficiários assinam Termo de Adesão, é razoável que a lista original sofra modificações até sua conclusão, por diversas razões. Durante esse lapso temporal, é

comum que as famílias inicialmente indicadas obtenham outras alternativas de moradia, bem como outras configurações familiares que podem, inclusive, desenquadrá-las do programa.

3.10. O ponto é que não se pode assegurar que a necessidade de alteração fique limitada a 30%, pois pode-se estar diante de circunstância na qual não será possível preservar 70% da listagem original, pois os fatores que ensejam a necessidade de substituição podem ser alheios à vontade da EO. Além disso, a definição de limite máximo para substituição de beneficiários pode gerar impasse insanável que atrasará a entrega das unidades habitacionais, impondo prejuízos às famílias já aprovadas, bem como riscos de prejuízo ao FDS.

3.11. O empreendimento em comento evidencia a urgência de revisão da norma, pois se encontra com obras físicas concluídas e, portanto, exposto a risco de ocupação irregular caso não haja a célere finalização da indicação dos beneficiários. Outrossim, o atraso na indicação da demanda compromete o prosseguimento das etapas ulteriores, como a vistoria, a assinatura de contratos e, finalmente, a entrega das chaves aos beneficiários do PMCMV-E, além de impossibilitar o início do Trabalho Social bem como favorecer eventuais custos de vigilância e condições que levem à invasão do empreendimento por terceiros.

3.12. Destarte, pelas razões expostas, sugere-se a revogação da alínea "a" do item 4.3 do Anexo III da IN nº 12, de 2018, trecho grifado na citação do parágrafo 3.1 deste parecer, de modo que seja eliminado o percentual limite de 30% para a substituição de beneficiários no âmbito do PMCMV-E.

3.13. Não obstante seja formalizada a supressão do item, necessário salientar que, para a formalização da alteração de beneficiários, continuará sendo necessária a observância dos demais itens normativos que tratam da matéria, em especial, a necessidade de *"apresentação pela EO ao Agente Financeiro de cópia do documento que formalizou a desistência ou cópia da Ata da Assembleia Geral que ratificou a exclusão"*, entendidos como suficientes para conferir segurança ao direito de preferência conferido às famílias constantes da listagem original.

3.14. Ressalte-se que o normativo não prevê a possibilidade de tratamento excepcional, dispositivo comumente previsto em outras normas que, no presente caso, seria invocado por esta Secretaria para a apreciação do mérito do pedido se devidamente positivado na norma. Contudo, a partir do presente caso, esta área técnica avaliou a pertinência de sua inclusão e, ao final, entendeu ser desnecessária, pois não identificou no normativo outras necessidades de revisão que poderiam justificar essa estratégia de modificação normativa.

#### 4. **OBSERVÂNCIA À PORTARIA MDR Nº 1.096, DE 15 DE ABRIL DE 2020**

4.1. A Portaria Ministério do Desenvolvimento Regional nº 1.096, de 2020, estabelece procedimentos para a elaboração de atos normativos, dentre outros. Especificamente em seu art. 2º, fica estabelecida a necessidade de que os atos normativos sejam elaborados de acordo com o Decreto nº 9.191, de 2017, o qual estabelece normas e diretrizes para elaboração de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.

4.2. Com efeito, ante à necessidade de observância das regras do referido decreto naquilo que houver pertinência e cabimento, passa-se à descrição objetiva do conteúdo do parecer de mérito de que trata o art. 32.

#### 4.3. **Análise do problema que o ato normativo visa solucionar:**

4.3.1. A análise do problema foi apresentada no item 3 deste parecer e pode ser assim sintetizada: (1) incompatibilidade entre o item 2.1 do Anexo III da IN nº 12, de 2018, e a Resolução CCFDS nº 217, de 2017, cuja alteração encontra-se em tramitação; (2) impossibilidade de observância, em determinados casos concretos devidamente justificados, do que estabelece a alínea "a" do item 4.3 do Anexo III da IN nº 12, de 2018, circunstância que confere atraso na entrega das unidades habitacionais, prejuízos aos beneficiários, e impõe riscos de prejuízos ao FDS.

#### 4.4. **Objetivo que se pretende alcançar:**

4.4.1. O objetivo do ato normativo proposto é (1) adequar a redação do item 2.3 do Anexo III da IN nº 12, de 2018, ao art. 3º da Resolução CCFDS nº 217, de 2017; e (2) eliminar o percentual limite de 30% para a substituição de beneficiários, conforme necessidade de cada situação concreta que se apresente, de modo a reduzir o prazo de entrega das unidades habitacionais aos legítimos beneficiários e, com isso, eliminar risco de prejuízos ao FDS.

#### 4.5. **Identificação dos atingidos pelo ato normativo:**

4.5.1. O ato normativo em questão atinge este Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), a Caixa Econômica Federal (CAIXA), na qualidade de Agente Operador do FDS e Agente Financeiro do PMCMV-E, as Entidades Organizadoras (EO) e, por fim, as famílias beneficiadas pelo programa.

#### 4.6. **Estratégia e prazo para implementação:**

4.6.1. A minuta de Instrução Normativa proposta possui data de entrada em vigor e produção de efeitos prevista para 2 de maio de 2022, de forma a atender ao estabelecido no art. 4º do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019. Entretanto, em razão das tramitações necessárias até sua assinatura e publicação, bem como da necessidade de publicação prévia à alteração da Resolução CCFDS nº 217, de 2017, a referida data poderá ser modificada para atendimento ao prazo mínimo necessário previsto o referido dispositivo legal.

#### 4.7. **Estimativa de impacto orçamentário-financeiro nos exercícios de 2022, 2023 e 2024**

4.7.1. A alteração relativa à supressão da restrição temporal para permitir a autorização de aporte e suplementação para empreendimentos contratados após a publicação da Resolução CCFDS nº 214, de 2016, cria mera previsão normativa que não necessariamente implica em uma nova despesa, pois o fato gerador para a despesa depende de uma situação futura e incerta. Não obstante, considerando que a medida é aplicável ao conjunto de operações contratado após 2016 que corresponde a cerca de 10% do investimentos vigentes, e que historicamente a dotação orçamentária específica anual destinada a concessão de aporte adicional ou suplementação de recursos para a modalidade é significativamente superior à quantidade de casos concretamente apresentados, pode-se concluir que ela não trará impacto orçamentário e financeiro.

4.7.2. Ademais, toda e qualquer proposta de aporte adicional ou suplementação de recursos somente é autorizada se houver disponibilidade orçamentária e financeira. Portanto, independentemente do ano, certo é que não haverá impacto orçamentário e financeiro além daquele autorizado no âmbito da lei orçamentária anual do exercício corrente.

4.7.3. Por seu turno, a proposta de revogação da alínea que estabelece percentual limite máximo de substituição de beneficiários corresponde a aprimoramento operacional que não incorre em novos investimentos e, portanto, não há o que se falar em impacto orçamentário e financeiro.

4.7.4. Posto isso, considera-se que a presente medida está adequada sob o prisma do impacto orçamentário-financeiro no exercício de 2022, assim como em relação ao impacto nos exercícios de 2023 e 2024, em observância à Lei Orçamentária Anual (LOA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ao Plano Plurianual (PPA), e com o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

### 5. **ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO**

5.1. O Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, regulamenta a Análise de Impacto Regulatório (AIR), procedimento de avaliação prévia à edição de determinados atos normativos. Conforme disposto no inciso III do art. 4º do referido decreto, a AIR poderá ser dispensada nas hipóteses de atos normativos considerados de baixo impacto. Por sua vez, o art. 2º traz a definição de ato de baixo nos seguintes termos:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

II - ato normativo de baixo impacto - aquele que:

- a) não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados;
- b) não provoque aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e
- c) não repercuta de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais;

5.2. Verifica-se que a alteração do item 2.1 do Anexo III da IN nº 12, de 2018, visa corrigir flagrante desigualdade de tratamento normativo imposta a conjunto específico de operações da modalidade do PMCMV-E firmadas após a edição da Resolução CCFDS nº 214, de 2016. Frise-se que mesmo após a publicação da alteração, cria-se mera previsão normativa para que possam ser viabilizadas as medidas, desde que sejam satisfeitas as condições técnicas específicas que ensejam a aprovação de propostas por Agente Financeiro e Agente Operador.

5.3. Já a redação proposta para o item 4.3 do Anexo III da IN nº 12, de 2018, tem por finalidade superar impasse, de natureza operacional, à entrega das unidades habitacionais em fase de conclusão, ou concluídas, tratando-se portanto de investimentos já realizados.

5.4. Pelas razões acima expostas, compreende-se que o ato não provoca qualquer aumento de custos para agentes econômicos ou para usuários dos serviços prestados. Da mesma forma, o ato não provoca aumento de despesa orçamentária ou financeira e, por fim, não repercute de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais. Portanto, a instrução normativa proposta se amolda à hipótese de ato normativo de baixo impacto, pois observa cumulativamente o que prescrevem as alíneas "a", "b" e "c" do inciso II do art. 2º citado. Pelo exposto, conclui-se que o ato em exame dispensa a realização da AIR.

## 6. **OBSERVÂNCIA AO DECRETO Nº 10.139, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2019**

6.1. O Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal. De acordo com o inciso II-A do art. 7º, a revisão de atos resultará *"na conclusão quanto à necessidade de revisão mais profunda do ato vigente, inclusive com possibilidade de alterações de mérito"*. Nesse caso, o prazo para revisão e consolidação é o de 1º de agosto de 2022, conforme estabelece o parágrafo único do art. 14.

6.2. Este Departamento de Produção Habitacional (DPH) já desenvolve trabalho, por intermédio da Coordenação-Geral de Planejamento e Formulação (CGPF), cuja finalidade é formalizar a revisão dos atos normativos em observância ao que estabelece o aludido decreto. A perspectiva de finalização desse trabalho considera a data limite de 1º de agosto de 2022. Até lá, seguirão os trabalhos técnicos de avaliação quanto à pertinência de promover novas alterações, sejam de simples consolidação ou de mérito, em relação a todos os atos normativos sob gestão desta Secretaria Nacional de Habitação (SNH), incluindo-se a própria IN nº 12, de 2018.

6.3. Sendo assim, considerando que em relação à IN nº 12, de 2018, ainda poderão ser identificadas necessidades de novas alterações de mérito, entende-se estratégico que a instrução normativa ora proposta não substitua o referido ato em atendimento ao decreto, mas tão somente promova alterações a ele, para que a republicação do ato consolidado possa abarcar eventuais necessidades técnicas que poderão ser identificadas até a data limite para sua edição, qual seja, 1º de agosto de 2022.

## 7. **CONCLUSÃO**

7.1. Em razão dos argumentos expostos, esta área técnica, no âmbito de suas competências, conclui pela viabilidade técnica de publicação da minuta de Instrução Normativa anexa (SEI [3667826](#)).

7.2. Configuradas a motivação, forma e competência do ato, submete-se o presente Parecer de Mérito à consideração superior, ao tempo em que propõe-se o encaminhamento dos autos à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional (CONJUR-MDR) para expedição de Parecer Jurídico, com fundamento no art. 3º da Portaria nº 1.096, de 2020, e consequente adoção de providências para seguimento do feito.

Em 29 de março de 2022, à consideração superior.

**IZABEL TORRES CORDEIRO**  
Coordenadora de Implementação

**RODRIGO DALVI SANTANA**  
Coordenador-Geral de Implementação e Monitoramento

**DE ACORDO.**

À consideração do Secretário Nacional de Habitação.

**ANA PAULA MACIEL PEIXOTO**  
Diretora do Departamento de Produção Habitacional - Substituta

**DE ACORDO.**

Encaminhe-se à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional para expedição de Parecer Jurídico e adoção de providências para seguimento do feito.

**ALFREDO EDUARDO DOS SANTOS**  
Secretário Nacional de Habitação



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Maciel Peixoto, Diretora do Departamento de Produção Habitacional - Substituta**, em 29/03/2022, às 15:11, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Alfredo Eduardo dos Santos, Secretário Nacional de Habitação**, em 29/03/2022, às 15:36, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Dalvi Santana, Coordenador-Geral de Implementação e Monitoramento**, em 29/03/2022, às 15:53, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Izabel Torres Cordeiro, Coordenador(a)**, em 29/03/2022, às 15:54, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.mi.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.mi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **3641033** e o código CRC **B51A6CE8**.

---

59000.031285/2019-911860521v1

---

Criado por [izabel.cordeiro](#), versão 126 por [rodrigo.santana](#) em 29/03/2022 10:56:08.