



Ministério do Desenvolvimento Regional
Secretaria Nacional de Habitação
Departamento de Produção Habitacional
Coordenação-Geral de Planejamento e Formulação

Parecer de mérito nº 27/2022/CGPF/DPH/SNH

Referência: 59000.012967/2022-09

Interessado: Secretaria Nacional de Habitação

1. **ASSUNTO**

Minuta de Instrução Normativa que altera a Instrução Normativa nº 12, de 7 de junho de 2018, do Ministério das Cidades, que regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV-E.

2. **REFERÊNCIAS**

- 2.1. Constituição Federal de 1988;
- 2.2. Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993;
- 2.3. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998;
- 2.4. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;
- 2.5. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019;
- 2.6. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021;
- 2.7. Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011;
- 2.8. Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017;
- 2.9. Decreto nº 10.333, de 29 de abril de 2020;

- 2.10. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020;
- 2.11. Decreto nº 11.065, de 6 de maio de 2022;
- 2.12. Resolução CCFDS nº 214, de 15 de dezembro de 2016;
- 2.13. Resolução CCFDS nº 217, de 1º de novembro de 2017;
- 2.14. Resolução CCFDS nº 219, de 29 de março de 2018;
- 2.15. Instrução Normativa nº 12, de 7 de junho de 2018 (SEI [3904441](#));
- 2.16. Portaria nº 114, de 9 de fevereiro de 2018;
- 2.17. Portaria MDR nº 1.096, de 15 de abril de 2020;
- 2.18. Portaria nº 2.668, de 29 de agosto de 2022;
- 2.19. Parecer nº 66/2022/CGIM/DPH/SNH (SEI [3766820](#)).

3. ANÁLISE

- 3.1. Trata-se da análise de mérito para a edição de ato normativo relativo à alteração da Instrução Normativa nº 12, de 7 de junho de 2018, do Ministério das Cidades, que regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV-E, cujas versões consolidada e compilada encontram-se apensadas ao presente processo (SEI [3936813](#) e [3936817](#)).
- 3.2. De início, convém registrar o arcabouço normativo que atribui ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) a competência para a edição do ato em proposição.
- 3.3. A Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, dispõe, no inciso I do art. 5º, a competência da então Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano para praticar todos os atos necessários à gestão do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador do Fundo.
- 3.4. Da mesma forma, tais competências são atribuídas ao MDR por meio dos incisos I e III do art. 8º do Decreto nº 10.333, de 29 de abril de 2020.
- 3.5. Por sua vez, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que dispõem sobre o PMCMV, atribuem ao MCidades, respectivamente, a regulamentação e gestão do programa, e a fixação das diretrizes e condições gerais de execução.
- 3.6. A Lei nº 13.844, de 18 de junho 2019, por meio do inciso VII do art. 29, atribui ao MDR a competência pela Política Nacional de Habitação e o Decreto nº 11.065, de 6 de maio de 2022, prevê no art. 1º do Anexo I, a política nacional de habitação como da alçada do órgão. Dessa forma, o MDR assume as atividades do extinto MCidades, incluindo-se aquelas supramencionadas.
- 3.7. No que concerne aos atos do Conselho Curador do FDS - CCFDS, a Resolução nº 214, de 15 de dezembro de 2016, alterada pelas

Resoluções nº 217, de 1º de novembro de 2017 e nº 219, de 29 de março de 2018, aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades - PMCMV-E e estabelece as diretrizes gerais do programa.

3.8. Finalmente, a Instrução Normativa nº 12, de 7 de junho de 2018, do Ministério das Cidades, que regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV-E, prevê, por meio da alínea "a", item 1.1, do Anexo I, a competência do MCidades para definir as diretrizes, critérios e procedimentos para a contratação das operações.

3.9. Feita essa contextualização, convém ressaltar que, ainda que o PMCMV tenha sido descontinuado a partir da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, o art. 25, parágrafo único, desse mesmo diploma legal destaca que as operações iniciadas até a data de sua publicação, bem como os contratos delas decorrentes, continuam a se submeter às regras da Lei nº 11.977, de 2009.

3.10. Nessa situação, encontram-se cerca de 151 mil unidades habitacionais, cujas obras ainda estão em andamento ou paralisadas, por diversos motivos, no âmbito da faixa 1 do PMCMV. No que se refere aos empreendimentos contratados com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (PMCMV-FDS), conforme dados desta SNH com posição de junho de 2022, há cerca de 30 mil unidades habitacionais pendentes de conclusão.

3.11. Nesse sentido, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) instituiu Grupo de Trabalho para Resolução de Problemas Executivos (GT-RPE) relativos às operações que se encontram sob gestão desse Departamento, com a participação de representantes do corpo técnico da SNH, do Agente Operador e Gestor Operacional dos fundos lastreadores do programa, e dos agentes financeiros responsáveis pelas operações.

3.12. A partir da análise de casos concretos, o GT-RPE concluiu pela proposição de uma alternativa que viabilizaria a solução de impasses relacionados a empreendimentos cuja retomada e conclusão de obras se mostre inviável em razão dos altos percentuais de involução de obra que resultem na superação do valor máximo de aquisição por unidade habitacional (UH) estabelecido pelo programa, que é a possibilidade de **desconsideração de itens de obra involuídos** para fins de enquadramento dos limites máximos de aquisição das unidades habitacionais de que trata o item 8 do Anexo II da Instrução Normativa nº 12, de 2018.

3.13. Convém ressaltar que a motivação atinente à proposição da medida mencionada, bem como os conceitos envolvidos e o detalhamento técnico das discussões realizadas no âmbito do GT-RPE, foram exaustivamente apresentados por meio do Parecer nº 66/2022/CGIM/DPH/SNH ([3766820](#)).

3.14. Para viabilizar a implementação da alternativa proposta a partir de conclusões obtidas no âmbito do GT-RPE por parte dos atores do programa, faz-se necessária a alteração das normas que, atualmente, regem as três modalidades do PMCMV, quais sejam, PMCMV-FAR, PMCMV-FDS e PMCMV-PNHR. Dessa forma, num primeiro momento, este Departamento optou pela implementação da alternativa à modalidade PMCMV-FAR, que possui um maior número de empreendimentos pendentes de conclusão, e propôs a alteração da Portaria nº 114, de 9 de fevereiro de 2018, constante no processo SEI [59000.012950/2022-43](#), que resultou na recente publicação da Portaria nº 2.668, de 29 de agosto de 2022 (SEI [3913326](#)).

3.15. Dessa maneira, dando sequência às providências mencionadas, agora para a modalidade PMCMV-FDS, o **art. 1º** da minuta em apreço propõe a inserção dos subitens 2.8.1, 2.10 e 2.10.1 ao item 2 do Anexo III da Instrução Normativa nº 12, de 2018, que trata especificamente da possibilidade de aporte adicional ou de suplementação na hipótese de comprovada necessidade para a conclusão ou legalização do empreendimento, mediante a apresentação de justificativa detalhada e do atestado de viabilidade técnica fornecidos pela IF ao Agente Operador do FDS.

3.16. A proposição em questão pretende destacar os custos com involução de obras, que tornarão viável a conclusão e entrega de

empreendimentos com obras paralisadas, como encargo do FDS, de modo a não se confundirem com o valor de aquisição da unidade habitacional.

3.17. Corroborar essa interpretação o disposto no Parecer nº 66/2022/CGIM/DPH/SNH (SEI [3766820](#)), que menciona não haver qualquer referência ao custo com involução de obras paralisadas, uma vez que “durante a concepção do normativo não se imaginava que haveria a necessidade de refazer obras e serviços perdidos.” Sendo assim, conclui-se que “os valores limites máximos por unidade habitacional nacional não contemplam os custos relativos à involução das obras”.

3.18. Além disso, justifica-se no parecer que a retomada das obras de empreendimento paralisado implica em aumento de custos. Segue abaixo trecho específico:

"É de senso comum o conhecimento de que a retomada das obras de empreendimento paralisado implica em aumento de custos. Com a paralisação, normalmente ocorre uma involução dos serviços em razão de fatores externos diversos, destacando-se o intemperismo, as invasões, as depredações, os furtos e o diagnóstico de vícios construtivos ocultos. Além disso, a situação é agravada pela incidência de novos custos no orçamento, tais como os de mobilização e implantação do canteiro da nova empresa para a retomada da obra."

3.19. A minuta em análise propõe, portanto, alteração no Anexo III da Instrução Normativa nº 12, de 2018, prevendo explicitamente que os custos de involução de obras não compõem o valor máximo de aquisição da unidade habitacional, o que possibilitará a conclusão de empreendimentos paralisados e com viabilidade de continuidade da obra.

3.20. Cabe destacar que as alterações propostas possuem o objetivo de endereçar solução para operações atualmente paralisadas/inviabilizadas, que geram prejuízos ao FDS e risco de imagem a este Órgão Gestor. No entanto, a medida não exime o Agente Operador do FDS e os agentes financeiros responsáveis pela operação de tomarem providências no sentido de garantir a defesa e o direito do FDS, na hipótese de identificação do responsável que incorrer em dolo ou culpa pelos prejuízos causados.

3.21. Por fim, o **art. 2º** da minuta em proposição define a vigência do ato para a data da publicação, tendo em vista que os principais atores impactados pelos novos dispositivos participaram da análise conjunta da situação dos empreendimentos com obras paralisadas ao longo dos últimos meses, bem como da definição da estratégia de atuação, conforme previsto no novo normativo.

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

4.1. A Portaria MDR 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 1º de novembro 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. 3º.

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

4.3.1. O ato visa a solucionar lacunas normativas que atualmente impossibilitam a retomada de obras paralisadas no âmbito do PMCMV-FDS.

4.4. **Objetivos que se pretende alcançar**

4.4.1. Alterar a Instrução Normativa nº 12, de 2018, a fim de viabilizar a conclusão de empreendimentos do PMCMV-E com obras paralisadas, e, com isso, atingir o objetivo precípua da Política Pública Habitacional que é a entrega completa do bem contratado às famílias beneficiárias.

4.5. **Identificação dos atingidos pelos atos**

4.5.1. O Agente Operador do FDS e as Instituições Financeiras responsáveis pelos empreendimentos são atingidos pelo ato, uma vez que irão adotar as ações necessárias para continuidade e conclusão das obras. Ademais, devem tomar as providências administrativas, extrajudiciais e judiciais para garantir os direitos do FDS, na hipótese de identificação do responsável que incorrer em dolo ou culpa pelos prejuízos causados.

4.6. **Estratégia e prazo para implementação**

4.6.1. A Secretaria Nacional de Habitação informará a publicação do ato em proposição ao Agente Operador do FDS, que deve providenciar a expedição dos atos necessários à operacionalização da medida, bem como aos agentes financeiros envolvidos nas operações.

4.7. **Sobre renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental, ou aumento de despesas**

4.7.1. No que diz respeito à efetiva adoção das medidas propostas, cumpre ressaltar que este MDR observa a disponibilidade financeira e orçamentária a cada exercício, mediante previsão em Lei Orçamentária Anual e subsídios do Agente Operador do FDS, a fim de garantir o regular pagamento das operações em andamento no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Social.

5. **ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO**

5.1. Conforme disposto no inciso III do art. 4º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) poderá ser dispensada nas hipóteses de ato normativo considerado de baixo impacto. O art. 2º traz a definição de ato de baixo impacto como 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. Diante do exposto, considera-se a minuta como ato de baixo impacto, uma vez que se restringe a regulamentar mecanismos para resolução de operações paralisadas/inviabilizadas no âmbito do PMCMV-E, conforme disponibilidade financeira desse programa.

5.3. Em que pese a avaliação deste Departamento pelo enquadramento do presente ato normativo na hipótese de dispensa de AIR, cabe destacar o extenso trabalho do GT-RPE, do qual decorre a solução apresentada pela norma em proposição. A alternativa e seus respectivos impactos foram longamente debatidos no âmbito do foro mencionado, que conta com a presença dos principais atores envolvidos nas operações.

5.4. Nesse sentido, ainda que a norma esteja dispensada de AIR, convém mencionar, mais uma vez, o Parecer nº 66/2022/CGIM/DPH/SNH ([3766820](#)), em que constam detalhadas as discussões técnicas que levaram à proposição da alternativa em questão.

6. **CONCLUSÃO**

- 6.1. Em razão dos argumentos expostos, esta área técnica, no âmbito de suas competências, opina pela pertinência e viabilidade técnica de publicação da minuta de Instrução Normativa anexa (SEI [3911014](#)), que propõe alteração da Instrução Normativa nº 12, de 7 de junho de 2018.
- 6.2. A prática do ato fundamenta-se na Constituição Federal de 1988, em seu art. 87, parágrafo único, incisos I e II; na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, em seu Capítulo II, Seção VI, art. 29; bem como no artigo 1º do Anexo I do Decreto nº 11.065, de 6 de maio de 2022, dispositivos que inserem o ato e a matéria no rol de competências do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional.
- 6.3. Informa-se que a minuta de Instrução Normativa ora proposta foi elaborada em conformidade com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o Decreto nº 9.191, de 2017, e com a Portaria do Ministério do Desenvolvimento Regional nº 1.096, de 2020.
- 6.4. Registra-se, ainda, conforme fundamentado, a dispensa (ou inexigibilidade) de AIR, conforme o inciso III do art. 4º do Decreto nº 10.411, de 2020, razão pela qual o presente documento precisará ser publicado no sítio eletrônico do MDR em atendimento ao disposto no § 3º, art. 4º do aludido diploma legal.
- 6.5. Nada mais havendo a aduzir, configuradas a motivação, forma e competência para prática do ato, submete-se o presente Parecer de Mérito à consideração superior, ao tempo em que propõe-se, se de acordo, o encaminhamento dos autos à Consultoria Jurídica junto ao MDR (CONJUR-MDR) para análise e expedição de Parecer Jurídico sobre a matéria, com fundamento no art. 3º da Portaria nº 1.096, de 2020.

Em 15 de setembro de 2022, à consideração superior.

MARIA OTTILIA BERTAZI VIANA

Analista de Infraestrutura

DÉBORA STEPHANIE RIBEIRO

Coordenadora de Regulamentação - Substituta

PÂMELA ANALIA COSTA DE OLIVEIRA

Coordenadora-Geral de Planejamento e Formulação - Substituta

DE ACORDO.

À consideração do Secretário Nacional de Habitação.

TERESA MARIA SCHIEVANO PAULINO

Diretora do Departamento de Produção Habitacional

DE ACORDO.

Encaminhe-se à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional para expedição de Parecer Jurídico sobre a proposta de edição de Portaria, nos termos da minuta anexa (SEI [3911014](#)), em relação a qual esta Secretaria se manifesta de modo favorável.

ALFREDO EDUARDO DOS SANTOS

Secretário Nacional de Habitação



Documento assinado eletronicamente por **Teresa Maria Schievano Paulino, Diretora do Departamento de Produção Habitacional**, em 15/09/2022, às 11:41, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Ottilia Bertazi Viana, Assistente Técnico**, em 15/09/2022, às 11:47, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Débora Stephanie Ribeiro, Coordenador(a) Substituto(a)**, em 15/09/2022, às 11:48, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Pâmela Analia Costa de Oliveira, Coordenador(a)-Geral, Substituto(a)**, em 15/09/2022, às 11:55, 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 15/09/2022, às 16:54, 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 informando o código verificador **3904465** e o código CRC **9BA843E4**.

59000.012950/2022-43

3870740v1

Criado por [maria.viana](#), versão 25 por [teresa.paulino](#) em 15/09/2022 11:11:41.