



MINISTÉRIO DAS CIDADES
Secretaria Nacional de Habitação
Departamento de Provisão Habitacional
Coordenação-Geral de Assuntos Estratégicos

Parecer de mérito nº 16/2024/CGAE/DPH/SNH/MCID

Referência: 80000.004270/2024-12

Interessado: Secretaria Nacional de Habitação

1. **ASSUNTO**

Manifestação complementar ao Parecer de mérito nº 13/2024/CGAE/DPH/SNH/MCID (5128354) e ressubmissão da Portaria Minuta CGAE-DPH-MCID (5184221) que formaliza a abertura de procedimento para a contratação de empreendimentos habitacionais em municípios do Estado do Rio Grande do Sul em situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecido pelo Poder Executivo Federal em 2024, no âmbito da linha de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV-FAR), de que trata a Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023.

2. **REFERÊNCIAS**

- 2.1. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021;
- 2.2. Decreto Legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024;
- 2.3. Portaria Interministerial MCID/MF nº 6, de 6 de junho de 2024;
- 2.4. Parecer Jurídico n. 00165/2024/CONJUR-MCID/CGU/AGU (5183977);
- 2.5. Parecer de mérito nº 7/2024/DHR-MCID/DPH-MCID/SNH-MCID (5111004);
- 2.6. Parecer de mérito nº 13/2024/CGAE/DPH/SNH/MCID (5128354);
- 2.7. Portaria Minuta CGAE-DPH-MCID (5177637);
- 2.8. E-mail sugestões CGU (5193102);
- 2.9. Anexo - Sugestões CGU (5191961);
- 2.10. Planilha - Sugestões CGU (5195678); e
- 2.11. Portaria Minuta CGAE-DPH-MCID (5184221) - Versão atual corrigida.

3. **ANÁLISE DO MÉRITO**

3.1. Trata-se da proposta de edição de ato normativo (5184221), cuja finalidade é formalizar a abertura de procedimento para a contratação de empreendimentos habitacionais em Municípios do Estado do Rio Grande do Sul em situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecido pelo Poder Executivo Federal em 2024, no âmbito da linha de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas com recursos do Fundo de Arrendamento

Residencial, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV-FAR), de que trata a Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023.

3.2. A primeira proposta de portaria apresentada (5177637) foi submetida à análise da Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades (CONJUR-MCID) que, em seu Parecer Jurídico n. 00165/2024/CONJUR-MCID/CGU/AGU (5183977), não vislumbrou óbices relativas aos aspectos jurídico-formais desde que rigorosamente observadas as orientações consignadas nos parágrafos 16, 28 e 31 da referida manifestação.

3.3. Paralelamente, antes mesmo do envio formal da proposta à CONJUR-MCID pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH), a Controladoria-Geral da União (CGU) foi instada (5193102) pela Assessoria Especial de Controle Interno (AECI-MCID), a pedido da SNH, a manifestar-se sobre o presente ato normativo com a finalidade de apontar considerações, dúvidas, sugestões, dentre outros. Coincidentemente, a devolutiva do órgão de controle interno se deu em 09 de julho de 2024, em sincronia com a expedição da manifestação da consultoria jurídica.

3.4. Deste modo, a presente análise complementar de mérito contemplará primeiramente as questões apontadas pela CGU em sua colaboração (5191961) e, posteriormente, as orientações apresentadas pela CONJUR-MCID em seu parecer (5183977).

SUGESTÕES CGU

3.5. No que se refere ao art. 2º:

Portaria Minuta:

Art. 2º São elegíveis à contratação de empreendimentos habitacionais os municípios do Estado do Rio Grande do Sul em situação de emergência ou estado de calamidade pública que cumprirem o fluxo previsto da Portaria Conjunta MCID/MIDR nº 01, de 24 de junho de 2024.

[...]

§ 2º Para cumprimento do disposto no § 1º do caput, o Ministério das Cidades encaminhará periodicamente ao agente financeiro a demanda de unidades habitacionais por município, nos termos do art. 8º da portaria conjunta de que trata o caput.

§ 3º Fica autorizada a apresentação imediata de propostas nos municípios elencados na tabela a seguir independentemente da apresentação do plano de trabalho de que trata o art. 3º da Portaria Conjunta MCID/MIDR nº 01, de 24 de junho de 2024, conforme demanda preliminar de unidades habitacionais estabelecida, observada, para a efetiva contratação, a proporcionalidade de que trata o § 1º do caput:

Sugestão CGU:

1) Não é melhor qualificar como "agente financeiro do FAR" (no § 2º)?

2) Não é importante definir a periodicidade (no § 2º)?

3) Quanto ao § 3º, é importante, na justificativa que acompanhará a edição da Portaria, deixar explícito como foram definidos esses municípios e essas quantidades.

3.6. A Portaria em questão trata exclusivamente da linha de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV-FAR). Considerando a delimitação do objeto da portaria, entende-se que não se faz necessária a qualificação sugerida (item 1).

3.7. O rito estabelecido no § 2º é condicionado ao fluxo previsto no art. 8º da Portaria Conjunta MCID/MIDR nº 1, de 24 de junho de 2024, o qual prevê que "a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, encaminhará à Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades, o plano de trabalho com a quantidade de unidades habitacionais, enquadradas nos termos do art. 3º, os Anexos I e II devidamente preenchidos, juntamente do parecer a que se refere o art. 7º."

3.8. A demanda de que trata o dispositivo, portanto, depende do envio de plano de trabalho pelo ente público e da subsequente análise e envio a este Ministério do quantitativo enquadrado

pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Dessa forma, este Ministério não possui competência para regular prazos sobre esses atores. Assim, não se pode prever a frequência de envio antecipadamente (item 2).

3.9. Por fim, reforça-se que o Parecer de mérito nº 13/2024/CGAE/DPH/SNH/MCID (5128354) que acompanha a primeira minuta de portaria proposta (5177637) indica as justificativas para a definição dos municípios e seus quantitativos de unidades habitacionais (item 3).

3.10. Em relação ao art. 4º:

Portaria Minuta:

Art. 4º O proponente apresentará a proposta de empreendimento habitacional para análise do agente financeiro, que contenha a seguinte documentação:

[...]

§ 2º Fica admitida a expansão do porte de que trata o inciso III do caput, limitado a 1.500 (mil e quinhentas) unidades habitacionais, desde que em conformidade com o Plano Diretor ou legislação urbanística municipal vigente ou com anuência expressa do ente municipal, observada a proporcionalidade de que trata o § 1º do art. 2º.

Sugestão CGU:

Em relação ao § 2º, qual a justificativa para esse número tão destoante do limite máximo permitido na Portaria 725? Não seria mais adequado uma análise e aprovação do Agente Operador/Financeiro e/ou do MCidades? (não há o risco de concentração em um único empreendedor?)

3.11. Dadas as características e a magnitude do desastre ocorrido, é necessário considerar que em alguns Municípios, tais como Estrela/RS e Cruzeiro do Sul/RS, cujas quantidades de unidades habitacionais destruídas são estimadas em 3.000 e 2.000 respectivamente, bairros inteiros foram impactados pela elevação dos níveis dos rios, os quais atingiram novos patamares máximos históricos de cheia.

3.12. Por consequência, considerando que uma das diretrizes para a implementação dos novos empreendimentos habitacionais consiste na necessidade de que eles sejam localizados em áreas não condenadas pela Defesa Civil, a disponibilidade de terrenos foi reduzida, circunstância que requer a adoção de estratégias que permitam o máximo aproveitamento das áreas não alagáveis consideradas adequadas, após a revisão dos parâmetros municipais de segurança das edificações.

3.13. Importante considerar igualmente que a indústria da construção (fornecedores e executores) também foi impactada pelo desastre. Com esse cenário, projetos de maior porte oferecem maior atratividade a essas empresas, ao mesmo tempo em que conferem a possibilidade de maior aproveitamento das áreas e também a implementação de soluções ágeis de construção, para as quais a questão da escala de produção impacta diretamente a viabilidade dos empreendimentos.

3.14. Ademais, importa destacar que embora a Portaria admita a extrapolação do porte, os projetos deverão estar adequados à legislação local, isto é, caberá ao Município corroborar a autorização a partir de sua legislação, sem prejuízo da necessária anuência expressa já prevista pelo Programa.

3.15. Por fim, necessário salientar que o novo porte detém natureza excepcional voltada ao enfrentamento da situação de calamidade pública instaurada, na perspectiva de que a celeridade na oferta do benefício às famílias afetadas pelo desastre é aspecto significativamente relevante para que sejam oferecidas pela legislação do programa concessões que permitam uma resposta mais rápida por parte do Governo Federal. Nesse sentido, para as demais localidades que receberão novos investimentos do MCMV-FAR o porte máximo continua sendo aquele estabelecido pela Portaria MCID nº 725, de 2023.

3.16. Relativo ao art. 5º:

Portaria Minuta:

Art. 5º Aos municípios elegíveis de que trata esta Portaria, fica admitida a utilização do limite de subvenção econômica de até R\$ 200.000, 00 (duzentos mil) estabelecido no art. 1º, inciso I, da

Portaria Interministerial MCID/MF nº 06, de 06 de junho de 2024, sem prejuízo do ateste de adequação orçamentária das propostas pelo agente financeiro.

§ 1º Fica dispensada a observância dos valores máximos de provisão de unidade habitacional, conforme localidade e tipo de edificação, estabelecidos na Tabela 1 do Anexo V da Portaria MCID nº 725, de junho de 2023.

§ 2º Adicionalmente aos componentes abarcados pelo valor de provisão da unidade habitacional previstos no art. 14 da Portaria MCID nº 724, de 15 de junho de 2023, fica admitido o pagamento de infraestrutura urbana básica prevista na Tabela 1 do Anexo I da Portaria MCID nº 725, de 15 de junho de 2023, desde que não ultrapasse o limite de subvenção econômica de que trata o caput.

[...]

§ 4º Será concedido à empresa da construção civil contratada o acréscimo de 5% (cinco por cento) sobre a parcela do valor original do contrato correspondente às unidades habitacionais que forem concluídas em até 10 (dez) meses, contados a partir da data de contratação da operação, a ser pago quando da conclusão integral das obras do empreendimento, desde que o valor de provisão habitacional não ultrapasse o limite de subvenção econômica de que trata o caput.

§ 5º Para fins do acréscimo de que trata o § 4º do caput, a quantidade de unidades habitacionais a ser concluída em até 10 (dez) meses será de, no mínimo:

I – 100 (cem), para empreendimentos compostos por até 400 (quatrocentas) unidades habitacionais;

II – 25% (vinte e cinco por cento) da quantidade contratada, para empreendimentos compostos por mais de 400 (quatrocentas) unidades habitacionais.

§ 6º O disposto neste artigo aplica-se às propostas de empreendimento habitacional destinadas a municípios do Estado do Rio Grande do Sul enquadradas no âmbito das Portarias Ministério das Cidades nº 1.482, de 21 de novembro de 2023 e nº 247, de 15 de março de 2023.

Sugestões CGU:

1) Quanto ao § 1º, é importante, na justificativa que acompanhará a edição da Portaria, deixar explícito por que realizar tal dispensa da observância de valores máximos.

2) Em relação ao § 2º, não é importante detalhar que se trata do anexo I, tabela 1, item 2?

3) No que concerne aos § 4º e § 5º, qual é o ganho ao beneficiário se 1/4, por exemplo, das unidades habitacionais forem concluídas, mas a área comum não estiver disponível? (Ou seja, vai se pagar o bônus de 5%, mesmo sem que os beneficiários já possam receber a sua unidade? Não é necessário vincular esse bônus à possibilidade de ingresso imediato na unidade habitacional?)

4) A portaria 247 é de 2024

5) É possível deixar a redação do § 6º mais clara, de modo a evitar a interpretação de que o disposto no art. 5º se aplica apenas aos municípios listados nas portarias 1.482, de 21 de novembro de 2023 e nº 247, de 15 de março de 2023 (talvez, incluir, "O disposto neste artigo também/inclusive aplica-se (...)")

3.17. Inicialmente, convém esclarecer que o Parecer de mérito nº 13/2024/CGAE/DPH/SNH/MCID (5128354) indica as justificativas para a dispensa da observância dos valores (item 1).

3.18. Em relação aos itens 2, 4 e 5 apontados pela CGU, esta área técnica está de acordo com as sugestões e promoveu os ajustes na minuta de portaria ora proposta (5184221).

3.19. No que se refere aos §§ 4º e 5º, a preocupação do órgão de controle interno é pertinente e foi considerada no contexto das discussões sobre a possibilidade de concessão do acréscimo de 5%. Sua aplicação está condicionada à conclusão integral da obra das unidades habitacionais, incluindo-se as áreas comuns a elas correspondentes na hipótese de entrega parcial. Para tanto, é necessário que elas estejam aptas à legalização e expedição de habite-se. Nesse sentido, não farão jus à bonificação as unidades habitacionais que não possam ser entregues aos beneficiários, pois o estímulo proposto tem exatamente o propósito de possibilitar a entrega da casa ao beneficiário em prazo menor.

3.20. Contudo, ainda que o construtor cumpra todas as suas obrigações contratuais e conclua as unidades habitacionais no prazo de 10 meses, seja a meta contratada parcial ou integral, a entrega da

unidade habitacional somente será formalizada a partir da conclusão da chamada fase de legalização, cujo cumprimento das providências compete ao Município. Daí porque o dispositivo deve ser lido de forma combinada com o no art. 4º, inciso VI, alínea "c", o qual prevê que a legalização das UH deve ocorrer em até 2 meses da conclusão das obras, etapa que compete à municipalidade, de modo a permitir a célere entrega das UH aos beneficiários, sem prejuízo da bonificação ao construtor que concluir os aspectos da obra que se encontrem sob sua responsabilidade tempestivamente.

3.21. Sendo assim, a questão apresentada pela CGU está superada no contexto de aplicação da medida proposta pelos §§ 4º e 5º (item 3). Pertinente registrar que no caso de conclusão parcial em até 10 meses, o construtor somente irá receber o acréscimo após a conclusão de todas as unidades habitacionais contratadas, com o objetivo de que ele não se afaste do objeto global do contrato, que é entregar toda a meta contratada.

3.22. Sobre o art. 11:

Portaria Minuta:

Art. 11 As propostas de empreendimentos habitacionais deverão seguir as especificações de projeto dispostas na Portaria MCID nº 725, de 15 de junho de 2023, ressalvada a possibilidade de apresentação de projeto com:

I – pé-direito mínimo em conformidade com a legislação local; e

II – até 300 (trezentas) unidades habitacionais por condomínio em empreendimentos de edificações multifamiliares.

§ 1º É facultado à Secretaria Nacional de Habitação autorizar a não aplicação de disposições da Portaria MCID nº 725, de 15 de junho de 2023, mediante solicitação justificada do proponente, acompanhada de manifestação do agente financeiro, a ser encaminhada pelo Gestor do FAR.

§ 2º O disposto neste artigo se aplica às propostas de empreendimentos habitacionais localizadas em municípios do Estado do Rio Grande do Sul enquadradas no âmbito das Portarias Ministério das Cidades nº 1.482, de 21 de novembro de 2023, e nº 247, de 15 de março de 2023.

Sugestões CGU:

1) Quanto ao § 1º, não seria mais adequado indicar os dispositivos da Portaria 725 que poderiam vir a ser justificadamente excepcionalizados? Ou, pelo menos, como será dado transparências às excepcionalizações?

2) A portaria 247 é de 2024

3) É possível deixar a redação do § 2º mais clara, de modo a evitar a interpretação de que o disposto no art. 5º se aplica apenas aos municípios listados nas portarias 1.482, de 21 de novembro de 2023 e nº 247, de 15 de março de 2023 (talvez, incluir, "O disposto neste artigo também/inclusive aplica-se (...)")

3.23. No contexto das discussões técnicas da SNH com os demais atores do Programa sobre a possibilidade de tratamento excepcional, a primeira estratégia pensada foi a de estabelecer rol taxativo de hipóteses nas quais essa concessão seria admitida. Isso conferiria maior dinamismo à operacionalização pelo agente financeiro. Nos documentos enviados pelo agente financeiro, pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC) e pela construtora TECVERDE, o rol de itens sugeridos foi significativamente maior. Contudo, entendeu-se que uma quantidade maior de hipóteses poderia estimular que a exceção passasse a ser regra. Assim, com o objetivo de não estimular a relativização da norma geral, optou-se por elencar apenas as hipóteses descritas nos incisos I e II.

3.24. Por outro lado, nos mencionados diálogos, também foram identificadas circunstâncias bastante específicas que, por seu caráter sui generis, não se justificariam para positivação na norma, uma vez que não possuem repercussão geral. Um dos exemplos diz respeito à dispensa da obrigatoriedade de laje nos casos em que determinada solução construtiva certificada por Documento de Avaliação Técnica (DATec) vigente no âmbito do Sistema Nacional de Avaliações Técnicas de Produtos Inovadores e Sistemas Convencionais (SiNAT) do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H).

3.25. Dessa forma, a faculdade conferida à SNH de autorizar a não aplicação de disposições da Portaria MCID nº 725, de 2023, foi idealizada para circunstâncias de natureza excepcional devidamente

justificadas pelo proponente, com manifestação do agente financeiro sobre a razoabilidade da proposta e, ainda, verificação de conformidade pelo Gestor do FAR, a quem irá competir submetê-las à SNH. Isso porque entende-se que não há como prever antecipadamente todas as circunstâncias específicas que poderão inviabilizar, ou dificultar, a implementação do empreendimento, especialmente num cenário como o do Estado do Rio Grande do Sul no qual as consequências do desastre ainda estão em processo de apuração.

3.26. No tocante à transparência, compreende-se que eventuais concessões de natureza geral devem ser estendidas às demais propostas, com a finalidade de que não haja ofensa à isonomia do processo. Contudo, o pressuposto do tratamento excepcional é uma circunstância de natureza subjetiva cuja aplicação, a priori, se dará apenas ao caso concreto proposto. Embora não haja procedimento instituído para conceder transparência as concessões de tratamento excepcional, elas são formalmente comunicadas ao proponente e à instituição financeira que, como praxe, difunde seu conteúdo entre as áreas atuantes. De todas as formas, qualquer documentação pode ser solicitada pelos canais de serviço de informação ao cidadão (SIC) para fins de compartilhamento (item 1).

3.27. Quanto às sugestões dos itens 2 e 3 apontados pela CGU, esta área técnica está de acordo com as sugestões e promoveu os ajustes na minuta de portaria ora proposta (5184221).

3.28. Por fim, em relação ao art. 13:

Minuta Portaria:

Art. 13 A Portaria MCID nº 520, de 05 de junho de 2024, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 3º.....

.....

§ 2º Fica admitido o cadastramento de unidade habitacional nova com obras em execução desde que ela esteja concluída e legalizada para entrega em até 10 (dez) meses contados a partir da data de publicação desta Portaria.

.”(NR)

Sugestões CGU:

1) Por que há essa ampliação de prazo? (de 4 para 10 meses)

2) Não há o risco de sobreoferta de empreendimentos com estágio muito inicial? Não é importante prever um desincentivo para aqueles casos de oferta, mas não entrega de empreendimento?

3.29. Importa esclarecer que a regra vigente estabelecida pela Portaria MCID nº 520, de 2024, permite o cadastramento de unidades habitacionais usadas, ou novas em execução, pelo período máximo de 18 meses, com fundamento no que estabelece o § 2º de seu art. 1º. Contudo, especificamente para aquelas novas em execução, o cadastramento somente poderá se dar quando elas estiverem concluídas e legalizadas em até 120 dias, com fundamento no § 2º do art. 3º. Sendo assim, a regra vigente permite que no último dia do prazo de 18 (dezoito) meses seja cadastrada uma unidade habitacional nova em execução a ser concluída no prazo de 4 (quatro) meses. Por consequência, o normativo admite o cadastramento de imóveis em construção a serem concluídos em até 22 (vinte e dois) meses contados a partir da data de publicação da referida portaria.

3.30. Na verdade, a alteração proposta tem por finalidade essencial reduzir significativamente o prazo máximo admissível para as unidades habitacionais novas em execução e, também, simplificá-lo. Isso porque o prazo proposto de 10 (dez) meses contados a partir da publicação da portaria será o máximo admissível para esses imóveis. Portanto, na pior das hipóteses, o imóvel admissível com data de conclusão mais distante será finalizado nos mencionados 10 meses, ao passo em que na regra vigente poderiam ser de até 22 meses. Ademais, a nova redação proposta permite que desde já saiba-se quantas unidades habitacionais novas em execução serão entregues até o prazo máximo estipulado, informação que confere maior previsibilidade e controle de atendimentos que serão promovidos pela Portaria MCID nº 520, de 2024, os quais devem ser considerados para fins de contabilização da meta de empreendimentos a ser contratada nos termos da portaria ora proposta (item 1).

3.31. Com relação à sobreoferta de empreendimentos, a estimativa é de que, mesmo com a oferta das unidades já em execução, não existam imóveis suficientes para atendimento de toda a demanda diagnosticada pelos municípios. Conforme dados disponibilizados pelo agente financeiro, foi cadastrada até agora uma oferta de 2.316 unidades habitacionais com previsão de conclusão em até 120 dias no sistema da CAIXA. Em contrapartida, estima-se uma demanda de 30.000 unidades habitacionais a serem adquiridas ou reconstruídas (item 2).

3.32. Esclarecidas as sugestões da CGU, passa-se às recomendações da CONJUR-MCID.

RECOMENDAÇÕES CONJUR-MCID

3.33. Como já mencionado, o Parecer Jurídico n. 00165/2024/CONJUR-MCID/CGU/AGU (5183977) não vislumbrou óbices relativas aos aspectos jurídico-formais da minuta de portaria anterior (5177637) desde que rigorosamente observadas as orientações consignadas nos parágrafos 16, 28 e 31 da referida manifestação.

3.34. No tocante aos aspectos formais elencados no parágrafo 16, informa-se que foram integralmente acatadas as sugestões propostas, salvo pelo aprimoramento proposto no item VIII, pois ele modificaria a intencionalidade pretendida quanto à possibilidade de entrega parcial da meta de unidades habitacionais. A despeito disso, a partir da ponderação suscitada, esta área técnica promoveu modificação redacional que, salvo melhor juízo, provê maior clareza aos aspectos tratados no item.

3.35. Da mesma forma, entende-se rigorosamente observada a recomendação contida no parágrafo 31, uma vez que a norma proposta não será aplicada, direta ou reflexamente, em dissonância com qualquer norma constitucional, legal ou de hierarquia superior, tendo em vista a necessidade de observância criteriosa do escalonamento das normas no ordenamento jurídico pátrio.

3.36. Quanto à recomendação contida no parágrafo 28, o Parecer Jurídico n. 00165/2024/CONJUR-MCID/CGU/AGU (5183977) recomendou a esta área técnica a reavaliação do seguinte dispositivo, acompanhado da respectiva análise de mérito:

Portaria Minuta (5177637):

Art. 5º

[...]

§ 4º Será concedido à empresa da construção civil contratada o acréscimo de 5% (cinco por cento) sobre a parcela do valor original do contrato correspondente às unidades habitacionais que forem concluídas em até 10 (dez) meses, contados a partir da data de contratação da operação, a ser pago quando da conclusão integral das obras do empreendimento, desde que o valor de provisão habitacional não ultrapasse o limite de subvenção econômica de que trata o *caput*.

§ 5º Para fins de concessão do acréscimo de que trata o § 4º do *caput*, a quantidade de unidades habitacionais a ser concluída em até 10 (dez) meses será de, no mínimo:

I – 100 (cem), para empreendimentos compostos por até 400 (quatrocentas) unidades habitacionais; e

II – 25% (vinte e cinco por cento) da quantidade contratada, para empreendimentos compostos por mais de 400 (quatrocentas) unidades habitacionais.

Parecer de mérito nº 13/2024/CGAE/DPH/SNH/MCID (5128354):

O § 4º prevê a concessão de um acréscimo de 5% (cinco por cento) sobre a parcela do valor original do contrato proporcional às unidades habitacionais concluídas em até 10 (dez) meses contados a partir da contratação da operação. Trata-se da implementação de um bônus de produtividade a ser conferido às empresas, de modo a estimular que essas empreguem tecnologias construtivas ágeis que **viabilizem a entrega das unidades habitacionais em um menor período de tempo, permitindo a rápida resposta do Programa às necessidades da população beneficiária**. O item normativo prevê, ainda, que o valor será pago quando da conclusão integral das obras do empreendimento, desde que o valor de provisão habitacional não ultrapasse o limite de subvenção econômica de que trata o *caput*.

3.37. A justificativa para a recomendação jurídica de reavaliação do dispositivo consiste em:

28. Não obstante, recomenda-se que a **área técnica do Ministério das Cidades reavalie** a razoabilidade das normas contidas nos §§ 4º e 5º do art. 5º da minuta de Portaria, que tratam da concessão do acréscimo de 5% (cinco por cento) sobre a parcela do valor original do contrato correspondente às unidades habitacionais que forem concluídas em até 10 (dez) meses, considerando os princípios que devem nortear as contratações públicas, em especial o da economicidade. **No ponto, vale alertar que os aludidos dispositivos somente podem ser mantidos se houver uma justificativa técnica que demonstre a imprescindibilidade das referidas normas para a preservação dos interesses públicos colimados com a edição da Portaria sob comento.**

[...]

33. Ante o exposto, este órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, considerando critérios de legalidade, juridicidade e técnica normativa, **desde que rigorosamente observadas as orientações consignadas nos parágrafos 16, 28 e 31 da presente manifestação jurídica**, não erige óbice em relação aos aspectos jurídico-formais da **minuta de Portaria acostada ao SEI nº 5177637**.

3.38. Diante da recomendação, que, segundo o parecer, deve ser rigorosamente observada para a manifestação jurídica favorável ao prosseguimento do ato, propõe-se o retorno dos autos para análise da CONJUR-MCID, com as considerações a seguir apresentadas.

3.39. Inicialmente, cumpre observar que a justificativa técnica para os aludidos dispositivos já foi apresentada no Parecer de mérito nº 13/2024/CGAE/DPH/SNH/MCID (5128354), ainda que de forma sucinta. Nesse sentido, a justificativa ora apresentada constitui complementação aos aspectos descritos no referido parecer.

3.40. O ato em proposição faz parte das medidas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida especificamente voltadas ao enfrentamento da situação de calamidade ocorrida no Estado do Rio Grande do Sul em 2024, que demanda a oferta de unidades habitacionais de modo célere para o pronto atendimento aos municípios impactados e, por consequência, às famílias impactadas enquadradas.

3.41. Nesse sentido, dentre os atos em resposta ao desastre em questão, este Ministério editou a Portaria Interministerial MCID/MF nº 6, de 6 de junho de 2024, que ampliou o limite de subvenção para R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para as linhas de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais em áreas urbanas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, para atendimento de municípios em estado de calamidade ou situação de emergência.

3.42. O valor instituído foi devidamente fundamentado por meio do Parecer de mérito nº 7/2024/DHR-MCID/DPH-MCID/SNH-MCID (5111004) e chancelado pelos órgãos signatários, a saber:

A definição do valor limite de subvenção das unidades habitacionais (UH) urbanas (**inciso I**) partiu da análise de valores de imóveis de mercado com características aderentes ao público a ser atendido, qual seja: as famílias das Faixas 1 e 2 do Programa, com renda mensal bruta até R\$ 4,4 mil. Conforme pesquisa realizada junto a empresas integrantes da Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias - ABRAINC, o preço médio de venda de unidades em execução e com previsão de lançamento ainda em 2024 no Rio Grande do Sul corresponde a cerca de R\$ 199 mil (SEI 5114898), tendo sido este o parâmetro observado para a limitação da subvenção urbana em **R\$ 200.000,00** (duzentos mil reais).

3.43. Ainda que se refira a valores de mercado, o limite disposto no ato conjunto abrange a linha de atendimento subsidiada pelo FAR. Assim, e em conformidade com a norma supracitada, importa esclarecer que (1) o acréscimo de 5% de que trata a minuta em proposição será aplicado de modo proporcional ao valor das unidades habitacionais concluídas em até dez meses, desde que cumpridos os requisitos de quantidade mínima estabelecidos; (2) será limitado ao valor limite da subvenção disposto no ato conjunto supracitado; e, ainda, (3) será pago apenas após a conclusão integral do empreendimento, nos casos em que o cumprimento da meta se der de forma parcial. Sendo assim, pertinente esclarecer que a eventual aplicação do acréscimo não ensejará a inobservância do limite de subvenção estabelecido pela mencionada portaria interministerial.

3.44. No que se refere à imprescindibilidade da medida, cumpre esclarecer que **não se trata de medida imprescindível**, pois sua aplicação se dará a partir da realização de evento futuro que é sabidamente incerto. Assim, a construção do empreendimento habitacional, núcleo do interesse público colimado pelo ato normativo, ocorrerá independentemente do dispositivo, que consiste tão somente em incentivo à empresa executora para conferir celeridade à execução das obras e, com isso, permitir que a entrega do benefício às famílias seja realizada em menor prazo.

3.45. Por outro lado, trata-se de medida estratégica, uma vez que o interesse público da norma proposta também é revestido da finalidade legítima de entregar unidades habitacionais às famílias no menor tempo possível, sem prejuízo de observância às normas técnicas. Nessa perspectiva, vale destacar que a avaliação da CGU não apresentou qualquer questionamento ou sugestão sob o mérito da proposta, tampouco quanto à sua razoabilidade e eventual ofensa ao princípio da economicidade. Na verdade, seu questionamento versou sobre a efetividade da medida, isto é, se ela produziria o efeito esperado de entrega antecipada às famílias, aspecto que foi esclarecido nos parágrafos 3.19, 3.20 e 3.21 deste Parecer.

3.46. Esclarecida a natureza de prescindibilidade da medida, a seguir, detalha-se a justificativa técnica previamente apresentada, em atendimento à solicitação da CONJUR-MCID.

3.47. Trata-se de ato especificamente proposto para atendimento de desastre de repercussão nacional, que vai ao encontro das demais medidas ensejadas pela matéria, a exemplo do edição do Decreto Legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024, e do referido ato interministerial, que promovem aumento de despesas da União.

3.48. O acréscimo em questão possui o objetivo de incentivar e estimular a célere execução de unidades habitacionais, observadas as normas técnicas incidentes, haja vista o rito ordinário da linha de atendimento não ser capaz de promover o atendimento com a urgência que o cenário requer, conforme descrito no Parecer de mérito nº 13/2024/CGAE/DPH/SNH/MCID (5128354):

A iniciativa converge com os esforços para oferta habitacional à mencionada Unidade da Federação, tal como a Portaria MCID nº 520, de 2024, no entanto, apresenta alternativa de atendimento complementar a prevista nesse normativo, considerando o cenário de devastação que acometeu algumas localidades e, conseqüentemente, a inexistência de estoque de habitações prontas disponíveis para aquisição pelo MCMV-FAR.

Ressalta-se que a presente proposta coaduna com a reconhecida necessidade de oferecer **respostas mais céleres em situações de calamidade ou estado de emergência**, cuja premência no atendimento justifica-se pelas vulnerabilidades que recaem sobre as famílias.

Embora a experiência pregressa do programa já demonstrasse que o rito ordinário de contratação e execução das obras dificultava uma resposta mais eficiente para o problema, **em razão do prolongado tempo entre a data do evento e a efetiva entrega da unidade habitacional**, os eventos registrados no Estado do Rio Grande do Sul, dada a extensão e magnitude, impuseram a adoção de novos procedimentos mais aderentes à necessidade de urgente atendimento habitacional às famílias impactadas.

3.49. Diante do exposto, para as medidas relativas ao desastre no Estado do Rio Grande do Sul, percebe-se que o princípio da economicidade é sobrepujado pelo princípio do interesse público, sem prejuízo à razoabilidade da medida, uma vez que o acréscimo é limitado ao valor da subvenção econômica estabelecido pela legislação e devido apenas para as unidades efetivamente executadas pelo construtor em prazo inferior a 10 meses.

3.50. Ademais, cabe mencionar que, se o dispositivo representa eventual majoração do valor contratual correspondente, por outro lado, confere economia de despesas com benefícios como aluguel social e abrigo de famílias afetadas pelo período abreviado de execução de obras do empreendimento habitacional. Dessa forma, a antecipação da entrega das unidades habitacionais confere economicidade às fontes de recursos que lastreiam esses benefícios emergenciais despendidos pela Administração Pública de forma geral.

3.51. Ainda, no que diz respeito à observância ao princípio da economicidade, importante destacar a necessidade de sua conjugação com o princípio da eficiência, de modo a sopesar os custos e resultados sociais da ação estatal. A ideia de custos e benefícios, comum a ambos princípios (eficiência e

economicidade), é correlata à ponderação feita em sede de aplicação da proporcionalidade, sendo ineficiente e nada econômica a medida que gerar mais perdas do que ganhos, aqui entendidas tanto sob o prisma econômico mas, sobretudo, pelo prisma social que é sabidamente imprecificável.

3.52. Nesse sentido, de forma objetiva, complementa-se que os efeitos da calamidade pública no Estado do Rio Grande do Sul continuam impactando um número significativo de famílias, as quais tiveram suas casas destruídas ou interditadas definitivamente. Em algumas situações, áreas inteiras poderão ser condenadas pela Defesa Civil, circunstância que vai garantir a extensão do benefício habitacional a casas adjacentes àquelas destruídas ou interditadas definitivamente.

3.53. Segundo informações da Defesa Civil, cerca de 268 mil famílias foram atingidas pelas enchentes e o levantamento do número de casas destruídas ou interditadas ainda não foi concluído. Estima-se que mais de 70 mil unidades habitacionais foram impactadas e, na data desta manifestação, cerca de 5.446 famílias ainda estão acolhidas em centros humanitários (<https://defesacivil.rs.gov.br/governo-disponibiliza-plataforma-com-dados-sobre-abrigos-temporarios>).

3.54. O custo das estruturas de abrigos e de alojamentos é significativo. Segundo o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), foram disponibilizados mais de R\$ 28,47 milhões para 95 municípios gaúchos que solicitaram o recurso para estruturar e manter alojamentos provisórios (<https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/repasse-do-mds-para-acolhimento-em-abrigos-no-rio-grande-do-sul-alcanca-r-28-47-milhoes>).

3.55. Já programas de aluguel social, como o Estadia Solidária, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, preveem o pagamento de parcelas mensais de R\$ 1 mil para cada família pelo prazo máximo de até 12 meses. (<https://prefeitura.poa.br/smds/noticias/primeira-parcela-de-estadia-solidaria-e-depositada-para-mais-708-familias-da-capital>).

3.56. Nesse sentido, entende-se que a eficiência na produção habitacional, por meio de bonificações que reconhecem a performance célere das empresas construtoras, promove uma economia relacionada ao custo da manutenção de abrigos e do desenvolvimento de programas de locação social, os quais não promovem a solução final esperada pela população atingida.

3.57. Pela oportunidade, a título de exemplo, cabe mencionar a nova lei de licitações, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Ainda que ela não se aplique diretamente à linha de atendimento em comento, a referida legislação prevê a possibilidade de que sejam estabelecidas remunerações variáveis de acordo com o desempenho do contratado, a qual poderá considerar, inclusive, o prazo de entrega. Compreende-se que a medida ora proposta se amolda à hipótese autorizada pela lei:

Art. 144. Na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, **poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado**, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e **prazos de entrega** definidos no edital de licitação e no contrato.

§ 1º O pagamento poderá ser ajustado em base percentual sobre o valor economizado em determinada despesa, quando o objeto do contrato visar à implantação de processo de racionalização, hipótese em que as despesas correrão à conta dos mesmos créditos orçamentários, na forma de regulamentação específica.

3.58. Por fim, considerando que foram atendidas as recomendações apresentadas pelo órgão de assessoramento jurídico, bem como pelo fato de terem sido incorporadas sugestões apresentadas pela CGU, esta área técnica propõe a ressubmissão da Portaria Minuta CGAE-DPH-MCID (5184221) à nova avaliação da CONJUR-MCID, sobretudo para que o órgão consultor ateste o cumprimento das mencionadas recomendações, **em especial aquela contida no parágrafo 28**. Isso porque o entendimento desta área técnica é no sentido de que a manutenção da proposta de que trata os §§ 4º e 5º do art. 5º **somente será mantida se houver manifestação jurídica favorável**.

4. CONCLUSÃO

4.1. Nada mais havendo a aduzir, ratifica-se o teor do Parecer de mérito nº 13/2024/CGAE/DPH/SNH/MCID (5128354), complementado pela presente análise, com recomendação de tramitação à CONJUR-MCID para avaliação jurídica da análise do mérito exposta.

À consideração do Secretário Nacional de Habitação.

[assinado eletronicamente]

GIORDANO BRUNO ZANI

Coordenador de Implementação

[assinado eletronicamente]

MAYARA DAHER DE MELO

Coordenadora-Geral de Assuntos Estratégicos - Substituta

[assinado eletronicamente]

RODRIGO DALVI SANTANA

Diretor do Departamento de Provisão Habitacional - Substituto

DE ACORDO.

Encaminhe-se à Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades (CONJUR-MCID) para expedição de Parecer Jurídico sobre a proposta de edição de Portaria, nos termos da Portaria Minuta CGAE-DPH-MCID (5184221), em relação a qual esta Secretaria se manifesta de modo favorável.

[assinado eletronicamente]

HAILTON MADUREIRA DE ALMEIDA

Secretário Nacional de Habitação



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Dalvi Santana, Diretor do Departamento de Provisão Habitacional - Substituto**, em 11/07/2024, às 15:37, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Giordano Bruno Zani, Coordenador**, em 11/07/2024, às 15:41, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Mayara Daher De Melo, Coordenadora-Geral Substituta**, em 11/07/2024, às 15:42, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Hailton Madureira de Almeida, Secretário Nacional de Habitação**, em 11/07/2024, às 15:45, 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 **5191050** e o código CRC **6E3C11F7**.