



Ministério do Desenvolvimento Regional  
Secretaria Nacional de Habitação  
Departamento de Produção Habitacional  
Coordenação-Geral de Assuntos Estratégicos

Nota Técnica nº 42/2021/CGAE/DPH/SNH-MDR

PROCESSO Nº 00692.001214/2021-95

**1. ASSUNTO**

1.1. Solicitação de informações - Advocacia-Geral da União

**2. REFERÊNCIAS**

2.1. Arguição de Descumprimento de preceito Fundamental - ADPF 828

2.2. Ofício nº 00841/2021/SGCT/AGU

2.3. Cota nº 00359/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU

**3. SUMÁRIO EXECUTIVO**

3.1. Reporta-se à Cota nº 00359/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU (SEI 3126356) e ao Ofício nº 00841/2021/SGCT/AGU (SEI 3126186) do Departamento de Controle Concentrado da Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União, o qual solicita subsídios para manifestação da União nos autos da ADPF em epígrafe, manejada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) contra “atos do Poder Público relativos à desocupações, despejos e reintegrações de posse, a fim de evitar e reparar lesão a preceitos fundamentais relativos ao direito social à saúde (art. 6º; art. 23, inciso II; art. 24, inciso XII; art. 194; art. 196; art. 197; art. 198; art. 199 e art. 200), o direito fundamental à vida (art. 5º, caput; art. 227 e art. 230), o fundamento da República Federativa do Brasil de dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III); o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade justa e solidária (art. 3º, inciso I), e o direito fundamental à moradia (art. 6º e 23, inc. IX)”.

**4. ANÁLISE**

4.1. Em linhas gerais, trata a sobredita arguição, sobre o desalojamento expressivo de famílias em todo o território nacional durante a atual pandemia. Conforme insurge o autor, as ações ocorrem por *"muitas vezes sem qualquer notificação prévia ou possibilidade de defesa administrativa e judicial, e com grande aparato logístico e repressivo, em total desrespeito à condição humana e aos direitos de saúde e moradia"*. Alude ainda, a ausência de políticas públicas voltadas à população em situação de hipervulnerabilidade, havendo um descumprimento, por parte do Governo Federal, dos preceitos contidos na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), especialmente as contidas nos incisos I ao V, do seu artigo 2º.

4.2. Percebe-se na peça inaugural que o autor, em sede cautelar, busca junto à Suprema Corte Federal, fazer cessar operações que promovam a remoção, desalojamento e despejos de famílias, durante o período que perdurar o estado de calamidade pública da pandemia da Covid-19.

4.3. Inicialmente, considera-se importante clarear a competência material estabelecida no art. 19, inciso V da Lei nº 13.844, de 2019, ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) em substituição ao extinto Ministério das Cidades, e nos incisos VII e XVII do art. 29 do mesmo diploma legal, a atribuição do MDR para o desenvolvimento da política nacional de habitação e o estabelecimento de diretrizes e normas relativas à política de subsídio à habitação popular.

4.4. Nessa mesma esteira, de acordo com o art. 26 do Decreto nº 10.290, de 24 de março de 2020, que regulamenta a mencionada legislação, coube à Secretaria Nacional de Habitação (SNH) a competência para a definição de diretrizes, condições gerais, edição de normativos, coordenar a implementação da Política Nacional de Habitação, bem como regular o setor habitacional.

4.5. Para o assunto em tela convém esclarecer, inicialmente, que a SNH/MDR atua na gestão de políticas de atendimento habitacional compreendidas no âmbito do Sistema Financeiro Habitacional - SFH, conforme Lei nº 4.380/1964, tendo como seus principais programas de produção/aquisição habitacional o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA).

4.6. No que se refere ao novo PCVA, recém instituído nos termos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, ainda que este preveja a possibilidade de produção habitacional subsidiada, cabe salientar que não foram realizadas novas contratações até momento, tendo em vista que o Programa ainda se encontra em fase de regulamentação por meio de normativos infralegais, com previsão de publicação próxima.

4.7. Por outro lado, em relação ao Programa anterior, o PMCMV, instituído por meio da Lei nº 11.977/2009, ainda que não haja mais a possibilidade de novas contratações de empreendimentos, milhões de famílias que foram beneficiadas pelo Programa, e outras milhares que estão sendo beneficiadas à medida que empreendimentos remanescentes vão sendo gradativamente concluídos e entregues, enquadram-se na chamada "faixa 1", com renda mensal máxima de R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais), cuja condição material resulta em maior vulnerabilidade e maior exposição aos efeitos econômicos do isolamento social necessário ao combate da referida pandemia.

4.8. Não obstante, o art. 6º-A, inciso I da Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre o PMCMV, estabelece como condição de atendimento das modalidades do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), que operam com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), a exigência de participação financeira dos beneficiários sob a forma de prestações mensais. Já os beneficiários do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), por sua vez, são responsáveis pelo pagamento de contrapartidas correspondentes a 4% do valor do subsídio concedido em quatro parcelas anuais, conforme item 3 do Anexo I da Portaria MCidades nº 366/2018.

4.9. Sobre a divisão das atribuições entre os diferentes envolvidos na implantação de empreendimentos do PMCMV, o Art. 8º da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, demonstra claramente que ao Poder Executivo cabe a fixação das diretrizes e condições gerais; a distribuição regional dos recursos e a fixação dos critérios complementares de distribuição desses recursos; a determinação dos valores e limites máximos de subvenção; o estabelecimento dos critérios adicionais de priorização da concessão da subvenção econômica; e o estabelecimento das condições operacionais para pagamento e controle da subvenção econômica.

4.10. Adensando a regra abordada anteriormente, à Caixa Econômica Federal (CEF), segundo o Art. 9º da mesma Lei, cabe a gestão operacional dos recursos destinados à concessão da subvenção do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), possuindo a função de adotar os procedimentos operacionais, como expedir e divulgar os atos normativos necessários à atuação de Instituições Financeiras Oficiais Federais (IF), na operacionalização do Programa; firmar instrumentos com as IF; remunerar as IF pelas atividades exercidas no âmbito das operações; e disponibilizar mensalmente ao MDR as informações necessárias ao monitoramento e avaliação do Programa.

4.11. Segundo a Portaria MCIDADES nº 114, de 09/02/2018, em seu subitem 2.3, do Anexo I, estabelece que à Instituições Financeiras Oficiais Federais (IF) na qualidade de Agente Executores do Programa, cabe adquirir as unidades habitacionais destinadas à alienação, em nome do FAR; analisar a viabilidade técnica e jurídica das propostas e projetos em fase de contratação, bem como acompanhar a execução das respectivas obras e serviços até a sua conclusão; contratar a execução de obras e serviços aprovados nos aspectos técnicos e jurídicos; responsabilizar-se pela estrita observância das normas aplicáveis, ao alienar e ceder aos beneficiários os imóveis produzidos; e adotar todas as medidas judiciais e extrajudiciais para a defesa dos direitos do FAR no âmbito das contratações que houver realizado.

4.12. Mediante toda a evidência ora trazida ao presente processo, parece ser lícito concluir que **exorbita das atribuições destinadas à União no âmbito do PMCMV intervir diretamente em relações contratuais levadas a efeito entre a Caixa Econômica Federal, ou mesmo o Banco do Brasil, e aqueles beneficiários que avençam financiamentos imobiliários junto a essas instituições financeiras federais e tampouco comandar ou ordenar ações relacionadas ao despejo e reintegração de posse desses imóveis.**

4.13. No entanto, é pública e notória a mobilização global em favor do combate à disseminação da pandemia do coronavírus (COVID-19), declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020, tamanhos os prejuízos causados à saúde e à economia da população de diversos países.

4.14. Uma das providências adotadas pela Presidência da República foi solicitar ao Congresso Nacional o reconhecimento da situação de calamidade pública, até 31 de dezembro de 2020, formalizada com a edição do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, para os fins previstos no art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000, com o objetivo de dispensar o Governo Federal do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898/2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da mesma lei complementar.

4.15. Nesse cenário, é de suma importância que a União promova ações com a finalidade de reduzir os efeitos danosos da pandemia, primeiramente sob o prisma da saúde pública em si, e complementarmente sob os aspectos econômicos. Nesse sentido, entende-se como altamente meritórias medidas de proteção econômicas dirigidas à população de baixa renda, que sofre de forma mais significativa os efeitos do isolamento social, seja por estarem em situação de desemprego, momentâneo ou preexistente, seja pela inviabilidade de manutenção de trabalho informal.

4.16. Embora a SNH/MDR, reconhecendo a necessidade da adoção de medidas de proteção econômica, tenha apresentado proposta de Portaria Interministerial visando a suspensão da exigência de pagamento da participação financeira dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV nas modalidades FAR, FDS e PNHR (59000.006556/2020-12), a respectiva análise dos

aspectos jurídico-formais do ato administrativo então proposto concluiu que a iniciativa somente poderia prosperar mediante alteração legal.

4.17. Nesse sentido, considerando que há vários Projetos de Lei sobre o tema em trâmite no Congresso Nacional, esta Secretaria Nacional de Habitação tem apresentado manifestações favoráveis a alguns Projetos de Lei no sentido de viabilizar a suspensão do pagamento de parcelas por parte dos beneficiários da faixa 1, sem comprometer o fluxo de recursos destinado ao pagamento das obras em andamento do PMCMV e das tarifas de remuneração do Agente Operador e das instituições financeiras do Programa.

4.18. Em tempo, informa-se que se encontra em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 795/2020, já aprovado pela Câmara, o qual dispõe sobre a suspensão de pagamentos das participações financeiras mensais das famílias beneficiárias do PMCMV - Faixa 1, em virtude da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pela Covid-19.

4.19. Desse modo, em que pese as ações empreendidas por este Ministério, foge do campo de competência legal deste órgão a alteração do dispositivo legal instituidor do PMCMV, visto tratar de legitimidade atinente ao poder legislativo, na figura do Congresso Nacional.

4.20. Isto posto, infere-se que o autor da ação em tela, pode contribuir diretamente para a minimizar as ações de despejos, ensejadas em sua maiorias por quebra de causas contratuais perante as instituições financeiras, propondo a assunção de ato legal, tendo em vista estar dotado de representatividade nas casas legislativas competentes para legislar sobre a matéria em comento.

4.21. No que diz respeito a alegação de descumprimento, por parte do Governo Federal, dos preceitos contidos na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), especialmente as contidas nos incisos I ao V, do seu artigo 2º, resta evidenciar que, recentemente o Governo Federal promoveu por meio da Lei nº 14.188, de 12 de janeiro de 2021, a instituição do Programa Casa Verde Amarela (PCVA), cuja regulamentação se deu pelo Decreto nº 10.600, de 14 de janeiro de 2021, trata-se de um Programa de Habitação de Interesse Social, subsidiado com recursos públicos, alinhado com os objetivos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, no âmbito da Política Nacional de Habitação.

4.22. O novo programa abarca um conjunto de linhas de atendimento destinadas ao incremento do estoque de moradias, via produção de novas unidades ou requalificação de imóveis para utilização como moradia, e ao tratamento do estoque existente, por meio de programas de urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária e melhoria habitacional.

4.23. Por tudo isso, seu lançamento tem gerado importante expectativa, tanto por parte do setor produtivo quanto pela sociedade, em face ao déficit habitacional brasileiro, superior a 5 (cinco) milhões de unidades habitacionais, 80% das quais, concentradas em famílias com renda inferior a dois salários mínimos mensais (Fundação João Pinheiro, 2021). Nessa perspectiva, a SNH, em conjunto com representantes de órgãos governamentais e governos locais parceiros, bem como da Caixa Econômica Federal, na qualidade de Gestor Operacional, Agente Operador e Agente Financeiro do programa, tem, desde então, envidado esforços em torno da estruturação do novo marco normativo infralegal, que regulamentará a implementação do PCVA.

4.24. Mais especificamente, no âmbito das linhas de atendimento destinadas às famílias mais vulneráveis (Grupo 1 de atendimento - renda mensal bruta

familiar de até R\$ 2.000,00) e, por isso, mais fortemente subsidiadas pelo governo federal, a pasta tem se empenhado na proposição de melhorias procedimentais e qualitativas para a produção habitacional fomentada com recursos do FAR.

## 5. DOCUMENTOS RELACIONADOS

5.1. Processo SEI 59000.006556/2020-12

## 6. CONCLUSÃO

6.1. Ante o exposto, sendo estes os esclarecimentos considerados pertinentes ao assunto em referência, submete-se à consideração superior e, em caso de aquiescência, sugere-se a restituição dos presentes autos à Consultoria Jurídica.

**ADILON SÍRIO SILVA MOREIRA**

Assistente

**DE ACORDO.** Remeta-se à Consultoria Jurídica.

**BRENO MOLINAR VELOSO**

Coordenador-Geral



Documento assinado eletronicamente por **Breno Molinar Veloso, Coordenador(a)-Geral**, em 28/04/2021, às 20:24, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Adilon Sírio Silva Moreira, Assistente**, em 28/04/2021, às 20:32, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



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 **3127118** e o código CRC **9D913F8C**.

**Referência:** Processo nº 00692.001214/2021-95

SEI nº 3127118